

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ Campus de Jacarezinho Centro de Ciências Sociais Aplicadas Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica

LIVIA CARLA SILVA RIGÃO

CONSELHOS MUNICIPAIS DE DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: A CONSTRUÇÃO DE UMA DEMOCRACIA PARTICIPATIVO-DELIBERATIVA

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ Campus de Jacarezinho Centro de Ciências Sociais Aplicadas

Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica

LIVIA CARLA SILVA RIGÃO

CONSELHOS MUNICIPAIS DE DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: A CONSTRUÇÃO DE UMA DEMOCRACIA PARTICIPATIVO-DELIBERATIVA

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Ciência Jurídica do Centro de Ciências Sociais Aplicadas do *Campus* de Jacarezinho da Universidade Estadual do Norte do Paraná, como exigência para a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica.

Linha de Pesquisa: Função Política do Direito

Orientador: Prof. Dr. Fernando de Brito Alves

JACAREZINHO - PR 2019

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ

Campus de Jacarezinho
Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Programa de Pós- Graduação em Ciência Jurídica

LIVIA CARLA SILVA RIGÃO

CONSELHOS MUNICIPAIS DE DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: A CONSTRUÇÃO DE UMA DEMOCRACIA PARTICIPATIVO-DELIBERATIVA

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica e aprovada na sua forma final pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação, Mestrado em Ciência Jurídica do Centro de Ciências Sociais Aplicadas do Campus de Jacarezinho da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP), na Área de Concentração: "Teorias da Justiça: Justiça e Exclusão" e na Linha de Pesquisa: "Função Política do Direito".

BANCA EXAMINADORA:

ı	Presidente: Prof. Dr. Fernando de Brito Alves
	Membro: Prof. Dr. Wilson Donizeti Liberati
	Membro: Prof. Dr. Jairo Neia Lima
_	ador do Programa: Prof. Dr. Fernando de Bri

Dedico este trabalho aos meus sobrinhos, Laura Moretti Rigão e Lorenzo Henrique Turganti Rigão (in memoriam). Eles que, na sua pequenez, não poderiam imaginar a grandiosidade do significado de suas vidas. Para eles, todo meu amor e, por eles, para que eu possa seguir acreditando em um mundo melhor.

AGRADECIMENTOS

Agradecer nunca é uma tarefa fácil. Por vezes, as palavras são traiçoeiras e não dão conta de representar todos os sentimentos que ocupam nosso coração. Antes de qualquer coisa, preciso mencionar que, durante a trajetória da elaboração deste trabalho, pude perceber que o ato de agradecer não necessariamente remete a situações positivas.

Hoje, considero que devo agradecer por cada momento vivenciado, tenha sido ele bom ou ruim. Isto porque o bom sempre será motivo de comemoração, aquilo que nossa memória não deixará se perder com o tempo. O ruim, por sua vez, não merece ser desconsiderado, pois é o responsável por nosso amadurecimento, por nos fazer mais forte e por nos trazer grandes ensinamentos.

Não teria como iniciar meus agradecimentos senão por Aquele que é responsável por conduzir minha vida: Deus. Nos momentos mais sombrios, era a Ele que recorria. Na presença da Nossa Virgem Santa e Maria, nunca fui desamparada. Em tudo aquilo que roguei como graça, fui atendida. E isso só me faz crer que ter fé é um compromisso diário de acreditar em algo que transcende nossa razão, algo que nos dá significado à vida e que nos fortalece como ser de passagem neste mundo.

Sigo agradecendo àqueles por quem meu amor é imensurável. Aos meus pais, Carlos e Agna. Desde pequena, minha maior vontade era poder retribuir toda dedicação de vocês. A cada dia, o meu objetivo sempre foi esse. Por vezes, fracassei e, por mais evidente que isso possa aparentar, vocês estavam lá... de novo...de novo e de novo...Prontos para me estender as mãos e me impulsionar a continuar. Gostaria que soubessem que tudo o que consegui até aqui foi, sem dúvida, com vocês e por vocês. Vocês são para mim o maior exemplo de amor, união e respeito.

Não poderia deixar de agradecê-los também por terem me dado meus maiores presentes, Bruno e Renan. Que sorte a minha poder chamar duas pessoas tão incríveis de irmão. Vocês são tão diferentes, mas ao mesmo tempo são tudo o que falta em mim. Vocês são o rosto pelo qual eu sempre vou procurar. Vocês são a voz que eu sempre vou querer ouvir. Vocês, junto com os nossos pais, são a minha casa, o meu lar, o abraço mais aconchegante e o meu incentivo diário para crescer. Obrigada por, até aqui, terem me mostrado a importância de se ter alguém com que podemos dividir nossas vidas, obrigada por serem meus irmãos, meus amigos e meus defensores.

À minha pequenina Laura, minha sobrinha, que me fez voltar a ser criança, me fez voltar a acreditar nos sonhos e contos de fada. À ela que na sua ingenuidade me transformou como pessoa, me ensinando como é lindo ser tia e como é bom saber que agora um pedaço de mim estará sempre presente nesse mundo em sua mais bela forma, a de uma criança.

Preciso, nesse momento, mencionar aqueles que se tornaram, ao longo do tempo, meus irmãos de caminhada. Não tenho dúvidas de que a vida nos coloca diante de situações pelas quais precisamos passar. Nessas idas e vindas, fui agraciada com três flores: Milena, Paula e Mariana. Não preciso dizer o quanto vocês são presentes em minha vida. Se às vezes me pego deixando escapar um sorriso, saibam que é por lembrar dos grandes momentos que vivi com vocês.

Agradeço também ao Núcleo de Estudos e Defesa de Direitos da Infância e Juventude (NEDDIJ), local que me despertou para a pesquisa na área estudada e

que me possibilitou ter contato com pessoas tão excepcionais. Todos que por ali passaram deixaram muitas marcas em minha memória e me ensinaram como é bom poder estar em um lugar que nos sentimentos bem vinda.

De forma muita especial, agradeço o Coordenador do Projeto e também meu professor, Luiz Fernando Kazmierczak. Ele que sempre foi um espelho de dedicação, comprometimento e inspiração profissional para mim.

Àqueles que compõem o projeto hoje, agradeço por cada palavra de incentivo. Em especial, ao Marco que, por um descuido da vida, esteve distante de mim por um período, mas, hoje, por uma adorável surpresa, está partilhando comigo momentos que, desde 2012, eram marcantes em nossa amizade e que representam companheirismo e sinergia.

À Maria Julia que, de estagiária passou à amiga e de amiga passou a uma incrível companheira de dividir casa. Agradeço por sempre ser luz na minha vida, mesmo quando eu insisto em ficar no escuro. Poucas pessoas tem uma áurea tão reluzente como a sua.

Às minhas parceiras de trabalho que, na verdade, se tornaram muito mais do que uma companhia diária em minha vida: Ana Paula Meda, minha alma gêmea acadêmica, por todo incentivo ao longo desse período; Ana Paula Martinato, qualquer coisa que escreva será insuficiente. Obrigada por me mostrar o verdadeiro significado de amizade e por me fazer melhor nos dias em que pior eu me sentia.

Não poderia me esquecer de agradecer à Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP), instituição que proporcionou me tornar bacharel em Direito e, agora, Mestre em Ciência Jurídica. De forma inequívoca, agradeço a todos os funcionários e à Secretaria da Pós-Graduação, na pessoa da querida Natalina, que sempre estiveram à disposição para auxiliar no que fosse preciso. A UENP, junto com Jacarezinho, foram meu lar por um longo período de transformação e aprendizado.

Aos meus amigos da 14ª Turma de Mestrado da UENP, minha eterna admiração e reconhecimento. Vocês me ensinaram muito por todo esse período, mas, acima de tudo, mostraram que nada pode ser superior à humildade e companheirismo.

Agradeço, ainda, à minha banca de qualificação, a todos nela presente e também à minha banca de defesa, por todos os apontamentos e sugestões.

Deixei para agradecer por último, propositadamente, meu orientador, Professor Dr. Fernando de Brito Alves. A concretização deste trabalho é muito mais sua do que minha. Você que, desde minha escolha do tema, foi minha referência enquanto pesquisador. Obrigada por todo o apoio, paciência e, principalmente, por ter compartilhado comigo um pouco de seu aprendizado. Seguirei buscando trilhar minha caminhada acadêmica no mesmo brilhantismo que o senhor trilhou a sua.

Para toda boa causa, para todo o bom combate, para tudo que vale a pena, a paciência da utopia há de ser infinita.

Boaventura de Sousa Santos

Seja como for, no momento em que um povo elege representantes, cessa de ser livre, cessa de existir.

Jean Jacques Rousseau.

A aprovação da presente dissertação não significará o endosso do Professor Orientador, da Banca Examinadora e da Universidade Estadual do Norte do Paraná à ideologia que a fundamenta ou que nela é exposta.

RIGÃO, Livia Carla Silva. Conselhos Municipais de Direitos de Crianças e Adolescentes: a construção de uma democracia participativo-deliberativa. 2019. 138 f. Dissertação (Mestrado) — Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP), Jacarezinho, 2019.

RESUMO

A qualidade democrática de um governo tem sido o grande enfrentamento do século XX quando se considera um perfil eminentemente representativo. O dualismo da representação pressupõe uma diferença qualitativa entre os sujeitos e o representante. Essa perspectiva suscita argumentos que colocam, a princípio, representação e participação em lados opostos, numa espécie de delegação do poder. Daí advém o paradoxo do sistema democrático representativo que entra em tensão justamente pela exigência de aproximar representantes e representados, a ponto de anular a distância que os separa. Desse cenário é que emerge a criação de instrumentos que, embora de caráter público, resquardem a participação da sociedade em atos políticos, de inícios estruturados a partir de um poder hegemônico, o Estado. Utilizando-se do método dedutivo, a pesquisa desenvolvida, apoiada pela justificativa acima exposta, objetivou, então, analisar os Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente tanto a partir de uma perspectiva jurídica quanto filosófica e política, explorando particularidades de sua institucionalidade que repercutem em sua prática cotidiana. O problema deste trabalho reside em questionar se, da forma como originariamente concebidos e, tendo por base, seus aspectos funcionais e institucionais, é possível alçar os Conselhos como novos sujeitos políticos e fonte de juridicidade a limitar a discricionariedade do Poder Público.

PALAVRAS-CHAVE: Participação institucionalizada. Empoderamento. Qualidade democrática. Pluralismo.

RIGÃO, Livia Carla Silva. **Conselhos Municipais de Direitos de Crianças e Adolescentes: a construção de uma democracia participativo-deliberativa.** 2019. 138 f. Dissertação (Mestrado) — Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP), Jacarezinho, 2019.

ABSTRACT

The democratic quality of a government has been the great confrontation of the twentieth century when it is considered an eminently representative profile. The dualism of representation presupposes a qualitative difference between the subjects and the representative. This perspective raises arguments *that set*, at first, representation and participation on opposite sides, in a kind of delegation of power. So, it comes the paradox of the representative democratic system that gets into tension precisely because of the need to bring *representative and represented closer* together, to the point of canceling the distance that separates them. From this outlook emerges the creation of instruments that, although of public character, safeguard the participation of the society in political acts, of structured beginnings from a hegemonic power, the State. Using the deductive method, this research developed, supported by the aforementioned justification and aimed to analyze the Municipal Councils of Children's and Adolescents' Rights from both a legal and philosophical and political perspective, exploring particularities of its institutionality repercussions on their daily practice. The problem of this work is to ask about it is, as originally conceived and based on its functional and institutional aspects, possible to elevate the Councils as new political subjects and source of juridicity to limit the discretion of the Public Power.

KEYWORDS: Institutionalized participation. Empowerment. Democratic quality. Pluralism.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO13
1 A DICOTOMIA ESTADO E SOCIEDADE: UMA NOVA RELAÇÃO EM BUSCA DA PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONALIZADA16
1.1 ESTADO E SOCIEDADE: DA ORIGEM A ARGUMENTOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UM NOVO RELACIONAMENTO17
1.2 REPRESENTATIVIDADE POLÍTICA: ASPECTOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA TEORIA DEMOCRÁTICA PARTICIPATIVA23
1.2.1 Democratizando a Democracia: aspectos da teoria democrática participativa29
1.3 Empoderamento político-cultural: a sociedade civil como protagonista da gestão pública
1.3.1 Convergindo participação e empoderamento político-cultural37
1.3.2 Do poder popular ao populismo: panorama político de 2018 em meio uma "democracia estratégica"41
1.4 Espaços Públicos em ascensão: os Conselhos de Políticas Públicas e seus reflexos no campo democrático44
2 ATORES SOCIAIS: OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES SOB A ÓTICA DA MUNICIPALIZAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO POPULAR51
2.1 A DOUTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL E O SURGIMENTO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES 52
2.2 FINALIDADES INSTITUCIONAIS DOS CONSELHOS DE DIREITO E A SUA DIMENSÃO JURÍDICO-POLÍTICA
2.3 A DIMENSÃO JURÍDICO-FILOSÓFICA DOS CONSELHOS DE DIREITOS: A RACIONALIDADE DISCURSIVA-ARGUMENTATIVA A PARTIR DE HABERMAS 63
2.4 COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS DE DIREITOS: A (DES)LEGITIMIDADE E A QUALIDADE DEMOCRÁTICA DA REPRESENTAÇÃO DOS CONSELHEIROS

2.5 UM DESAFIO ESTRUTURAL: ANÁLISE DA INFRAESTRUTURA DO CONSELHOS DE DIREITOS7
2.6 AS DELIBERAÇÕES DOS CONSELHOS DE DIREITOS: UMA RELEITUR DA DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA
2.6.1 As deliberações e o Princípio da Prioridade absoluta: a admissão de um vinculação indireta
3 REVIGORAMENTO DEMOCRÁTICO: FUNDAMENTOS TEÓRICOS PARA REALIZAÇÃO PRÁTICA DOS CONSELHOS DE DIREITOS8
3.1 A DIMENSÃO POLÍTICA DO CMDCA: ESPAÇOS DE CONTROLE SOCIAL REVIGORAMENTO DA DEMOCRACIA8
3.2 NOVOS SUJEITOS SOCIAIS: A DIMENSÃO JURÍDICA DO CMDCA9
3.2.1 O pluralismo jurídico: um olhar para os novos sujeitos coletivos d
3.2.2 O controle social exercido pelo CMDCA: uma política da libertação a part de Enrique Dussel9
3.3 CONSTITUCIONALIZAÇÃO SIMBÓLICA: UMA ABORDAGEM REFLEXIV ACERCA DA CRIAÇÃO DO CMDCA9
CONCLUSÃO10
REFERÊNCIAS10
APÊNDICE A - NORMATIVAS PARA O REGIMENTO INTERNO: UMA ANÁLIS DO REGIMENTO INTERNO DO CMDCA DE JACAREZINHO/PR11
ANEXO I – LEI MUNICIPAL Nº. 1647, DE 19 DE SETEMBRO DE 2005 QU DISPÕE SOBRE A POLÍTICA MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, O CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E O CONSELHO TUTELAR DE JACAREZINHO/PR
ANEXO II - RESOLUÇÃO Nº.002/2003 QUE APROVA A ALTERAÇÃO Nº REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DE CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO MUNICÍPIO DE JACAREZINHO/PR

INTRODUÇÃO

Dado o cenário político brasileiro, em que os ideais de democratização são recentes e o processo de conscientização política acerca do papel fundamental do exercício da cidadania ainda não está consolidado, mister é o constante estudo, aperfeiçoamento e incentivo aos instrumentos participativos, já que, por meio deles, a sociedade tem a oportunidade de se aproximar das decisões do poder público.

Se for verdade que a Constituição Federal de 1988 consagrou um Estado Democrático de Direito, também é certo que, para a manutenção e o desenvolvimento da ordem democrática, faz-se necessária a participação constante e ativa dos cidadãos nos atos de governar. A democracia é uma prática social, um processo de convivência e afirmação do povo e da garantia dos direitos fundamentais.

Nesse aspecto, a democracia deve ser vista para muito além de um regime político. Ao mesmo tempo em que se constitui como direito fundamental, também pode ser encarada como uma práxis essencial para o desenvolvimento de referidos direitos. Para tanto, impõe-se, primeiramente, uma reformulação acerca do conceito do que vem a ser cidadania, de modo que não se restrinja ao direito de votar e ser votado.

Partindo dessa relação entre democracia e participação, a presente pesquisa indaga se os Conselhos de Políticas Públicas, instrumentos coletivos de comunicação entre sociedade e Estado, da forma como originariamente estão estabelecidos e com base em suas funcionalidades, conseguem adquirir papel relevante a limitar a atuação discricionária do Estado, constituindo, então, nova fonte de juridicidade dentro do ordenamento jurídico.

Para uma melhor abordagem da temática proposta, o trabalho se desenvolve por meio do método dedutivo e se estrutura em três capítulos. No primeiro capítulo, como subsídio para se defender a necessidade de criação e incentivo às práticas dos Conselhos de Direitos, analisa-se a relação existente entre Estado e sociedade, apontando aspectos históricos que demonstram a fragilidade deste relacionamento, a princípio, díspar e paradoxal.

Pretendendo fazer uma releitura, condizente com o cenário democrático adotado pelo Brasil a partir de 1988, apresentam-se argumentos que procuram

reconfigurar o sistema representativo de governo, indicando a necessidade de uma participação constante e consciente da sociedade na gestão pública.

Assim, apresentam-se os Conselhos de Direitos ou, por opção de nomenclatura desta pesquisa, os Conselhos de Políticas Públicas como espaços públicos de revigoramento da qualidade democrática. Enquanto instituições de composição paritária entre membros do Estado e da sociedade civil, proporcionam uma reaproximação do ato de governar pelos cidadãos que se conformam em, por meio do processo eleitoral, delegar o seu poder a seus representantes.

Feitas estas considerações iniciais, no segundo capítulo, adentra-se aos fundamentos dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, explorando suas funcionalidades e os desafios enfrentados pela práxis conselhista. Para tanto, utiliza-se os dados divulgados pela pesquisa "Os bons Conselhos – conhecendo a realidade", realizada pelo Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor da Fundação Instituto de Administração (CEATS/FIA), realizada no ano de 2007 com os Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente das diversas regiões do Brasil.

Assumindo como premissa a Teoria do Agir Comunicativo, desenvolvida por Habermas (1989), entendem-se os Conselhos como locais privilegiados que oportunizam o diálogo e a argumentação como procedimentos prévios à tomada das decisões. Identificam-se, então, as deliberações conselhistas como mecanismos que reduzem a margem de discricionariedade administrativa do poder público, em respeito a uma perspectiva constitucional do Direito Administrativo, o que conduz para assegurar o postulado de uma democracia participativo-deliberativa.

No último capítulo, por sua vez, questionam-se os elementos teóricos que poderiam justificar os contornos políticos e jurídicos relativos à existência, composição e funcionamento dos Conselhos de Direitos, motivando a reflexão acerca da Política da Libertação de Enrique Dussel (1995) e do Pluralismo Jurídico de Antonio Carlos Wolkmer (2001) enquanto pensamentos aplicáveis à realidade da América Latina. Após, busca-se revelar o fenômeno da Constitucionalização Simbólica com o objetivo de investigar se, da forma como instituído, os Conselhos se instituem como uma utopia ou possibilidade para a qualificação da democracia brasileira.

Em que pese a existência de outras dissertações no Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica com a temática semelhante a deste trabalho, importante esclarecer que esta pesquisa, voltando seu estudo para outros aspectos, pretende reunir subsídios teóricos e práticos aptos a esboçar o funcionamento dos Conselhos de Direitos, tidos por responsáveis em conceder maior legitimidade à política dos representantes, servindo, ainda como revigoramento à democracia representativa por meio de uma perspectiva participativo-deliberativa.

Ao mesmo tempo em que contribuem como instâncias empoderadoras, assumindo um viés emancipatório-transformador, os Conselhos de Direitos, em especial o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, são instrumentos necessários para a aproximação entre Política e Direito, sociedade e Estado, representantes e representados.

A consagração de uma política democrática, participativa e plural demanda um componente cultural de mobilização e de despertar reivindicatório pela sociedade, o que pode ser proporcionado pelos Conselhos de Direitos que são, pela Constituição brasileira, os novos atores sociais produtores de juridicidade e responsáveis por uma distribuição horizontal e contra hegemônica de poder.

1 A DICOTOMIA ESTADO E SOCIEDADE: UMA NOVA RELAÇÃO EM BUSCA DA PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONALIZADA

"O Direito Constitucional liberta, e se lhe destruírem as bases, minando os seus princípios, como é da índole e natureza do processo globalizador e das categorias axiológicas do neoliberalismo, já não haverá povo, nem cidadania, nem nação; haverá, sim, legiões de súditos, coortes de homens resignados, debaixo da regência de um estatuto do poder, que será tudo, menos uma Constituição".

(BONAVIDES, 2001, p. 17)

Primeiramente, antes de adentrar ao conteúdo deste capítulo, considera-se importante esclarecer que não se pretende abordar de forma exauriente a temática acerca do surgimento e constituição do Estado e sociedade civil. Contempla-se, tão somente, aspectos sob um ponto de vista contemporâneo, que envolve analisar de que forma os diversos modelos de Estado podem favorecer um novo olhar para a relação com a sociedade civil.

Em razão até mesmo dos complexos desdobramentos que a análise minuciosa da origem da relação entre Estado e sociedade o exigiria, parte-se do pressuposto de que a compreensão desta temática, ainda que superficial, por não ser propriamente o objetivo específico deste trabalho, irá se afigurar como relevante para a conceituação de outros elementos imprescindíveis para o entendimento acerca dos Conselhos de Políticas Públicas como espaços democráticos participativos.

Independentemente do modelo ou teoria que adote, Estado e Sociedade, historicamente, são categorias que desde seu nascimento foram concebidos de forma separada e independente. Talvez, até por isso, seja tão difícil conceber democracia, poder e controle dentro de uma atuação estatal.

1.1 ESTADO E SOCIEDADE: DA ORIGEM A ARGUMENTOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UM NOVO RELACIONAMENTO

Entender o Estado como sendo um ente presente em todas as sociedades organizadas e responsável por satisfazer as necessidades de seus membros é uma concepção que ultrapassa o feudalismo e recai na modernidade, período em que ocorre a ascensão da burguesia e explicações religiosas e cosmológicas deixam de ter espaço.

Em contraponto a esta vinculação do surgimento do Estado com o período moderno, Berclaz (2013) adverte que há quem entenda que o surgimento do Estado é decorrente de uma racionalidade econômica de índole exploratória forjada a custo da violência que, revestida de uma ideologia cultural-religiosa, camuflou o interesse de expansão do mercado. O autor ainda continua:

Apesar da controvérsia relativa ao contexto de surgimento do Estado entre essas duas visões diferentes de Modernidade, este resta consolidado como criação política racional responsável pela gestão monopolizada e centralizada dos interesses coletivos do qual se espera a produção do bem para as pessoas em substituição à pulverização poliárquica e fragmentada própria do tempo medieval (BRECLAZ, 2013, p. 23).

Não se pode negar, todavia, que muito do entendimento que hoje se tem acerca do papel desempenhado pelo Estado está arraigado a uma visão jusnaturalista de soberania, caracterizada por uma constituição ilimitada e por uma qualitativa distância entre os súditos e os soberanos (COSTA, 2010).

Coube aos filósofos contratualistas a elaboração de teorias que fundamentassem e legitimassem a criação do Estado e da sociedade, em respeito ao seu conceito tradicionalmente difundido como instituição mediadora de poder necessária para a harmonização das relações sociais. Com isso, é por meio do contrato social que se introduz uma nova imagem de soberania, que requer um novo fundamento de legitimidade, agora o consenso (COSTA, 2010).

O contrato social, representativo de um imaginário acordo de vontades em proteção de determinados direitos, seria responsável por colocar fim a uma divisão entre um estágio pré-político, estado de natureza, que sucessivamente originaria a

construção do Estado Civil ou Sociedade Política. Como explica Boaventura de Sousa Santos (2010, p. 317):

O contrato social é assim a expressão de uma tensão dialéctica entre regulação social e emancipação social que se reproduz pela polarização constante entre vontade individual e vontade geral, colectiva, entre interesse particular e bem comum. (...) O procedimento lógico que estabelece o carácter inovador da sociedade civil reside, como é sabido, na contraposição entre esta e o estado de natureza ou estado natural. Não surpreende, pois, que as diferenças bem conhecidas na concepção do contrato social entre Hobbes, Locke e Rousseau se espelhem em diferentes concepções do estado natural ou estado da natureza. Quanto mais violento e anárquico o estado de natureza, maiores são os poderes investidos no Estado saído do contrato social. As diferenças a este respeito entre Hobbes (1946), por um lado, e Locke (1952) e Rousseau, por outro, são enormes. Comum a todos eles, no entanto, é a ideia de que a opção de abandonar o estado natural para constituir a sociedade civil e o Estado moderno é uma opção radical e irreversível.

Desta separação é que surge então a diferenciação entre esfera pública e privada como campos distintos de enquadramento das relações sociais que teriam de se encaixar em tão somente uma das categorias. Tão logo, Estado e Sociedade também se colocam em esferas distintas e contrárias, um representando o campo privado e o outro, o campo público.

Thomas Hobbes (1588-1679), ao assumir características absolutistas, introduz o contratualismo para interpretar o papel do Estado. Ao diferenciar o estado de natureza, Hobbes considera ser da essência humana a busca pela satisfação de suas próprias vontades, conduzindo, por isso, a um estado constante de guerra. Por essa razão, ao abdicar de seu estado de natureza em prol da liberdade civil, os homens, por meio de um pacto firmado entre si e por meio das leis, elegem um soberano que representará o surgimento da sociedade.

O poder, na concepção hobbesiana, é absoluto, devendo se assegurar, ainda que por meio do medo e da força, o cumprimento das leis, responsável por limitar a liberdade natural dos homens, e também garantir a segurança. Aos súditos somente é permitido o cumprimento de referidas ordens.

É desse entendimento que surge John Locke (1632-1704), também filósofo contratualista que diferencia estado de natureza de estado civil. Entretanto, no estado de natureza de Locke haveria paz e liberdade, de tal maneira que o que

levaria os homens a realizar o contrato seria a preocupação com a propriedade que, dada a sua existência anterior à ordem civil, é admitida como direito natural, não sendo permitida qualquer supressão pelo Estado.

Importante notar do pensamento de John Locke que ser livre significava ser proprietário e o governo legítimo era advindo do pacto firmado justamente por estes indivíduos que ansiavam resguardar seu direito de propriedade. Por isso, Locke introduz ideais liberais, já que a norma jurídica advém do direito dos cidadãos e não mais do Estado.

Esta análise permite compreender que a reflexão realizada por Hobbes se centra no poder do Estado, legitimado pelas leis e pela realização do contrato pelos homens, ao passo que em Locke os direitos dos cidadãos, em especial o de propriedade, e os limites que podem ser impostos ao Estado estão no âmago de sua sistematização teórica.

Jean Jacques Rousseau (1712-1778), embora também filósofo do contratualismo, passou a considerar a desigualdade em sua análise acerca do Estado. Diferentemente dos outros filósofos, irá afirmar que no estado de natureza o homem é genuinamente bom, sendo a maldade um atributo decorrente do convívio social.

É claro que Rousseau não desconsidera a existência de desigualdades no estado de natureza. Todavia, referidas desigualdades são naturais, vez que estão relacionadas a questões individuais como força física, saúde e idade. O problema está no surgimento das desigualdades políticas, as quais são, inclusive, fruto do próprio consentimento dos indivíduos (contrato) que passam a viver em sociedade (estado civil).

Percebe-se uma concepção positiva acerca do surgimento do Estado comum aos pensadores contratualistas, em que o mesmo foi criado para solucionar os problemas existentes no estado de natureza e harmonizar o convívio em sociedade. O Estado, nessa perspectiva, se sobressai à figura da sociedade. É considerado um estágio eminentemente superior e necessário para a própria sobrevivência da sociedade.

Não obstante referido posicionamento, outra teoria desenvolve-se como discurso para explicar a origem e relacionamento dos termos Estado e Sociedade. Em caminhos opostos, a teoria negativa, apoiada no pensamento de Marx, concebe o Estado segundo "uma *visão restrita*, apontando-o como "comitê" gestor dos

interesses da burguesia como classe dominante, ocasião em que se denunciou a cumplicidade constrangedora deste com a manutenção da exploração do homem pelo capital" (BERCLAZ, 2013, p. 26).

Tanto a visão positiva quanto a negativa convergem para o entendimento de uma separação e distinção entre Estado e Sociedade, ainda que se saiba que sua origem se deu no mesmo tempo histórico. O conceito de sociedade, então, nasce justamente para abranger aquilo que não era contido no de Estado. Por este motivo, é necessário desenvolver um conceito empírico jurídico acerca do conteúdo de sociedade civil, dada a relevância que tal semântica exercerá no desenvolvimento das ações participativas.

De forma que o conceito e a origem de Estado podem variar, dependendo da ordem de análise que se admite, optou-se por desenvolver a semiótica de sociedade civil a partir de alguns aspectos do pensamento de Gramsci, em especial, em razão de sua teorização acerca da ampliação do Estado.

Gramsci (2007) diferencia a sociedade civil da sociedade política. Esta, a sociedae política, seria o Estado em sentido estrito, representado pela classe dominante que detém os aparelhos repressivos e de dominação. Aquela, a sociedade civil, é o Estado ético, por meio do qual as classes almejam exercer sua hegemonia para os caminhos da direção política. Sociedade civil e política convivem no nível denominado superestrutural que se situa na intermediação entre a base econômica e a sociedade política.

A visão ampliada do Estado reside no fato de este não ser mais concebido apenas em decorrência das relações econômicas (infraestrutura), mas organizado nas suas relações de poder por meio da superestrutura que seria responsável por abranger tanto a sociedade política quanto a sociedade civil, categorias que representam ideais distintos de coerção (ditadura/dominação) e hegemonia (direção e consenso), respectivamente (BERCLAZ, 2013).

A respeito do pensamento de Gramsci, Wolkmer (1995, p. 68-71) explica que:

Gramsci tende a situar as complexas esferas da sociedade civil e da sociedade política no âmbito de uma totalidade orgânica que ele chama de 'superestrutura'. [...] A área de abrangência da sociedade civil é, para Gramsci, extremamente vasta: sua força motora delimita as categorias do bloco histórico e manifesta a concepção de um mundo de teor eminentemente ideológico. A sociedade civil,

enquanto representação de uma classe dominante, tende a estenderse a Arte, Ciência, Economia, Direito e Religião, pois o domínio da sociedade civil é um domínio ideológico. [...] No contexto da totalidade dialética, a dicotomia funcional é distinguida pelo consenso e pela coerção. As relações entre a sociedade civil e sociedade política apresentam constante e permanente interação, chegando, em determinado momento, a alcançar uma identificação peculiar e entrelaçada. [...] os liames entre sociedade civil e sociedade política, no seio da superestrutura, são cada vez mais profundos, o consenso e a coerção apresentam-se em ambas sob formas mais variadas. Inexiste, portanto, o domínio isolado e absoluto do 'consenso' na esfera da hegemonia da sociedade e na órbita da coerção na hegemonia estatal. Apesar de o consenso ser identificado, normalmente, com a sociedade civil e a coerção com a sociedade política, existe uma certa ambivalência deles na instancia da superestrutura. [...] Em Gramsci, o Estado não é somente 'sociedade política', mas também 'sociedade civil'.

É justamente essa percepção ampliada de Estado que interessa para a compreensão do compartilhamento de poder por meio de estruturas legítimas de participação da sociedade civil. Por mais que o pensamento tradicionalmente liberal tenha estabelecido uma diferenciação entre esfera pública e privada, como traço da relação sociedade e Estado, o pensamento de Gramsci fornece elementos para uma interlocução e redefinição destas áreas que, ainda que com papeis e atores distintos, versam sobre o mesmo objetivo.

Defender uma separação rígida entre Estado e sociedade é uma visão liberal-burguesa em crise, haja vista a consolidação do formato do Estado Social Democrático de Direito, o qual possibilitou uma revitalização sobre o relacionamento do Estado com a sociedade a partir do momento em que pressupõe um constante diálogo entre os representantes e representados.

Por meio deste modelo, a sociedade deve estar cooperando com o Estado, exigindo não só prestações positivas de respeito aos direitos fundamentais, como também a disponibilidade de canais de participação direta. Torna-se incompatível com o modelo democrático o isolamento da sociedade civil, da qual, aliás, o Estado está à disposição.

Passou-se a considerar que a sociedade deveria fortalecer-se frente ao papel desempenhado pelo Estado, conforme expõe Marco Aurélio Nogueira (2011, p. 90):

[...] também cresceu, ao longo dos anos 1990, uma opinião francamente favorável à substituição do Estado pela 'sociedade civil'

na formatação da convivência social e no encaminhamento de soluções para os diferentes problemas sociais. Por caminhos imprecisos, buscou-se compensar a inoperância governamental e a subsunção do Estado ao capital com uma aposta categórica na potência reformadora da 'sociedade civil'. Ainda que tenha sido largamente aproveitada pelo projeto neoliberal de reforma do Estado - que incorporou o 'terceiro setor' e a 'sociedade civil' a seu estoque de recursos argumentativos – é inegável que aquela ideia encorpou, ganho densidade teórica e converteu-se num dos mais decisivos campos políticos e intelectuais da Modernidade. Quanto mais se avançou nessa direção, mas se foi recuperando a questão do Estado, vista agora também sob forma dilemática: seria a 'sociedade civil', por si só, capaz de gerar as condições para um conviver dignificante, justo e igualitário? A 'racionalidade comunicativa' a ela potencialmente inerente passou a suscitar dúvidas diante da multiplicação frenética dos particularismos. Dado que seria recomendável a mais livre e plena manifestação de todos os interesses, desejos e identidades, pôs-se o problema de saber como evitar que isso ameace o viver coletivo, o contrato social e a democracia.

O Estado passou a ser de e para a sociedade civil, não só em razão do Estado Democrático de Direito, mas também por escapar a necessidade de uma releitura sobre soberania e legitimidade no exercício do poder estatal. É no campo da sociedade civil que as vozes em favor de interesses contramajoritários de grupos vulneráveis devem se concentrar, otimizando espaços de emancipação.

A soberania unilateralmente exercida pelo Estado deve se adequar ao novo modelo de legitimidade que demanda um controle para além daquele exercido pelo próprio poder (controle de legalidade). Nesse sentido:

[...] cabe avançar na formulação crítica de uma nova legitimidade capaz de superar as limitações e as incongruências da tradição jurídico-formalista que reduz e confunde sempre a legitimidade com o princípio da legalidade. Trata-se de romper com a lógica dominante de que o processo de legitimação do poder estatal se identifica necessariamente com o processo de legalização do exercício do poder. É uma nova legitimidade enquanto expressão da vontade e do justo reconhecimento da comunidade que determina e fundamenta em definitivo os horizontes de uma nova legalidade institucionalizada. Enfim, a construção crítica de uma legitimidade democrática que venha a fundamentar o Poder Político e o Direito justo tem seu ponto de referência deslocado da antiga lógica da legitimação calcada na legalidade tecno-formal para uma legitimidade 'instituinte', formada no justo consenso da comunidade e num sistema de valores aceitos e compartilhados por todos. Não se trata mais de identificar ou de reduzir o conceito de legitimidade ao aspecto simplesmente jurídico [...] Numa cultura jurídica pluralista, democrática e participativa, a legitimidade não se funda na legalidade positiva, mas resulta da

consensualidade das práticas sociais instituintes e das necessidades reconhecidas como 'reais', 'justas' e 'éticas' (WOLKMER, 1995, p. 88-89)

Em razão do exposto, a visão ampliada de Estado pregada por Gramsci, por meio da qual se sustenta a articulação orgânica da sociedade política com a sociedade civil como modo de obtenção de hegemonia pautada também pelo consenso, o perfil do Estado Democrático de Direito e o novo conceito de legitimidade que transcende à mera legalidade de formalização do poder podem ser considerados alguns argumentos que embasam uma participação efetiva da sociedade civil no campo da gestão pública, demonstrando, acima de tudo, que esfera pública e privada se conectam em busca dos ideais da democracia e soberania popular.

1.2 REPRESENTATIVIDADE POLÍTICA: ASPECTOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA TEORIA DEMOCRÁTICA PARTICIPATIVA

A teorização do modelo político representativo ganhou espaço durante os séculos XVIII e XIX, com os pensamentos de Benjamin Constant e Sieyès (WOLKMER, 2001). Quando se observa a ordem social moderna, sob um aspecto político, nota-se a separação e diferenciação entre sociedade e Estado. Em contraposição direta a isto, alguns desafios são considerados frente a esta nova institucionalidade política: o desafio da representação e da impessoalidade.

A representação consiste em criar uma presença, evocativa ou substitutiva, daquilo que não se apresenta, exceto de forma mediada. Diante disso, a representação conjuga uma dupla composição consistente em um ser e, posteriormente, um agir. Assim, "podemos falar da representação como um "um ser para" (ou "no lugar de") um sujeito ausente e/ou como um "agir por" (ou "no lugar de") um sujeito inativo" (COSTA, 2010, p. 155).

Segundo o referido autor, dentro do cenário político, a representação assume destaque em relação à busca pela convergência entre o domínio de poucos e a sujeição de muitos a que se propõe:

Na cultura política, a representação não desenvolve um papel subordinado ou meramente técnico-constitucional: não é um conceito que intervém somente para conotar uma específica forma de governo ou para assinalar a natureza de um determinado órgão. A representação coloca-se, mais do que isso, no centro do processo de compreensão e legitimação da ordem política. O problema que ela tem diante de si é o problema capital da cultura político-jurídica: a passagem da multiplicidade "anárquica" dos indivíduos à unidade de um ordenamento do qual os indivíduos se consideram membros. Está em jogo a relação entre as partes e o todo: o deslocamento das ações imprevisíveis, centrípetas, conflituais, dos indivíduos e a formação de uma ordem unitária (COSTA, 2010, p. 155-156).

A partir da vinculação da representação com a compreensão e legitimação da ordem, percebe-se que este fenômeno tenta dar conta da dinâmica dos poderes do Estado e da dicotomia entre unidade e multiplicidade, diferenciação e igualdade. Ou seja, "a unificação do múltiplo é o horizonte do discurso da representação" (COSTA, 2010, p. 156), o que permite o uso do singular, ainda que diante de estratégias diferenciadas.

Desse seu papel paradoxal, a representação guarda estreita relação com a ordem. Pietro Costa (2010, p. 180) esclarece que:

A representação, então, intervém na formação da ordem com uma espécie de movimento duplo: afirmando a nítida distância qualitativa do soberano representativo em relação aos representados, e, ao mesmo tempo, fez defender a legitimidade do primeiro do consenso (das vontades, dos votos) dos segundos. É exatamente dentro destas virtualidades ideais que se desenvolve a luta dos séculos XIX e XX pelos direitos políticos.

Isto quer dizer que o discurso da representação pressupõe uma relação duradoura e estrutural entre o representante e o seu representado, isto é, entre a figuração unitária e os múltiplos sujeitos que agora passam a ser considerados a partir de um elemento caracterizante.

Justamente neste aspecto é que se encontra o dilema do processo representativo, já que é preciso delinear o tipo de relação existente entre os extremos dos quais ele é responsável pela junção. Pietro Costa (2010, p. 157) elenca da seguinte forma: "[...] Quais são os procedimentos simbólicos e institucionais através dos quais os sujeitos se reconhecem representados pela figura ou pelo ente unitário, quais são os mecanismos de seleção do representante e a sua valência política e ideal".

Não basta, então, assumir a forma representativa, sem estabelecer seus critérios de organização, os poderes e deveres do representante e dos representados, bem como os seus critérios de seleção. Isto posto, o mecanismo eletivo, exteriorizado pelo voto, emerge como um instrumento necessário do processo representativo.

O voto é o símbolo de legitimação e exercício de um efetivo poder. No primeiro caso porque, por meio dele, permite aos representados reconhecer os seus representantes e, por assim dizer, reconhecer-se neles. Por outo lado, é pelo voto que se torna possível a influência, ainda que com intensidades diversas, na escolha da elite política.

Em princípio, o mecanismo do voto é responsável por criar um laço significativo entre representante e representados, mas isso não o impede de ser um instituto passível de pressão e influência da elite (representante) sobre os sujeitos (representados).

É, justamente, em função da exigência de assinalar com força a diferenciação dos sujeitos e das posições de poder que a representação moderna utiliza com cautela o princípio da igualdade: ela é constrangida a mover-se sobre um sutil divisor de águas, a partir do momento que deve distanciar-se do regime "ancien", considerando uma nação composta (como queria Sieyés) de todos os sujeitos "iguais", mas nem por isso pretende renunciar ao papel de liderança da elite. O discurso da representação não coloca em cena, com o coração em paz, "todos" os sujeitos, mas preocupa-se em fixar critérios e introduzir distinções (COSTA, 2010, p.172).

Por certo período, o direito de voto foi diretamente dependente da propriedade, tida não como um dado econômico, mas como requisito de investidura da subjetividade em geral. A propriedade, então, durante os séculos XVIII e XIX, foi a expressão da autonomia e independência. Logo, se o direito ao voto formaliza a expressão do consenso dos sujeitos, não há como o atribuir àqueles que não são considerados plenamente independentes.

No mesmo aspecto da propriedade, outros critérios podem ser responsáveis por desabilitar um sujeito como, por exemplo, o do pertencimento ao gênero feminino. Portanto, ser proprietário e pertencer ao gênero masculino são atributos de um sujeito que passa a ter o direito ao voto, considerado cidadão.

Por isso que a representação não pode ser encarada como um canal que reflete a vontade dos sujeitos representados. Pelo contrário, a representação é o

espelho da sociedade e se relaciona muito mais com a capacidade dos sujeitos. Ela serve para designar aqueles que serão os sujeitos de excelência, de tal maneira que a composição da classe política seja um fiel reflexo da hierarquia social presente.

A problemática da representação aparece, então, justamente neste distanciamento e ao mesmo tempo necessária aproximação entre os representantes e representados. Boaventura de Sousa Santos (2016) esclarece que esta autonomia dos representantes é que conduz para o que ele chama de "patologia da representação".

Quando se evidencia que a distância entre representante e representados se tornou ampla e disfuncional, ocorre o fenômeno da patologia da representação. A partir deste ponto, a própria técnica representativa dispõe de um aparato, superficialmente, destinado a solucionar a problemática: novas eleições que trazem consigo outros fatores a ser considerados como o sistema político e suas mediações institucionais (SANTOS, 2016).

O autor adverte para o potencial desenvolvimento de uma patologia da participação a partir da patologia da representação. Isto porque, nem sempre novas eleições significam alterações substanciais nos partidos políticos, ou seja, "mudar de representantes pode significar mudar de partidos, mas não mudar os partidos e muito menos mudar o sistema de partidos ou o sistema de organizações de interesses" (SANTOS, 2016, p. 120).

Significa dizer que novas eleições podem alterar muito pouco a realidade política. Na medida em que isso ocorre reiteradamente, a distância entre representante e representados se transforma na patologia da participação, em que os cidadãos vão se convencendo de que o exercício ao voto não é capaz de modificar o constante incômodo da síndrome da representação.

Caracterizar esse fenômeno como patologia de representação e de participação implica, desde logo, uma crítica da teoria política liberal em que se baseia a DR¹. De fato, os teóricos liberais arquitetaram o regime democrático para garantir eu essa distância existisse (elitismo) e que a participação não fosse demasiado ativa (procedimentalismo). O medo das massas ignorantes e potencialmente revolucionárias está na raiz da DR (SANTOS, 2016, p. 120).

¹ DR é a sigla da abreviação utilizada por Boaventura de Sousa Santos, na obra intitulada "A difícil democracia: reinventar as esquerdas", para se referir à Democracia Representativa.

Em sentido oposto, Urbinati (2005) defende que o mecanismo das eleições periódicas são responsáveis por formar um processo circular entre Estado e Sociedade. O cidadão possui um poder negativo que lhe permite investigar, influenciar e julgar os representantes, podendo, inclusive, mudar o curso da ação política.

A democracia é, sim, representativa, mas, o mecanismo representativo, a qual faz referência, impõe colocar na cena política todos os sujeitos, sem exceção. São duramente contestados, portanto, os dois principais critérios de inclusão (e exclusão) política consagrados pela tradição: a propriedade e o gênero (COSTA, 2010).

Nesse contexto, emerge uma visão neorrepublicana acerca da representação, por meio da qual se alteram os contextos e discursos ético-políticos, reconduzindo para uma ressignificação do sujeito que vê em sua participação política a realização humana do indivíduo, buscando, então, um sistema que consagre a pluralidade e a inclusão de todos.

A luta pela democracia política é, evidentemente, de grande dimensão e persegue objetivos ético-sociais e econômico-políticos que não investem o mecanismo representativo como tal: é uma "luta reconhecimento", uma luta conduzida economicamente frágeis para tirar das costas o estigma negativo vinculado à condição de "não proprietário"; é uma luta para mudar a composição da classe dirigente e conseguir obter as reformas econômico-sociais que dificilmente seriam concedidas por uma classe dirigente de "notáveis"; porém, é uma luta que acaba também, núcleo essencial investindo, 0 representativo, na medida em que vincula o alargamento do sufrágio à inauguração de uma relação diversa entre soberano e os sujeitos; entre a nação e os cidadãos: uma relação de maior aproximação entre representantes e representados, uma relação de maior "representatividade" entre a assembleia representativa e uma sociedade que refuta qualquer hierarquização interna e pede que seja espelhada como tal na assembleia representativa (COSTA, 2010, p. 180-181).

A partir do até aqui exposto, pode-se conceber o fenômeno da representação por meio de duas teorias: em um primeiro momento, a representação política possuía como características a total independência do representante, o sufrágio restrito, a essência do chamado "mandato representativo" ou "mandato livre", a separação dos poderes, a publicidade, o livre debate no plenário das assembleias (BONAVIDES, 2006).

A Doutrina da Duplicidade traz a existência de duas vontades legítimas e distintas atuantes no sistema representativo: a vontade menor e fugaz do eleitor, restrita à operação eleitoral, e a vontade autônoma e politicamente criadora do eleito ou representante, oriunda, aliás, daquela operação.

Em outro plano, a Doutrina da Identidade, afasta a autonomia e poder próprio do representante e o vincula aos estímulos de vontade dos governados, "escravizando-o a um escrúpulo de fidelidade ao mandante. É a vontade deste que ele em primeiro lugar se acha no dever de reproduzir, como se fora fita magnética ou simples folha de papel carbono" (BONAVIDES, 2006, p. 218).

A corrente doutrinária da duplicidade vigorou durante os séculos XVIII e XIX, apresentando declínio somente no século XX quando as constituições se mostraram cada vez mais híbridas com a presença de mecanismos da democracia direta.

A vontade una e soberana do povo, que deveria resultar de um sistema representativo de índole e inspiração popular, se decompôs em nossos dias na vontade antagônica e disputante de partidos e grupos de pressão. Na sociedade de massas abala-se de maneira violenta a acomodação dos interesses econômicos, políticos e sociais, cada vez menos os interesses globais do povo e cada vez mais interesses parcelados de grupos e classes conflitantes. Por isso mesmo tradutores de um antagonismo que vai se tornando irremediável, sujeitos a um equilíbrio precário e que jamais poderá ser adequadamente atendido pelas velhas estruturas do sistema representativo (BONAVIDES 2006, p.233).

Segue, então, a paradoxal problemática da representação. A identidade representante-representado permanece sendo a ilusão do sistema representativo, uma vez que não fala a vontade popular, fala a vontade dos grupos, falam seus interesses.

A falência do sistema representativo, ou melhor, os sinais de sua fragilidade podem ser estendidos para além da questão identitária dos representantes/eleitorado. O surgimento de grupos de pressão, o desvirtuamento do processo eleitoral, o papel desempenhado pela mídia, entre tantos outros fatores dão conta da crise da representatividade e evidenciam uma vontade geral cada vez mais distante e fugaz.

Ainda que se considere a representação em um regime democrático, suas incertezas de funcionamento e identidade continuarão a existir. A crise da representação não se deflagra apenas nos limites da esfera representativa. São

necessárias reformas para além do campo eleitoral, observando espaços externos à própria representação como o acesso ao debate público e ampliação das condições materiais que possibilitam uma efetiva participação da sociedade.

1.2.1 Democratizando a Democracia: aspectos da teoria democrática participativa

Superar a dicotomia existente entre Estado e Sociedade Civil a partir da defesa de um novo relacionamento entre referidas instâncias implica, necessariamente, a discussão sobre o conceito atual de um dos paradigmas da modernidade: a democracia. Márcio Soares Berclaz (2013) alça a democracia a tal importância, considerando-a como um paradigma hegemônico, a partir do qual as sociedades não democráticas deixam também de ser políticas.

Por questões metodológicas, buscar-se-á identificar alguns atributos que compõem a definição jurídica de democracia, muito embora se tenha conhecimento de que a própria origem e comportamento da democracia possua grande influência política. Ao lado da soberania do povo e da representação, outro eixo institucional da democracia, elencado por Paulo Bonavides (2015), é a existência de uma Constituição.

Em um primeiro momento, a Constituição assume a função de organizar os poderes do Estado e garantir o respeito à legalidade. Posteriormente, passa a ser o fundamento do direito, "porquanto de sua observância deriva o exercício permanente da autoridade legítima e consentida" (BONAVIDES, 2015, p. 348). Para o autor, a democracia se consagra para além de uma forma de governo em um direito, cujo grau valorativo de normatividade a elege como um princípio.

É possível identificar uma dupla dimensão a partir da democracia. Sob o aspecto substancial/material, a democracia condiciona o agir dos governantes a certos valores e objetivos, os quais devem estar de acordo com o texto constitucional. Já sob uma visão procedimentalista, a legitimidade do poder democrático é oriunda da observância das regras e processos previstos para a escolha do governante. Em momento oportuno, far-se-á uma análise acerca do caráter material e procedimental da democracia brasileira.

De forma ampla e genérica, democracia pode ser entendida como uma gestão de governo que permite a participação ativa dos cidadãos em plena condições de igualdade, assegurando-lhes direitos fundamentais. Pietro Costa (2010) considera que a palavra democracia possui um espectro semântico amplo e composto, e sua linha de desenvolvimento histórico-conceitual é fragmentada. Explica o autor que:

Da primeira perspectiva, dois problemas conceitualmente distintos se referem à área semântica da "democracia": o problema do fundamento e da legitimidade do poder político e o problema da titularidade e da modalidade de exercício do próprio poder. A ambos os problemas, a "democracia" deseja fornecer uma resposta: mas a sua impostação e solução (e, assim, o próprio sentido da democracia) dependem estreitamente das coordenadas socioculturais dos diversos contextos históricos; [...] (COSTA, 2010, p. 211).

Se por um lado a democracia, na primeira metade do século XX, se tornou a forma de governo desejável, por outro trouxe uma restrição na forma de participação e soberania, respaldada, basicamente, em um procedimento eleitoral cuja finalidade era a formação do governo. Após a Segunda Guerra Mundial, o debate se concentrou em quais seriam as condições estruturais da democracia (AVRITZER; SANTOS, 2002).

Durante esse período, evidenciou-se uma tensão entre o capitalismo e a democracia, já que, ligada a esta, desenvolveu-se uma análise acerca de suas virtudes redistributivas que colocariam limites à propriedade e provocariam ganhos distributivos para as classes sociais desfavorecidas. Surgem, a partir daí, debates que buscam alternativas ao modelo tradicional e liberal da democracia, discorrendo sobre suas formas e variações.

Duas teorias ganham destaque nessa perspectiva. A primeira, denominada Teoria Democrática Competitiva, analisa os modelos elitista e pluralistas cujas referências são Schumpeter e Dahl, respectivamente. A segunda, Teoria Democrática Popular, examina os modelos participacionistas e deliberacionistas defendidos por Carole Pateman e Jurgen Habermas (BARBOSA, 2017).

Avritzer e Santos (2002) elencam os principais elementos da concepção hegemônica de democracia: contradição entre mobilização e institucionalização, valorização positiva da apatia política, concentração do debate democrático na

questão dos desenhos eleitorais da democracia, tratamento do pluralismo como forma de incorporação partidária e disputa entre as elites e a solução para o problema na participação por meio da discussão das escalas e da complexidade. Acrescenta, nesse sentido:

Todos esses elementos que poderiam ser apontados como constituintes de uma concepção hegemônica da democracia não conseguem enfrentar adequadamente o problema da qualidade da democracia que voltou à tona com a assim chamada "terceira onda de democratização". Quanto mais se insiste na fórmula clássica da democracia de baixa intensidade, menos se consegue explicar o paradoxo de a extensão da democracia ter trazido consigo uma enorme degradação das práticas democráticas. Aliás, a expansão global da democracia liberal coincidiu com uma grave crise desta nos países centrais onde mais se tinha consolidado, uma crise que ficou conhecida como a da dupla patologia: a patologia da participação, sobretudo em vista do aumento dramático do abstencionismo; e a patologia da representação, o fato de os cidadãos se considerarem cada vez menos representados por aqueles que elegem. Ao mesmo tempo, o fim da guerra fria e a intensificação dos processos de globalização implicaram uma reavaliação do problema homogeneidade da prática democrática (AVRITZER; SANTOS, 2002, p. 42).

O entendimento liberal de democracia priorizou a acumulação do capital em detrimento da redistribuição social, bem como limitou a participação cidadã com o objetivo de impedir que demandas sociais de redistribuição de riquezas sobrecarregassem o regime democrático e dificultassem o acúmulo de fortuna.

No período pós-guerra, surgiram concepções acerca da democracia que reconhecem a pluralidade humana a partir de alguns critérios como a criação de uma nova gramática social e cultural e o entendimento da institucionalidade democrática. Desvincula-se de seu modelo representativo e, então, abre-se espaço para questionamento acerca de novos modelos, como a democracia participativa.

A democracia participativa representaria um direito constitucional, criado para politizar a legitimidade e reconduzi-la para os ideais da liberdade dos povos, valorizando a diversidade dos sujeitos e se distanciando de um modelo procedimentalista e despolitizado voltado a atender somente os interesses do neoliberalismo (BONAVIDES, 2003).

Buscando uma reestruturação da esfera pública, a democracia participativa se preocupa com o desenvolvimento de uma cultura cívica/política que pretenda alargar a participação da sociedade nos atos de governar. A participação é

entendida como uma espécie de impedimento para o colapso do próprio sistema democrático.

Dentro da análise da democracia participativa, Carole Pateman (1992), expoente desta teoria, buscou iniciar seu estudo pela análise do pensamento de Rousseau, filósofo que já atribuía à participação papel fundamental para a gestão da polis.

Compartilhando das ideias rousseaunianas, a participação provoca um efeito psicológico sobre os que participam, promovendo uma inter-relação contínua entre as instituições e as atitudes daqueles que interagem dentro delas. A participação política, para Rousseau, é a própria materialização da liberdade civil. Por meio dela, seria possível conservar a igualdade entre os cidadãos (PATEMAN, 1992).

Quanto maior o nível de participação, mais capacitado estará o cidadão para exercê-la. Nessa perspectiva, a autora compreende que o ato de participar gera um sentimento de integração e responsabilização. Ou seja, aquele que participa também se preocupa e está diretamente responsável pela comunidade que integra.

A principal função da participação na teoria da democracia participativa é, portanto, educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de prática de habilidades e procedimentos democráticos. O regime participativo se sustenta por meio do impacto educativo do processo participativo (BARBOSA, 2017, p. 29).

Preocupada com a questão da apatia política, Pateman (1992) propõe ampliar o nível de participação, introduzindo instrumentos democráticos de gestão na esfera da vida cotidiana. A ideia é que, ao inserir a participação na base da sociedade, o cidadão se torne mais ativo e interessado pelos assuntos governamentais, desenvolvendo um senso crítico e participativo.

Pelo exercício participativo, então, o cidadão seria capaz de aprender a conciliar seus interesses privados com os interesses da coletividade. Nas palavras da autora: "como resultado de sua participação na tomada de decisões, o indivíduo é ensinado a distinguir entre seus próprios impulsos e desejos, aprendendo a ser tanto um cidadão público quanto privado" (PATEMAN, 1992, p. 39). Leonardo Barreto (2006, p. 59), ao analisar a teoria de Pateman, conclui que:

O aspecto pedagógico refuta parte importante das críticas e reinterpreta dados empíricos sobre a apatia e a incapacidade do cidadão comum de dissertar sobre assuntos políticos. Segundo a autora, a não-participação não pode ser atribuída a uma característica natural da personalidade da maior parte dos indivíduos, mas é resultado das atuais instituições "democráticas" que limitam as possibilidades de participação.

Percebe-se que a ausência de capacidade para participar de decisões políticas não pode ser utilizada como argumento para impedir o compartilhamento da gestão pública entre os governantes e governados. A teoria desenvolvida por Pateman é significativa nesse sentido, pois a própria autora adverte que somente pela prática, ou seja, pela participação, é que os indivíduos tomarão consciência e se tornarão mais eficientes para participar.

Democratizar a democracia é ir além da forma representativa, é não se limitar ao ato de escolha do chefe de governo, e perceber que o real sentido da participação política só será alcançado por meio do encorajamento do cidadão, permitindo que suas opiniões sejam ouvidas e respeitas. Também compreende o ir além das instituições tradicionais, incentivar o dissenso e fazer com que o consenso seja oriundo de debates e discussões.

Admitir a democracia participativa, em meio a um cenário em que os cidadãos se distanciam da política justamente porque estão desacreditados na força de sua participação, é uma abordagem necessária para a manutenção e reavivamento do cenário democrático.

1.3 EMPODERAMENTO POLÍTICO-CULTURAL: A SOCIEDADE CIVIL COMO PROTAGONISTA DA GESTÃO PÚBLICA

O processo de participação da sociedade civil está diretamente relacionado ao processo de empoderamento político-cultural da comunidade, enquanto pertencentes a um processo socialmente construído e compartilhado. Sem a participação social, os espaços públicos correm o risco de se tornar lugares em que há o "exercício de poder de uns poucos" (COSTA; REIS, 2010, p. 115). A participação é, por assim dizer, condição fundamental a fomentar o empoderamento

do indivíduo enquanto cidadão ativo.

A palavra empoderamento, de origem inglesa, passou a ganhar destaque a partir do momento em que se analisaram seus limites e possibilidades quando relacionada aos instrumentos participativos que realocaram a posição da sociedade civil.

A emergência de estratégias de empoderamento está teórica e historicamente associada ao longo processo de desenvolvimento das relações econômico-sociais, e uma cultura democrática difusa nos interstícios do tecido social, fundamentalmente na sociedade civil (KLEBA; WENDHAUSEN, 2012, p. 43).

Embora seja constante a associação da palavra empoderamento ao seu sentido de fortalecimento, é necessário esclarecer que ela pode assumir um duplo significado: ora se referindo a um processo de mobilização e práticas que buscam promover o crescimento e a autonomia de grupos e comunidades, ora a ações destinadas a promover a integração dos indivíduos excluídos, carentes de bens elementares à sobrevivência, em sistemas precários, que não contribuem para organizá-los porque os atendem individualmente por meio de ações sociais assistenciais (GOHN, 2003).

Para o desenvolvimento deste tópico, a pesquisa irá se ater à primeira semântica apresentada, por entender que o empoderamento se realiza em processos em que pessoas e grupos se empoderam a si mesmos. Entender o empoderamento é se utilizar da noção de autonomia, que implica aceitar a capacidade dos indivíduos de decidir sobre questões que lhes dizem respeito.

Reunindo alguns aspectos cognitivos, afetivos e condutuais, o empoderamento pode ser conceituado como um processo dinâmico por meio do qual se conquista poder e liberdade tanto nas relações interpessoais quanto nas institucionais, principalmente daqueles que se encontram em relações de opressão e dominação social (KLEBA; WENDHAUSEN, 2012).

Por este motivo, os autores continuam afirmando que o empoderamento é obtido em um contexto de mudança social e desenvolvimento político, por meio do suporte mútuo, cooperação, autogestão e participação em movimentos sociais autônomos. Envolve práticas não tradicionais de aprendizagem e ensino que desenvolvam uma consciência crítica.

Advertem, contudo, que estabelecer uma nova relação de poder em que os

sujeitos sejam iguais e estejam em busca de objetivos comuns, acarreta reformular relações historicamente marcadas por características individualistas, com a presença de estruturas de opressão e relações de poder institucionalizadas.

A relação com o poder é, pois, um elemento primordial para o próprio processo de empoderamento. Nesse sentido:

A forma como os sujeitos fazem suas escolhas tem estreita relação com a capacidade de participação, mas também com a distribuição do poder nestes espaços. É preciso recriar novas formas de lidar com o objeto institucional se quisermos transformar relações de poder autoritárias em relações mais horizontais que levem ao empoderamento dos atores. Isso demanda mover relações que estão fixadas (e são assim aceitas), tornando-se flexíveis (KLEBA; WENDHAUSEN, 2012, p. 45).

Existem mecanismos involuntários de manutenção do poder tanto em nível organizacional quanto institucional. O empoderamento assume papel relevante neste aspecto de desvendar as relações de poder, ao mesmo tempo em que estimula ações que busquem transformá-las em relações mais equânimes, questionando o instituído e desenvolvendo uma subjetividade mais crítica e livre.

Por compreender o empoderamento como um processo de transformação, é necessária a análise de como isto se dá nas diferentes dimensões da vida social. Maria Elisabeth Kleba e Agueda Lenita Pereira Wendhausen (2012) caracterizam o processo de empoderamento em três níveis interdependentes: pessoal ou psicológico; grupal ou organizacional e estrutural ou político.

No primeiro nível (pessoal ou psicológico) a unidade de análise são os indivíduos, ou seja, acontece quando as pessoas, isoladamente, se percebem possuindo meios que lhes possibilitam controlar ou influenciar os fatos de suas vidas.

O empoderamento individual é relacional porquanto é resultante das percepções que os indivíduos possuem das suas interações com o ambiente e as demais pessoas. Os autores elencam como aspectos centrais deste nível a subjetividade implicada nos diferentes significados atribuídos aos fenômenos vivenciados por cada ser e a capacidade de reconhecer-se sujeito e, apesar da interdependência com outros indivíduos, perceber suas próprias forças, que promove sentimentos de autoestima e autoconfiança.

Em razão disso, a experiência do empoderamento psicológico ocorre, em

especial, quando a pessoa vivencia uma situação de carência ou de ruptura, de tal maneira que a análise deste nível será variada e a depender de como cada um reage a determinada situação, quais as competências que desenvolveu, os motivos que os levaram a agir de determinada forma e as mudanças favoráveis que lhe proporcionou.

Existem alguns recursos pessoais, elencados por Kleba e Wendhausen (2012) que auxiliam no processo de empoderamento pessoal: capacidade de relacionamento; autoaceitação e convicções pessoais; convicção interna de controle; postura ativa frente a problemas; adaptação flexível a situações de ruptura e abertura que é a capacidade e disposição de mostrar para o próximo a necessidade de ajuda.

O empoderamento pessoal enseja, nesse sentido, que, por meio da relação com o contexto no qual está inserido, o sujeito enxergue o seu poder enquanto pessoa que pode modificar, influenciar e alterar a realidade. Ele se fortalece e consolida por meio de práticas dialógicas e do reconhecimento de sentimentos, como a humildade, essencial para assumir seus próprios limites e viabilizar habilidades para a interação pessoal em um nível de empoderamento grupal.

A partir daí, reconhece-se o segundo nível de empoderamento que ocorre nos espaços de grupos e instituições sociais que serão responsáveis por proporcionar oportunidades para que os sujeitos por meio de novas ferramentas desenvolvam o sentido de comunidade e participem ativamente.

O processo de empoderamento em nível organizacional implica em processo de fortalecimento da organização como um todo, para alcançar objetivos e metas, como sistema ou unidade. Neste nível, são proporcionadas experiências de liderança e tomada de decisão compartilhada; distribuição de papeis e responsabilidade segundo a capacidade de cada um; ação de comunicação e apoio eficazes, com troca de informações e recursos; e gestão adequada em função do crescimento e desenvolvimento organizacional (KLEBA; WENDHAUSEN, 2012, p. 51).

É neste nível de empoderamento que se aprende a partilhar decisões por meio de estruturas participativas. A articulação em rede é necessária neste nível, uma vez que as trocas de experiências demarcam a confiança do grupo em relação à organização da instituição e da própria organização em relação ao grupo, além, é claro, da confiança estimulada entre os membros.

O terceiro nível – estrutural ou político – apresenta aspectos estratégicos. Pode ser conceituado como "um processo conflituoso de redistribuição de poder político, em cujo percurso pessoas ou grupos renunciam a uma posição de dominação e se apropriam de habilidades de participação democrática e de poder político de decisão" (KLEBA; WENDHAUSEN, 2012, p. 53).

O empoderamento político pressupõe uma estrutura que fomente a participação de todos nas decisões políticas, motivo pelo qual o governo local, estadual e nacional assume função importante no desenvolvimento de referidas estruturas.

Outros recursos que apoiam o processo de empoderamento político, além da criação das estruturas empoderadoras e empoderadas, é a participação da sociedade civil, governança eficiente e a transformação das condições e das politicas socioeconômicas.

A democratização desses espaços exige o desejo de dialogar e a abertura para ouvir o outro, reconhecendo que, por meio do compartilhamento de decisões, ocorre uma redistribuição de poder que permite que as relações se tornem mais horizontais, gerando experiências subjetivas de confiança, capacidade de intervenção e sentimentos de pertencimento e corresponsabilização.

Analisados os graus do processo de empoderamento, cabe verificar qual a relação que se dá com a participação da sociedade civil, ainda que até o presente já se tenha delineado que as práticas de empoderamento pressupõem mecanismos participativos que viabilizem a troca e compartilhamento de experiências e decisões.

Não obstante, por meio do próximo item será possível constatar a convergência de objetivos entre a participação e o empoderamento, ambos reservados a alçar os integrantes da sociedade civil como atores da gestão pública.

1.3.1 Convergindo participação e empoderamento político-cultural

Para o desenvolvimento deste tópico, utilizou-se como referencial teórico o livro "Participação é Conquista" de autoria de Pedro Demo. Optou-se por esta escolha por entender que o autor, ao fazer uma análise teórica e pragmática da participação enquanto componente dos eixos da política social, discorreu sua teoria

elencando pontos importantes para a compreensão do objetivo geral deste trabalho que consiste na análise dos aspectos democráticos de espaços públicos de participação, como é o caso dos Conselhos de Políticas Públicas.

Logo de início o autor esclarece por qual motivo optou considerar a participação como uma conquista para o povo:

Participação é conquista para significar que é um processo, no sentido legítimo do termo: infindável, em constante vir-a-ser, sempre se fazendo. Assim, participação é em essência autopromoção e existe enquanto conquista processual. Não existe participação suficiente, nem acabada. Participação que se imagina completa, nisto mesmo começa a regredir (DEMO, 1993, 18).

Desta conceituação, alguns elementos se destacam para sua articulação com o empoderamento político-cultural. A começar pela compreensão de que participação também se constitui em um processo de constante aprimoramento. Isso quer dizer que não será com a criação dos instrumentos participativos que se alcançarão as suas finalidades.

Participação e empoderamento são processos históricos e somente com o decorrer do tempo poderão se aprimorar. Aqui vale a máxima de que, quanto mais participativa é uma comunidade, maior será sua compreensão acerca de sua importância enquanto cidadão empoderado politicamente. Pedro Demo (1993, p 23) adverte que "a liberdade só é verdadeira quando conquistada. Assim também a participação. E isto fundamenta a dimensão básica da cidadania".

No mesmo sentido, reputar que a participação é autopromoção vai de encontro com um dos níveis de empoderamento anteriormente analisado: o empoderamento pessoal ou psicológico. Entender sua posição dentro da comunidade a partir de seu relacionamento com os demais membros e as instituições é primordial para o amadurecimento de práticas participativas e empoderadoras.

O autor, na sequência, traça os objetivos pretendidos pela participação, considerando-o como meio e fim, porquanto é tida como instrumento de autopromoção e ao mesmo tempo é, igualmente, a autopromoção. De qualquer forma, Pedro Demo opta por deixar evidente a instrumentalidade da participação quando da análise de seus objetivos.

Inicia-se, então, pela autopromoção que é considerada "uma política social

centrada nos próprios interessados" (DEMO, 1993, p. 67). Isso significa dizer que os sujeitos passam a autogerir ou pelo menos co-gerir a satisfação de suas necessidades.

Isso implica a desvinculação com o pensamento assistencialista, por meio do qual o sujeito é apenas um beneficiário do serviço público que é criado para satisfazer suas necessidades básicas. A autopromoção é um processo de conquista dos próprios interesses, de, mais uma vez, conceber suas ações como modificadoras da realidade.

Um próximo objetivo da participação é a realização da cidadania, entendida como "a qualidade social de uma sociedade organizada sob a forma de direitos e deveres majoritariamente reconhecidos" (DEMO, 1993, p. 70). Ser cidadão acarreta direitos, mas também deveres dentre os quais o compromisso de cooperação e coresponsabilidade.

Cidadão é homem participativo, empoderado em seu aspecto organizacional. Consciente de que vive em uma sociedade com valores e instituições hierarquizadas que carecem de redistribuição de poder para conseguir alcançar os fins democráticos.

Processos participativos acentuam, é claro, a cidadania organizada, ou seja, não a individual, por mais que esta também tenha sua razão de ser. A organização traduz um aspecto importante da competência democrática, por coerência participativa, bem como por estratégia de mobilização e influencia. Não interessar-se por formas de participação organizada significa já uma visão ingênua do processo social, porque, por mais critica que seja a cidadania individual, não quer dizer que tenha relevância social, como estratégia de transformação (DEMO, 1993, p. 70).

Conforme se vê o que se busca desta exposição não é alçar o aspecto individual da cidadania como algo irrelevante para os processos participativos. Pelo contrário, seu reconhecimento foi feito quando se analisou a autopromoção, já que reconhecer-se cidadão individualmente nada mais é do que o empoderamento pessoal.

A questão da cidadania organizacional é visualizada dentro de um contexto de estruturas e estratégia de transformação. Ou seja, é ser participativo quando do relacionamento com as instituições de poder. É fazer do seu agir uma possibilidade de redistribuição da força e de modificação da realidade social.

Por este motivo, o autor afirma que participação é exercício democrático, o que significa dizer que a implementação de regras democráticas do jogo é outro objetivo da participação. Pedro Demo considera que para uma comunidade ter voz, ela precisa se organizar, daí a necessidade de estabelecer regras que tornariam possível a realização participativa ou permitiriam que os sujeitos criassem suas próprias.

A participação possui, ainda, outra finalidade: o controle do poder. Este controle não se refere àquele exercido pelo próprio poder por meio de leis e decretos, mas sim um controle realizado pela base. Pedro Demo (1993, p. 75) constroi que:

Não é realista imaginar o controle do poder pelo próprio poder. A história está repleta de exemplos de regimes autoritários que se instituíram em nome da moralização da sociedade, mas que acabaram se corrompendo, uma vez perpetuados no poder. O apelo à responsabilidade do mandante é fraco demais e, no fundo, moralista.

Ao lado do controle de poder, a participação também propicia o controle de burocracia, como forma de fiscalização da atividade pública. Somente uma sociedade organizada será capaz de desburocratizar e acabar com os vícios que corrompem a democracia.

Finalizando, o autor apresenta os dois últimos objetivos da participação; negociação e cultura democrática. A negociação é o tratamento das divergências a partir de oportunidades igualitárias e participativas, isto é, o sujeito já empoderado no nível pessoal e estrutural, agora se vê empoderado no aspecto político.

Por meio do diálogo e ambientes com aberturas democráticas, é possível admitir os outros como reais parceiros, respeitando as regras do jogo democrático, às quais todos se submetem e não apenas aqueles que estão em uma relação hierarquicamente inferior. A negociação acarreta o compromisso mútuo, significa conhecer técnicas persuasivas e criar condições para práticas políticas modificantes.

A cultura democrática, por sua vez, "significa democracia como cultura de um povo, ou seja, como marca característica de sua organização e sobrevivência" (DEMO, 1993, p. 79). Assim, a participação se encarregaria de criar uma concepção institucionalizada de democracia, vista como um processo de identificação.

Significa a cultura democrática, pois, a naturalidade do funcionamento de processos participativos, marcado pelo acesso aberto ao poder, seu controle, pela burocracia comprometida com o serviço aos interessados, pelo exercício constante das regras comuns do jogo, pela negociação como forma primordial de tratamento das divergências, e assim por diante. (DEMO, 1993, p. 79).

Por meio da cultura democrática, a própria democracia se torna cotidiana. Todos os demais objetivos da participação fomentam a cultura democrática, na qual se terá a presença de indivíduos empoderados em seus três níveis (pessoal, organizacional e político) e que serão capazes de compreender o aspecto participativo de ser cidadão, não enquanto dever, mas como um direito de colaborar com a gestão pública. Participação e empoderamento são requisitos de acesso para uma comunidade que se vê e entende democrática.

1.3.2 Do poder popular ao populismo: panorama político de 2018 em meio uma "democracia estratégica"

No ano de 2018 o Brasil vivenciou um dos maiores períodos de grande incerteza e instabilidade política desde a sua proclamação da República. Os movimentos populares de insatisfação com o cenário econômico-político estão sendo vivenciados pelo país desde o ano de 2013, ainda durante o governo da ex-Presidente Dilma Rousseff do Partido dos Trabalhadores (PT).

Desde que o PT assumiu a governança do país, com o candidato Luiz Inácio Lula da Silva, houve um maior incentivo à participação popular por meio da realização de conferências nacionais e criação de conselhos de políticas em diversas áreas, que até então não eram contempladas pelo fenômeno participativo.

Desde a sua gênese, o Partido dos Trabalhadores elencou em seu conteúdo programático a inversão de prioridades, formulando políticas públicas que visassem atender aos setores menos favorecidos, bem como a defesa e incentivo à participação. Até por isso, o governo petista, ao menos de início, ficou marcado pela execução de programas sociais de redistribuição de renda, como é o caso do "Bolsa"

Família", regulamentado pela Lei n. 10;836/04².

Já em 2011 os movimentos sociais de protesto ganharam força. Em 2013, ano em que as manifestações se intensificaram, ocorreu uma fragmentação e pluralização do marco participativo, com a presença de atores de esquerda e também conservadores, os quais não eram vistos desde 1964. Acerca dessa questão, Leonardo Avritzer (2016, p. 63) explica que:

A reaparição desses atores conservadores em 2013, 2014 e em março, abril e agosto de 2015 muda os aspectos do protesto. Com isso, duas redefinições importantes ocorrem na política brasileira: acentua-se a crise do presidencialismo de coalizão, em especial, da vertente que se opõe publicamente á corrupção, um tema clássico da classe media brasileira. Em segundo lugar, cria-se um polo participativo conservador que muda a agenda da mobilização, fenômeno que aparece na cena política a partir daí.

O que ocorreu, a partir de então, foi uma multiplicação das agendas reivindicadas pelos movimentos sociais, causando, de certa forma, fragmentação do campo participativo. O que inicialmente foi arquitetado para protestar contra o aumento das tarifas de transporte coletivo passou a contemplar também manifestações conta o PT e as ações do governo federal. As mobilizações que ocorreram nas ruas em 2013 já evidenciavam um sinal da crise de representação da atual democracia e suas instituições, conforme analisado por Luciana Tatagiba (2014, p. 41):

Se as massas nas ruas afirmaram o desejo do exercício da política sem mediações institucionais, a lógica do "cada pessoa um cartaz" tão presente nos protestos de junho, ratificava que – para além da demanda básica, "a redução da tarifa" - os sentidos dos atos poderiam ser tantos quantos aqueles dispostos a encarar a disputa pelo enquadramento do confronto. E nesse caldeirão, o desejo por mais participação e respeito aos direitos das minorias vinha junto com propostas de militarização, redução da maioridade penal e contra avanço dos direitos sociais. À medida que o protesto se nacionalizava, o "desejo por mudança" e "contra tudo o que está aí" se metamorfoseava em diferentes e contraditórias bandeiras de luta que acabavam dividindo espaço em um mesmo protesto.

Alimentação - PNAA, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, do Programa Auxílio-Gás, e do Cadastramento Único do Governo Federal.

_

² O Programa Bolsa Família, regulamentado pela Lei n. 10.836/04 teve por finalidade a unificação da programas sociais criados durante o governo do Ex-Presidente Fernando Henriqque Cardoso. Assim, o art. 1º, parágrafo único dispões que referido programa unifica procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa

Alicerçado nesse contexto, em 2016 o cenário político brasileiro enfrentou outra grande mobilização social, agora reclamando o impeachment da até então presidenta, Dilma Rousseff (PT). Após operações que verificaram atos de corrupção nos governos anteriores do Partido dos Trabalhadores, Dilma Rousseff foi perdendo a credibilidade com o povo, que foi às ruas manifestar o seu completo descontentamento e insatisfação com o governo e partido ao qual a Presidenta se vinculava.

Esse sentimento de inconformismo com o serviço público, em especial apoiado na desconfiança com o governo petista que era visto como incapaz de representar os anseios da população, gerou uma profunda desestruturação da política brasileira, colocando em risco a própria democracia do país.

Desde o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, o país vivencia uma instabilidade que repercute em todos os cenários, a começar pelo econômico. Diante desse quadro, as eleições de 2018 acarretaram uma escolha aos cidadãos brasileiros. Entre os candidatos à Presidência da República, três nomes ganharam destaque: Ciro Gomes, vinculado ao Partido Democrático Trabalhista (PDT); Fernando Haddad, representante do PT e Jair Bolsonaro, candidato do Partido Social Liberal (PSL).

Jair Bolsonaro foi líder das pesquisas de intenção de voto ao longo de sua campanha eleitoral, levando-o a concorrer ao cargo presidencial com Fernando Haddad, na disputa em segundo turno. Em um total de 115.933.451 votos válidos, o candidato foi eleito com 55,13% dos votos³. Hoje o que está em jogo é algo muito mais preocupante do que divergências partidárias. Questões ideológicas são colocadas em cena, uma cena que talvez já tenha sido presenciada pelo Brasil em 1964.

O candidato que desde o início lançou sua bandeira eleitoral em homenagem ao nazismo com o tema "Brasil acima de tudo e Deus acima de todos" já havia declarado sua simpatia pelo Coronel Carlos Alberto Brilhante Ustra, figura de destaque no período em que o Brasil enfrentou a ditadura miliar.

Crítico da ideologia de gênero, difundiu sua análise, completamente distorcida, acerca do que resolveu chamar de "kit gay" – o material aprovado pelo

³ Os dados foram retirados do site: https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/apuracao/presidente.ghtml.

Ministério da Educação para discutir questões de gênero e orientação sexual, visando a desconstrução de pré-conceitos que pudessem estimular a homofobia.

Conrado Hübner Mendes, escreve para a Revista Época – uma edição político-literária acerca do panorama a ser instaurado pelo presidenciável Jair Bolsonaro:

É hora de tentar imaginar o que poderia ser o país sob seu comando. (...) Prometeu tirar o país da ONU e do acordo climático de Paris para evitar que sejamos "motivo de chacota". Afirma que "a Amazônia não é nossa", não porque a floresta mereça um status de patrimônio universal de biodiversidade, mas porque planeja cedê-la para a exploração privada. Entende que violência não se combate com inteligência e proteção da dignidade policial, mas com tiro: prometeu "arma para todos" e o direito de policial atirar para matar (...). Prometeu acabar com a corrupção e a ideologia (dos outros).

Em meio a este caos, o candidato Ciro Gomes aparece como uma opção plausível para aqueles que não veem em Bolsonaro a representatividade política necessária para a manutenção da democracia e também não acreditam que o PT possa retomar a condução de seus trabalhos visando o bem público.

O que se criou, então, foi uma democracia estratégica que, na verdade, representa o patamar radical a que as eleições de 2018 levaram a população brasileira: as opções de voto refletem a dicotomia "esquerda e antiesquerda" ou, ainda, "instituições e anti-instituições".

Dos gritos do povo por "intervenção militar" em meio ao seu clamor por amor à pátria e à democracia, o que se tem em destaque é o grande desarranjo da estrutura política brasileira, em que a manutenção da democracia é o elemento pelo qual se briga.

De qualquer maneira, David Runciman, autor do livro "How Democracy Ends ("como a democracia chega ao fim"), já advertia que a crença de que novas e próximas eleições possam resolver os problemas já é um sinal de que a democracia está em apuros. Segundo o escritor, a democracia funciona quando podemos ouvir o sinal da mudança em meio ao ruído da raiva.

1.4 ESPAÇOS PÚBLICOS EM ASCENSÃO: OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS REFLEXOS NO CAMPO DEMOCRÁTICO

Preliminarmente, antes de adentrar à temática proposta, é preciso esclarecer que, embora se tenha conhecimento de que várias são as denominações criadas para expressar órgãos colegiados cuja função é deliberar e fiscalizar as políticas públicas, optou-se por chamá-los de Conselhos de Políticas Públicas ou Conselhos de Direitos, em razão do entendimento de que as expressões "políticas públicas" e "direitos" revestem as funcionalidades institucionais destes órgãos.

Maria da Glória Gohn (2011), em sua obra intitulada "Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica", ao abordar os antecedentes históricos dos Conselhos no cenário brasileiro do século XX, esclarece ser possível a existência de três espécies de Conselhos: os criados pelo Poder Público Executivo para mediar suas relações com as organizações e movimentos populares; os populares, originados pelos movimentos populares; e os institucionalizados, criados pelo Legislativo, com possibilidade de participar da gestão pública. De acordo com a autora:

No primeiro tipo, temos como exemplo os conselhos comunitários criados para atuar junto à administração municipal ao final dos anos 1970; no segundo, os conselhos populares (...); e, no terceiro, os conselhos institucionalizados (...) e os conslhos gestores institucionalizados (GOHN, 2011, p. 74).

Embora haja similaridade entre os Conselhos Populares e os Conselhos Gestores, dentro dos quais se inserem os Conselhos de Políticas Públicas ou Conselhos de Direitos, no que se refere à questão da participação popular, é necessário constar que esse surgimento se deu de forma diferenciada dos Conselhos de Direitos, nao podendo, portanto, serem tratados como sinônimos.

Não se pode olvidar que a questão dos Conselhos de Políticas Públicas se insere diretamente na área da governança democrática. Por meio deles inaugurouse uma nova era de gestão, pautada na interação entre Estado e Sociedade. A partir de então, diante dessa interlocução constante, a agenda das políticas públicas passa a não ser mais matéria exclusiva do ente estatal, podendo membros da sociedade civil participar de sua elaboração.

Com a Constituição Federal de 1988, o Brasil assumiu a postura de Estado Democrático de Direito. Sendo assim, tornou-se responsável por assegurar o cumprimento das garantias fundamentais e incentivar práticas participativas, já que logo no início do texto constitucional é possível perceber o viés representativo da

democracia brasileira conjugado a mecanismos de participação direta, previstos na própria Constituição.

Por meio da normativa constitucional que em seu último capítulo trata da Ordem Social trazendo diversos dispositivos que elucidam a natureza democrática da gestão das políticas públicas, abriu-se espaço para a regulamentação de estruturas institucionais que garantissem a participação popular.

Os Conselhos se apresentam como peças centrais na reconstrução de um pensamento político democrático. Como canais de participação, são responsáveis pela interlocução Estado/Sociedade, sendo legitimados pelos próprios princípios constitucionais da participação popular e descentralização político-administrativa.

De acordo com Maria da Glória Gohn (2003, p. 7), os conselhos:

São agentes de inovação e espaço de negociação dos conflitos. Entretanto, há uma longa história e um acirrado debate na trajetória dos conselhos envolvendo questões relacionadas com participação, formas de governo e representatividade, natureza da esfera pública, divisão de poder local, regional, nacional e global, além de temas mais abrangentes que configuram o cenário em que os conselhos se desenvolvem, como o próprio sistema da democracia e os condicionantes políticos e econômicos que influenciam as gestões públicas.

Referidos institutos constituem-se em órgãos públicos permanentes de composição paritária entre administrador a administrados, criados por legislação específica que se encarregará de estabelecer os seus objetivos. Em alguns casos, a criação dos Conselhos foi determinada pela própria Constituição Federal como mecanismos obrigatórios para aprovação de contas e repasse de recursos.

Na percepção de Gohn (2003, p. 70):

Os conselhos gestores são importantes porque são frutos de lutas e demandas populares e de pressões da sociedade civil pela redemocratização do país. Por terem sido promulgados no contexto de uma avalanche de reformas do Estado, de caráter neoliberal, vários analistas e militantes de movimentos sociais desacreditaram os conselhos enquanto possibilidade de participação real, ativa, esquecendo-se de que eles foram reivindicados e propostos pelos movimentos em passado recente. As novas estruturas inserem-se na esfera pública e, por força de lei, integram-se com os órgãos públicos vinculados ao poder Executivo, voltados para políticas públicas específicas, responsáveis pela assessoria e suporte funcionamento das áreas onde atuam. Eles são compostos, portanto, por representantes do poder público e da sociedade civil.

Para Márcio Soares Berclaz (2013, p. 99), os conselhos são uma espécie de "assistência especializada", incidindo diretamente na Administração Pública e apresentando sete elementos constitutivos:

1) grupo de pessoas representativo de um colegiado ou de uma coletividade organizada comunitariamente composto paritariamente por membros governamentais e não governamentais que, 2) a partir de uma institucionalidade reconhecida pelo Estado de modo permanente em todos os níveis federativos como exercício de função pública relevante, 3) reúne-se periodicamente para 4) conhecer e discutir de modo democrático e com autonomia de posicionamento 5) determinados temas ou campos de atuação de política pública 6) objetivando praticar atos 7) voltados ao cumprimento de finalidades específicas, dentre as quais essencialmente controle e monitoramento das políticas públicas, o que inclui poder de tomada de decisão.

A partir destes elementos, depreende-se que os conselhos possuem um caráter subjetivo, pois são compostos por representantes da sociedade e do governo, ocupam um lugar reconhecido pelo Estado, realizando reuniões ordinárias periódicas para tratar de assuntos específicos, pautados por requisitos de autonomia e democracia, e objetivam praticar atos de cunho democrático e de controle social (BERCLAZ, 2013).

Por consequência, o autor ainda aponta para a configuração de cinco funções exercidas pelos conselhos, a saber: a) administrativa; b) consultiva; c) normativa/regulamentar; d) fiscalizatória e e) deliberativa. Como função administrativa, os conselhos realizam atos de autogestão e organização dos próprios conselhos, ou seja, são atividades restritas mais às demandas estruturais internas e organizacionais que dizem respeito, por exemplo, a acompanhar o cadastro das entidades participativas e gestão dos fundos.

A função consultiva relaciona-se com um dos objetivos dos próprios conselhos: emitir opiniões e pareceres acerca de projetos apresentados pelo Poder Executivo ou Legislativo. Cumpre aqui o seu papel de aproximar os atos do governo com as demandas sociais. Pensando nesse sentido, a Lei nº 8.242/91 responsável por criar o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) prevê, em seu art. 2º, que compete ao referido conselho elaborar as normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, bem

como fiscalizar as ações de execução, conforme diretrizes traçadas no Estatuto da Criança e do Adolescente.

No que tange à esfera normativa, os Conselhos podem, por meio de atos administrativos específicos, elaborar normas gerais que, em determinados casos, podem até "vincular" o Poder Executivo. A esse respeito, tem-se, por exemplo, que essa vinculação demandaria o exercício de uma legislação formal, restando claro a carga recomendativa das deliberações dos conselhos, fato que pode ser evidenciado por meio da Resolução nº 119/06 do CONANDA, a qual, muito embora tenha aprovado o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), este somente foi de fato implementado a partir da Lei nº 12.594/12.

Já sob a óptica da função fiscalizatória, a atuação dos conselhos pode ser encarada abordando duas perspectivas. A primeira delas é referente ao acompanhamento da fase executória das políticas públicas aprovadas e que dizem respeito à esfera de atuação do respectivo conselho. A segunda, diz respeito ao próprio direito de requerer informações e emitir recomendações. Até por isso, o seu direito à informação é assegurado, uma vez que pode influir na tomada de decisão do conselho ou até mesmo instigar outros pontos de vista nas discussões.

Por último, a função decisória-deliberativa demonstra a existência de uma democracia participativo-deliberativa, em que se busca que mencionadas instituições tenham poder e autonomia suficiente para discutir, contestar, deliberar e estabelecer diretrizes concernentes à criação e execução de políticas públicas. A esse respeito:

A atuação decisória-deliberativa consiste no reconhecimento do conselho como instância democrática que, em determinadas situações, respeitados determinados limites, pode exercer parcela de soberania estatal no que diz respeito a aspectos relacionados aos campos materiais de políticas públicas afetos à sua área de atuação, ainda que o reconhecimento da efetividade desta função, no mais das vezes, fique condicionado ao reconhecimento político concomitante ou posterior, quando não dependente de reflexo jurídico [...] (BERCLAZ, 2013, p. 105).

Infere-se, portanto, que, com o advento da Constituição de 1988, vem se difundindo a percepção de que a política deve ser compartilhada entre governantes e governados. Isto se dá pelo fato de que a adesão às formas exclusivamente representativas não conseguem atender adequadamente às demandas da

sociedade, não só porque isso se mostra inalcançável independentemente da forma de exercício do poder, mas, sobretudo, em razão do permanente distanciamento existente entre o poder público e os cidadãos.

Permitindo essa reaproximação dos cidadãos com os atos de governança, rompe-se com uma cultura até então dominante de que governar constitui função restrita àquele pequeno estrato social eleito pelo povo para representá-lo.

Quando a população compreende que sua participação nos processos decisórios de políticas públicas pode modificar a situação vivenciada, gera-se uma espécie de ciclo vital em que, percebendo sua importância, fica estimulada a cada vez mais participar e fazer com que os outros também se incorporem a tal prática de participação, já que visualizam o Estado como uma organização política mais próxima capaz de atender às necessidades da sociedade.

Nesse contexto, os Conselhos de Políticas Públicas assumem o encargo de reconfigurar o sentido de democracia, permitindo uma aproximação dos entes públicos com a sociedade e demonstrando que, muito embora democracia e política pareçam conceitos antagônicos e incompatíveis, é factível a sua concordância prática.

A conjuntura brasileira a esse respeito ainda merece ser analisada, em especial no que tange à inclusão de práticas participativas, visto que, conforme assevera Canotilho (1999, p. 315):

[...] o aperfeiçoamento da democracia observado a partir da última Constituição brasileira, nos mais diversos contexto políticos, deriva dessa forma, mais de insatisfação com a forma de condução dos assuntos políticos pelas elites do que propriamente do surgimento de uma convicção cívica de índole participativa.

Por este motivo, Wolkmer (2011, p. 249) indica a necessidade de se incentivar a participação popular como forma de modificar a realidade social e conscientizar a população acerca da importância fundamental de seu papel enquanto cidadão:

Parece claro, por conseguinte, que a ruptura com esse tipo de estrutura societária demanda profundas e complexas transformações nas práticas, na cultura e nos valores do modo de vida cotidiano. Além da subversão do pensamento, do discurso e do comportamento, importa igualmente reordenar o espaço público individual e coletivo, resgatando formas de ação humana que

passam por questões como "comunidade", "políticas democráticas de base", "participação e controle popular", "gestão descentralizada", "poder local ou municipal" e "sistema de conselhos".

Entretanto, conquanto seja evidente a relevância da atuação dos Conselhos de Políticas na própria manutenção da democracia como regime de governo favorável à promoção e garantia dos mais diversos direitos fundamentais, também é verificada a sua importância na própria construção do ideal de democracia como direito fundamental genuíno, ainda que para isso algumas barreiras e paradigmas tenham que ser rompidos, conforme pretende se analisar no próximo capítulo.

2 ATORES SOCIAIS: O CONSELHOS MUNICIPAIS DE DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES SOB A ÓTICA DA MUNICIPALIZAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO POPULAR

"[...] É preciso fazer do povo o sujeito real da política (o povo é o "concreto", enquanto o Estado é "um abstrato"), anular a "transcendência" da política, a sua "religiosa" separação, levar em consideração que "cada é realmente somente um momento do demos" e ver, portanto, na democracia, "o enigma não resolvido de toas as constituições". A resolução do enigma é o fim da separação, é a reapropriação da política por parte do demos."

(COSTA, 2010, p. 183)

No capítulo anterior tratou-se sobre o surgimento do Estado e da Sociedade e de como esta relação se desenvolveu ao longo da história. Buscou-se esclarecer de forma objetiva alguns elementos desta narrativa que, conclui-se, influenciaram a formação de uma cultura de distanciamento e não participação em um Estado Democrático.

Apresentando alguns argumentos, defendeu-se um novo olhar para a relação entre Estado e Sociedade, apresentando os Conselhos de Políticas Públicas enquanto ambientes institucionais participativos e de fundamental importância para o desenvolvimento de uma integração da gestão pública com a sociedade civil.

A partir deste tópico, respeitando os objetivos específicos desta pesquisa, pretende-se analisar a situação de crianças e adolescentes enquanto sujeitos de direitos no ordenamento jurídico brasileiro, apontando para o surgimento dos Conselhos Municipais de Direitos de Crianças e Adolescentes.

Em decorrência disso, optou-se por fazer um recorte histórico a respeito dos direitos deste segmento da população, por entender que foi com o advento da Doutrina da Proteção Integral, consagrada pela Constituição Federal de 1988 que o Brasil redirecionou seu olhar para as crianças e adolescentes, coincidentemente

com o texto normativo que consagra as características democráticas, inclusivas e participativas do país.

2.1 A DOUTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL E O SURGIMENTO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

A conjuntura político-social vivenciada pelo Brasil a partir da década de 1980 atestou a insuficiência das legislações vigentes, de cunho exclusivamente segregatório e menorista no que tange aos direitos de crianças e adolescentes.

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, no ano de 1988, consagrou-se a Doutrina da Proteção Integral, como dimensão da proteção e efetivação não só dos direitos fundamentais comuns a qualquer cidadão e, agora, estendidos para a classe da infância, como também em relação àqueles direitos especiais cuja titularidade é exclusiva de pessoas que se encontram em fase de desenvolvimento.

Anteriormente a este posicionamento, o Brasil refutava os direitos de crianças e adolescentes, adotando instrumentos de repressão e exclusão deste segmento populacional, o que pode ser verificado por meio da Doutrina da Situação Irregular e do Código de Menores.

A Doutrina da Proteção Integral consubstancia a conquista de crianças e adolescentes como sujeitos de direito, ou seja, passam a ser detentores de direitos juridicamente protegidos. Ou, ainda, pode-se dizer que introduz a ideia de que crianças e adolescentes passam a ser sujeitos de direitos a terem direitos.

Ainda mais, passa a considerar a infância como fase especial do processo de desenvolvimento de um ser humano, implicando a prioridade absoluta no atendimento aos direitos a ela relativos.

Nos dizeres de Maurício Gonçalves Saliba (2006, p.27):

Os princípios gerais da nova concepção de proteção integral compreendem que não são as crianças ou os adolescentes que estão em situação irregular, e sim as condições de vida que estão submetidos. A criança e o adolescente são considerados pessoas em desenvolvimento. Essa condição peculiar coloca aos agentes evolvidos na operacionalização das medidas a eles destinadas a

missão de proteger e de garantir o conjunto de direitos e educar, oportunizando a inserção do adolescente na vida social. Sua condição de sujeito de direitos implica necessidade de participação nas decisões de qualquer medida a seu respeito.

Ocorreu, nesta perspectiva, uma verdadeira ruptura de paradigma na seara infantojuvenil. Para além das inovações introduzidas no direito da criança e do adolescente, a Constituição de 1988 representou uma opção política e jurídica capaz de concretizar um novo direito embasado na concepção de democracia. De acordo com Costa e Hermany (2006, p. 1168):

[...] foi possível a incorporação dos novos ideais culturais surgidos na sociedade, implementando, ao menos formalmente, a democracia participativa. A proposta é de que a descentralização e democratização caminhem conjuntamente, a fim de garantir a formulação de políticas públicas eficazes, que respondam satisfatoriamente aos anseios da população e que sejam capazes de prevenir e combater a tão propalada exclusão social [...].

Estabelece o art. 227, CF/88, que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar, com absoluta prioridade, à criança e ao adolescente um sistema de proteção especial de direitos capaz de proteger e promover a cidadania destes indivíduos, colocando-os a salvo de toda forma de discriminação, negligência, violência, crueldade ou opressão.

A partir da introdução da referida doutrina no ordenamento jurídico brasileiro, percebe-se a adoção da desjudicialização da infância, não mais prevalecendo as práticas de caráter administrativo. Houve mudanças na gestão do fornecimento de políticas públicas para a infância com consequente descentralização político-administrativa e democratização na efetivação de seus direitos (FONSECA, 2015).

Com a intenção de materializar a Doutrina da Proteção Integral foi elaborado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei nº 8.069/90 – por meio do qual se cria:

[...] um conjunto de medidas governamentais aos três entes federativos, por meio de políticas sociais básicas, políticas e programas de assistência social, serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maustratos e abuso, e proteção jurídico social por entidades da sociedade civil (AMIN, 2015, p. 57).

O ECA pode ser considerado uma lei-revolução no momento em que rompe com o conservadorismo inadequado do menorismo (Doutrina da Situação Irregular), bem como oportuniza inovadoras formas de concretizar as políticas públicas de atendimento à infância e à adolescência.

Isto posto, consoante Roberto Diniz Saut (2007), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), por intermédio de seus três sistemas de garantias de direitos, configura a operacionalização da Doutrina da Proteção Integral, abrangendo diretrizes constitucionais e rede de garantias, em especial por aplicação do princípio da municipalização, descentralização e participação e controle por todo o corpo social.

A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á por meio de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que atuarão em consonância com as resoluções dos conselho nacional, conselhos estaduais e municipais, respectivamente (CARMELLO JUNIOR, 2013).

Em conformidade com o mandamento constitucional de responsabilização tripartite pelos direitos da infância e juventude, presente no art. 227 da Constituição Federal, o ECA⁴ estabeleceu a criação dos denominados Conselhos de Direitos de Crianças e Adolescentes.

Assim, em relação à própria elaboração das políticas públicas, implica dizer que todo projeto de governo que trate sobre os direitos da infância e adolescência deve contar com a aprovação do Conselho de Direito, sob pena de padecer de inconstitucionalidade formal, já que desrespeitadas as normas procedimentais previstas no texto constitucional⁵.

_

⁴ O Estatuto da Criança e do Adolescente em seu art. 70-A, inciso II, preconiza que: "A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão atuar de forma articulada na elaboração de políticas públicas e na execução de ações destinadas a coibir o uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante e difundir formas não violentas de educação de crianças e de adolescentes, tendo como principais ações: II- a integração com os órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, com o Conselho Tutelar, com os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e com as entidades não governamentais que atuam na promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente".

⁵ Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

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

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

O artigo 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece que a política de atendimento para a infância e juventude será realizada mediante um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, elencando como diretrizes a municipalização e criação de Conselhos de Direitos como órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis da federação⁶.

Em âmbito federal, criou-se o Conselho Nacional das Crianças e dos Adolescentes (Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991), uma das estruturas básicas da Secretaria Especial de Direitos Humanos que integra a Presidência da República, composto por 28 conselheiros titulares e 28 suplentes, sendo 14 representantes do Poder Executivo e 14 representantes de entidades não governamentais que possuam atuação em âmbito nacional de proteção e defesa dos direitos da infância e juventude.

Dentre suas principais finalidades, destacam-se: expedição de diretrizes que orientarão a ação dos conselhos estaduais e municipais, acompanhamento e reordenamento institucional, oferecimento de subsídios e apoio na elaboração de legislação pertinente ao tema e, ainda, convocar, a cada dois anos, a Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CARMELLO JUNIOR, 2013).

A Resolução nº 116, CONANDA, em seu artigo 1º, estabelece que aos Conselhos de Direito competem a deliberação e o controle das políticas públicas de atendimento, compreendendo, destarte a política social básica, políticas de assistência social, políticas de proteção e as políticas de garantias.

Dentre as diretrizes de atendimento estabelecidas pelo ECA, a de maior relevância e incidência no que diz respeito à concretização de políticas para a infância, é a municipalização do atendimento que surge em concordância com a descentralização político-administrativa constante da Constituição de 1988. Para Tavares (2001, p. 414):

(...)

⁶ Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

I - municipalização do atendimento;

II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;

III - criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização políticoadministrativa;

Municipalizar o atendimento consiste em confirmar o poder de decisão – e, consequentemente, a responsabilidade – do Município e da comunidade na estruturação da política de atendimento local. Não significa, logicamente, exonerar os demais entes federativos de qualquer obrigação em relação ao setor infantojuvenil; à União e aos Estados compete a coordenação e a complementação da política de atendimento naquilo que ultrapassar as possibilidades dos Municípios.

A municipalização ocorre por meio da descentralização políticoadministrativa e tem por finalidade permitir que necessidades específicas de crianças e adolescentes sejam atendidas em uma perfeita atuação em rede com os órgãos locais.

Por todo o exposto, denota-se que a atuação em conjunto dos Conselhos de Direito da Infância e Juventude nos três âmbitos da federação consiste um projeto de planejamento político que visa assegurar a plenitude dos direitos programáticos previstos constitucionalmente, legitimando as decisões que deixam de ser centralizadas no Poder Executivo e passam a ser fruto de um processo adequado ao orçamento público, pautado pela discussão envolvendo diversos segmentos da sociedade.

A descentralização político-administrativa trazida pela Constituição Federal, e agora pelo Estatuto da Criança e do Adolescente demonstra a importância de reservar parcela do poder para o povo, que não pode ser alijado dos procedimentos democráticos e participativos sob o pretexto da participação no processo eleitoral.

2.2 FINALIDADES INSTITUCIONAIS DOS CONSELHOS DE DIREITO E A SUA DIMENSÃO JURÍDICO-POLÍTICA

Os Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, em atenção à Doutrina da Proteção Integral e ao Princípio da Prioridade Absoluta adquiriram papel fundamental no que diz respeito à elaboração e execução de políticas públicas que visem a assegurar os direitos infantojuvenis.

Ao dispor sobre as diretrizes de atendimento a este segmento, as quais foram apresentadas no tópico anterior, o Estatuto da Criança e do Adolescente define os Conselhos de Direitos como órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis da federação.

Em correspondência, a Resolução nº. 105 do CONANDA, além de reiterar a finalidade deliberativa e controladora, estabeleceu também que incumbe ao CMDCA fixar critérios de utilização e planos de aplicação do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente que consiste em receitas específicas com destinação certa.

Isto posto, alguns aspectos sobre o ato de deliberar devem ser compreendidos. O ato de deliberar consiste em tomar decisões, após a realização de discussões, entendidas aqui enquanto debates harmônicos, e exames de determinadas matérias que influenciarão no ato de decidir.

Embora a natureza jurídica e as implicações das deliberações dos Conselhos sejam objeto de estudo em um capítulo próprio a ser trabalhado posteriormente, é preciso, neste momento, conseguir perceber os Conselhos como instituições de partilha do poder decisório e garantidores do controle social quanto às ações e políticas a serem desenvolvidas.

O ato de deliberar, dentro da funcionalidade imposta aos Conselhos de Políticas Públicas, deve ser entendido e atrelado a processos decisórios. Ou seja, conquanto deliberação e decisão possam adquirir conceitos distintos, na práxis dos Conselhos, o ato de decisão deve ser precedido da deliberação, a qual, ainda, somente será viabilizada por meio do incentivo à participação.

A partir disso, não se assume como premissa que participação é sinônimo de deliberação. Pelo contrário, é preciso assumir alguns comportamentos para que o processo deliberativo, que deve estar presente nos Conselhos de Direitos, também o possa ser participativo no que tange ao ato de decidir.

Os Conselhos, então, precisam de alguns passos para poder resultar no ato de deliberar. Implicitamente compete também ao CMDCA, em parceria com o Conselho Tutelar⁷, realizar os diagnósticos sociais, elaborar os planos de ação e monitorar e avaliar as políticas públicas.

O relatório da situação da criança e do adolescente é o documento por meio do qual os Conselhos de Direitos elaboram um estudo detalhado que indicará as

_

Os Conselhos Tutelares são órgãos permanentes e autônomos, independentes do Poder Judiciário, encarregados pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. Suas principais atribuições são: receber denúncias de violação dos direitos e orientar e/ou promover medidas de proteção.

principais áreas necessitadas de atendimentos e os principais problemas que afetam população infantojuvenil. Por servir de apoio para articular as atitudes a serem tomadas, o referido relatório deve ser feito de maneira estruturada e com base em dados concretos coletados e registrados de forma adequada.

Nesse contexto é que a articulação entre o CMDCA e o Conselho Tutelar se destaca, pois, por meio do registro da atuação do Conselho Tutelar- órgão autônomo responsável pela atuação *in loco* de situações de risco -, é que o CMDCA terá acesso às principais demandas infantojuvenis.

De acordo com a pesquisa "Os bons Conselhos – conhecendo a realidade", realizada pelo Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor da Fundação Instituto de Administração (CEATS/FIA), no ano de 2007, com os Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente das diversas regiões do Brasil, apenas 20% dos CMDCA's participantes contam com diagnóstico documentado, e os que não dispõem desse levantamento somam 45%. Em 35% dos Conselhos, o diagnóstico está em fase de planejamento.

Ainda se constata, por meio da pesquisa, que a elaboração destes diagnósticos conta com a participação dos próprios CMDCAs em 70% dos casos, dos quais 35% são elaborados por órgãos públicos do município com participação do CMDCA, 29% são realizados pelos próprios conselheiros e o restante é elaborado por entidades especializadas em estudos e pesquisas com a participação do CMDCA (CEATS/FIA, 2007, p. 62).

Apenas 9%, de 22% dos Conselhos que apresentaram resposta complementar, mencionaram o Conselho Tutelar como responsável pela elaboração do diagnóstico e outros 3% indicaram o Conselho Tutelar em ação conjunta com o CMDCA ou com outros órgãos (CEATS/FIA, 2007, p. 63).

Em relação à fonte dos dados utilizados para a elaboração do diagnóstico local, 71% são realizados com base em informações fornecidas pelos próprios Conselhos Tutelares. Entretanto, no que diz respeito ao SIPIA – Sistema de Informação para a Infância e Adolescência⁸, apenas 18% se utilizou dos dados

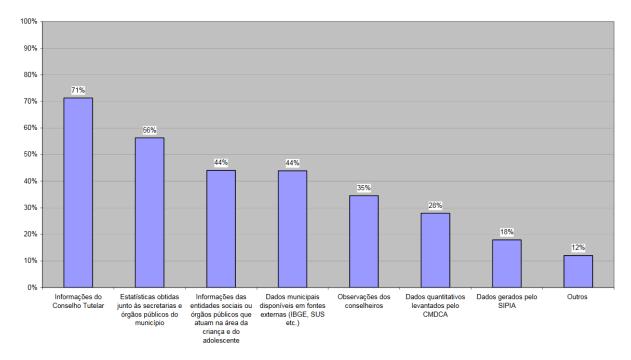
_

⁸ Segundo o site do Ministério Público do Estado do Paraná, o SIPIA (Sistema de Informação para a Infância e Adolescência) é um sistema de registro e tratamento de informação com abrangência nacional, criado para subsidiar a adoção de decisões governamentais nas políticas para crianças e adolescentes, garantindo-lhes acesso à cidadania. Possui três objetivos principais: operacionalizar na base a política de atendimento dos direitos, ou seja, possibilitar a mais objetiva e completa leitura possível da queixa ou situação da criança ou adolescente, por parte do Conselho Tutelar; encaminhar a aplicação da medida mais adequada com vistas ao ressarcimento do direito violado para sanar a

constantes do sistema, conforme gráfico abaixo (CEATS/FIA, 2007, p. 64):

Gráfico 1 - Utilização dos dados do SIPIA

Origem dos dados do diagnóstico (Brasil)



Fonte: CEATS / FIA – Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor da Fundação Instituto de Administração, Pesquisa "Os bons Conselhos – conhecendo a realidade", 2007.

Desta análise é importante se extrair que os Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente são espaços que podem promover a intersetorialidade, de modo a efetivar as políticas públicas para a infância e adolescência. Por este motivo, uma melhor articulação com o Conselho Tutelar poderia facilitar o desenvolvimento de suas atividades e até mesmo construir uma atuação em rede, um dos propósitos trazidos pelas diretrizes apresentadas no ECA.

Por meio da elaboração do diagnóstico local, é que os Conselhos de Direitos poderão estruturar um plano de ação que deve contar com propostas claras da atuação do CMDCA. Apesar disso, a pesquisa relatou que planos de ação sistematizados em forma de documento foram realizados por 23% dos Conselhos estudados, enquanto que planos de ação não registrados por escrito são a prática

situação em que se encontra a criança ou adolescente; subsidiar as demais instâncias - Conselhos de Direitos e autoridades competentes - na formulação e gestão de políticas de atendimento. Disponível em: http://www.crianca.mppr.mp.br/pagina-1845.html. Acesso em 12 ago. 2018.

em 16% deles.

Realizando uma comparação com a elaboração de diagnóstico da situação local, tem-se que há mais planos de ação do que diagnósticos, ou seja, os dados demonstram que a falta de planejamento acompanha a falta de diagnóstico.

Observa-se, ainda, conforme relatado pela pesquisa, que a elaboração de plano de ação está relacionada com o IDH (índice de Desenvolvimento Humano) do município, consoante tabela abaixo (CEATS/FIA, 2007, p. 70):

Tabela 1 - Plano de ação do município a partir do IDH

MUNICÍPIOS QUE POSSUEM PLANO DE AÇÃO, POR PORTE E IDH

IDH			
Porte	Baixo	Médio	Alto
Micro	11%	14%	20%
Médio	21%	26%	33%
Grande	31%	43%	47%

Fonte: CEATS / FIA – Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor da Fundação Instituto de Administração, Pesquisa "Os bons Conselhos – conhecendo a realidade", 2007

Da leitura da tabela acima, infere-se que apenas 11% dos municípios de pequeno porte e com baixo IDH possuem plano de ação, ao passo que os de grande porte e com alto IDH, 47%. Isto significa que o nível de desenvolvimento humano do município está diretamente ligado à sua capacidade de elaborar planos de ação que visam, inclusive, eliminar situações de desrespeito aos direitos da infância e adolescência.

Outra atribuição dos Conselhos de Direitos é a participação na formulação orçamentária dos municípios, visando à garantia de recursos para a execução de políticas públicas reservadas ao público infantojuvenil. Poderão, ainda, assegurar que seus planos de ação tenham orçamento prévio para sua efetivação, mediante a inclusão no plano plurianual (PPA).

Consoante às informações trazidas pela pesquisa, a inclusão do plano de ação do CMDCA no Plano Plurianual (PPA) do município foi realizada por 78% dos Conselhos de Direitos, sendo de maneira integral em 29%, e de maneira parcial em 49% (CEATS/FIA, 2007, p. 74).

Embora o número apresentado seja de impacto positivo, é preciso uma interpretação em sentido contrário que permitirá constatar que 22% dos Conselhos não tiveram a inclusão de seus planos de ação no plano plurianual, ou seja, a princípio não obtiveram verba pública para atender as necessidades de suas regiões.

Afora isso, dos 78% que incluíram seus planos de ação, apenas 29% lograram êxito de forma integral, porcentagem significativamente baixa se considerar a reserva de prioridade absoluta destinada à infância e adolescência.

Para além da fase de formulação e deliberação, os Conselhos de Direitos também podem, e devem em razão de sua função de controle social, monitorar e acompanhar os resultados da implementação e execução das políticas públicas.

Talvez, dentre as finalidades institucionais até então apresentadas, esta se afigure como a de maior relevância para o aprimoramento do papel desempenhado pelos Conselhos. Isto porque é por meio desta função que o Poder Público poderá ser cobrado e o sentimento de controle social se difundirá.

Ainda assim, apenas 17% dos Conselhos têm procedimentos dessa natureza e 46% não os possuem, estando os demais em fase de elaboração (CEATS/FIA, 2007, p. 75).

Percebe-se, diante do exposto, que ainda são enfrentadas dificuldades pelos Conselhos no exercício de suas atribuições, o que pode impactar negativamente a sociedade e também o Poder Público com relação à importância da atuação dos referidos espaços participativos. Muitas destas dificuldades podem ter sido originadas em decorrência de outras como a questão da deficitária estrutura dos Conselhos.

Em razão justamente de suas atribuições, na qualidade de espaços públicos de participação e deliberação, é que sua dimensão jurídico-política pode ser de democracia participativo-deliberativa, já que ambas servem de modo articulado e codeterminado ao paradigma jurídico-político conformador dos conselhos sociais (BERCLAZ, 2013, p. 127).

Este modelo empresta maior legitimidade ao Estado Democrático de Direito, já que a dimensão da política está sendo construída a partir de relações horizontais e igualitárias. O autor acrescenta que:

Tendo a democracia um compromisso com a igualdade e com a transformação positiva da realidade social, é na engrenagem da democracia participativo deliberativa que se percebe a necessidade de que o processo de tomadas de determinadas decisões relevantes e impactantes à coletividade seja fruto de diálogo e reflexão coletivo (BERCLAZ, 2013, p. 129).

Conquanto não se pretenda aprofundar na temática sobre as características de democracia deliberativa, Berclaz (2013, p. 129) situa o modelo deliberativo-participativo da seguinte maneira:

[...] entre o confronto do modelo representativo que defende a concentração do poder decisório na mão do político eleito ou mesmo sua reserva numa determinada classe ou elite política e a defesa da democracia construída a partir da pluralidade de interesses e sujeitos, a democracia participativo-deliberativa situa-se nesse segundo momento.

A complexidade dos modelos de democracia indica a prejudicialidade de se adotar um modelo em detrimento do outro. Entre suas diferenças, existe uma complementariedade que pode ser evidenciada pelos Conselhos de Direitos. Boaventura de Sousa Santos (2007) explora a necessidade de se fazer um uso contra-hegemônico da democracia, evitando que seu modelo seja composto apenas pela representação e contemple instâncias de efetiva participação e deliberação.

Não há como compreender os Conselhos de Direitos e suas finalidades institucionais se não a partir de uma dimensão participativo-deliberativa. Ressalvadas as distinções entre a participação e a deliberação como formas da democracia direta, quer-se somente conceber a sustentação dos Conselhos por meio da corrente participativa e deliberativa, em complementação à uma perspectiva representativa em crise.

Ainda que a efetividade dos Conselhos de Direitos esbarre em obstáculos internos e externos, expondo que há um espaço entre o ideal e a prática, o fato é que os Conselhos de Direitos existem como instâncias participativas e reconhecidas no cenário político-jurídico.

2.3 A DIMENSÃO JURÍDICO-FILOSÓFICA DOS CONSELHOS DE DIREITOS: A RACIONALIDADE DISCURSIVA-ARGUMENTATIVA A PARTIR DE HABERMAS

Após uma análise sobre as orientações legais de criação dos Conselhos Municipais de Direitos, importante se faz verificar sua constituição a partir de uma dimensão filosófica. Isto se acentua relevante para que, posteriormente, se possa discutir suas finalidades institucionais e na sequência apresentar as problemáticas que envolvem a práxis dos Conselhos de Direitos.

Por conceber os Conselhos como espaços públicos de deliberação sua matriz filosófica encontra justificativa e legitimidade por meio da razão comunicativa, cujo maior expoente é Jurgem Habermas, que desenvolveu um projeto de construção de um espaço público em que se assegurava a democracia por meio de uma participação imparcial, longe de coação, coerção e qualquer influência externa⁹.

Em um momento em que a filosofia se encontrava em transição paradigmática, da consciência para a linguagem, Habermas desenvolveu a "Teoria do Agir Comunicativo" que encontra suas bases no entendimento e no consenso. Segundo Avritzer (2012, p. 45): "a transição para o paradigma da linguagem, leva Habermas a acreditar que a utilização pragmática da linguagem pelos agentes sociais é orientada pelo consenso".

Diferenciando o entendimento do consenso, o filósofo compreende que o entendimento é um processo pelo qual se torna possível chegar ao consenso. Com o advento do paradigma da linguagem na filosofia, Habermas desloca a sua compreensão acerca da razão.

Centrada na comunicação, o uso pragmático da razão permite que as soluções sejam encontradas a partir de procedimentos argumentativos e não mais somente na consciência e subjetividade dos indivíduos.

O agir comunicativo pode ser compreendido como um processo circular no qual o ator é as duas coisas ao mesmo tempo: ele é o indicador, que domina as situações por meio de ações imputáveis, ao mesmo tempo ele é também o produto das tradições nas quais se

-

⁹ Não se pretende desenvolver com este tópico uma análise sistemática da Teoria desenvolvida por Habermas. Apenas se objetiva apresentar a lógica do agir comunicativo para permitir uma correlação com os aspectos institucionais dos Conselhos de Direitos.

encontra, dos grupos solidários aos quais pertence e dos processos de socialização nos quais se cria (HABERMAS, 1989, p.79).

Em decorrência do ator ser ao mesmo tempo sujeito e objeto de suas decisões, Habermas se preocupa em estabelecer as denominadas "pretensões de validez", consideradas fundamentais para que o posterior momento da argumentação venha a ocorrer de maneira satisfatória. As pretensões de validade são, então, pré-requisitos para que o discurso seja legítimo.

Assim, a argumentação se aperfeiçoa na busca da construção do verdadeiro consenso, o qual é fruto da comunicação argumentativa:

Na argumentação, o oponente e o proponente disputam uma competição com argumentos para convencer um ao outro, isto é, para chegar a um consenso. Essa estrutura dialética de papéis prevê formas erísticas para a busca cooperativa da verdade. Para o fim da produção do consenso, ela pode valer-se do conflito entre os competidores orientados para o sucesso, na medida em que os argumentos não funcionem como meios do influenciamento recíproco no Discurso, é apenas de uma maneira "isenta de coações", isto é, inteiramente, através de mudanças de atitude racionalmente motivadas, que a coação do melhor argumento se comunica às convicções (HABERMAS, 1989, p. 196).

A comunicação é fundamental para a teoria habermasiana ao entender que o objetivo da linguagem é o entendimento. No mesmo sentido, propiciar ambientes públicos que permitam o debate e levem ao consenso é pré-requisito para o desenvolvimento do agir comunicativo.

Em contraponto à associação do uso da razão para a obtenção do consenso, Berclaz (2013, p. 120) coloca que a razão discursiva pauta-se pelo atingimento de consensos, não se podendo esquecer, contudo, que o dissenso também faz parte deste processo, muitas vezes sendo um elemento fundamental, aspecto crítico que deve ser considerado.

O paradigma da linguagem, orientador da teoria desenvolvida por Habermas, então, elege o diálogo intersubjetivo como procedimento que estimula a convergência de vontades, pressupondo uma participação igualitária de todos os sujeitos, sem qualquer tipo de violência ou coação para a tomada de decisões.

Pelo exposto até o presente momento, denota-se que os Conselhos de Direitos atuam diante desta racionalidade discursivo-argumentativa, em que promover um debate racional entre seus participantes é uma de suas funções

institucionais.

A correspondência da Teoria do Agir Comunicativo com os Conselhos de Direitos é muito bem apresentada por Berclaz (2013, p. 102) que entende que:

Por mais que a razão comunicativa tenha sido construída por filósofos alemães, distantes da realidade latino-americana de uma comunidade real de vítimas oprimidas e excluídas por conta da própria (e maldita) herança colonial, mesmo a defesa do discurso sobre uma premissa ideal mostra-se bastante contributiva para exortar o poder positivo e transformador dos conselhos sociais na definição de questões complexas.

Embora se admita que a teoria desenvolvida por Habermas ocorreu em um contexto diferente do brasileiro, a forma como o filósofo constroi o seu pensamento mostra alguns aspectos interessantes quando relacionados com os Conselhos de Políticas Públicas, principalmente por entender necessária a construção de ambientes públicos de deliberação e a indispensável garantia de igualdade no momento das discussões.

A constatação de que a obtenção da verdade possível não se dá de modo monológico, mas sim a partir de uma premissa dialógico-discursiva, a ideia de que a cognição é fruto de um consenso argumentativo e não de uma certeza prévia, são efeitos e percepções que inspiram a compreensão de que o exercício da vontade estatal não pode depender apenas do desejo ou do entendimento do governante, devendo ser compartilhada com a sociedade (BERCLAZ, 2013,p. 121).

A teoria desenvolvida por Habermas, apoiada no paradigma da linguagem, mostra, sobretudo, a fragilidade dos regimes exclusivamente representativos. Busca o fortalecimento dos espaços públicos para deliberação consciente e a consequente chegada ao consenso democrático.

Nos próximos tópicos serão exploradas questões concernentes ao desenho institucional dos Conselhos de Direitos e, com base nas considerações traçadas neste item, será possível evidenciar que muitas das dificuldades e vícios enfrentados por estes mecanismos de participação se situam na esfera da práxis da razão comunicativa.

2.4 COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS DE DIREITOS: A (DES)LEGITIMIDADE E A QUALIDADE DEMOCRÁTICA DA REPRESENTAÇÃO DOS CONSELHEIROS

Os Conselhos de Direitos possuem, como regra geral, uma composição paritária ou híbrida. Isto significa que os membros da administração pública e os da sociedade civil são presentes em igual número, em respeito ao Princípio da Isonomia e também aos preceitos democráticos. Para tanto, os membros governamentais são nomeados pelo Chefe do Poder Executivo, ao passo que os integrantes da sociedade civil são indicados por pessoas jurídicas ou entidades representativas.

Em relação aos Conselhos Municipais de Direitos de Crianças e Adolescentes, sua composição está determinada pelo contido no art. 88, inciso II, do Estatuto da Criança e do Adolescente, tendo sido reafirmada pelo art. 2º da Resolução nº. 105/2005 do Conselho Nacional de Direitos de Crianças e Adolescentes (CONANDA) que traça algumas diretrizes acerca da criação e funcionamento do CMDCA¹⁰.

Importante notar que nem a legislação estatutária, tampouco a normativa estabelecida pela resolução do CONANDA definem a quantidade de membros dos Conselhos que deve estar vinculada ao tamanho e à complexidade da sociedade no qual está inserido.

A Resolução do CONANDA ainda determina que, em seu art. 6º, os representantes do governo junto aos Conselhos dos Direitos da Criança e do

_

¹⁰ Art. 2º - Na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios haverá um único Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, composto paritariamente de representantes do governo e da sociedade civil organizada, garantindo-se a participação popular no processo de discussão, deliberação e controle da política de atendimento integral dos aos direitos da criança e ao adolescente, que compreende as políticas sociais básicas e demais políticas necessárias à execução das medidas protetivas e socioeducativas dispostas nos arts. 87, 101 e 112, da Lei nº 8.069/90.

^{§1}º. O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente deverá ser criado por lei, integrando a estrutura de Governo Federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com total autonomia decisória quanto às matérias de sua competência;

^{§2}º. 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.

^{§3}º. Em caso de infringência de alguma de suas deliberações, o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente representará ao Ministério Publico visando à adoção de providências cabíveis, bem assim e aos demais órgãos legitimados no art.210 da Lei nº 8.069/90 para que demandem em Juízo mediante ação mandamental ou ação civil pública.

Adolescente deverão ser designados pelo Chefe do Executivo no prazo máximo de 30 (trinta) dias após à sua posse, devendo se priorizar representantes dos setores responsáveis pelas políticas sociais básicas, direitos humanos e da área de finanças e planejamento. O ato designatório ainda deverá conter a nomeação de um suplente e o prazo de duração do mandato (art. 7º, Resolução nº. 105/CONANDA).

A exigência da presença de referidos setores governamentais objetiva favorecer o exercício integrado dos Conselhos, mediante a obtenção de informações, elaboração do planejamento das ações e monitoramento de suas execuções. É importante, contudo, ressaltar que os membros governamentais não devem em sua atuação no Conselho priorizar interesses de sua área de origem, mas sim defender e realizar esforços em prol de beneficiar os direitos da infância e adolescência.

Por seu turno, em relação à composição dos membros da sociedade civil, a referida resolução traz apenas a imposição de que a participação da sociedade estará assegurada por meio de organizações representativas, constituídas há pelo menos dois anos, escolhidas em fórum próprio (art. 8°).

Merece destaque, nesse contexto, a disposição de que a representação da sociedade civil não poderá ser previamente estabelecida, devendo submeter-se periodicamente ao processo democrático de escolha que deverá obedecer às seguintes regras: instauração pelo Conselho do referido processo, até 60 dias antes do término do mandato, designação de uma comissão eleitoral composta por conselheiros representantes da sociedade civil para organizar e realizar o processo eleitoral e convocação de assembleia para deliberar exclusivamente sobre a escolha.

O mandato dos representantes da sociedade civil terá prazo de dois anos (art. 10), pertencendo à organização escolhida que será responsável por indicar um de seus membros para o atuar no Conselho de Direito (art. 8º, § 4º). São proibidas a prorrogação de mandatos e a recondução automática de representantes da sociedade civil, devendo as condições para reeleição de organizações serem fixadas pela legislação local (art. 10, parágrafo único).

Feitas estas considerações sobre a forma de constituição do CMDCA, algumas inquietações devem ser despertadas. A paridade exigida para a criação dos Conselhos talvez seja um dos traços mais marcantes destes órgãos e, ao mesmo, um desafio para a prática conselhista.

Uma análise mais profunda poderá demonstrar que quando se fala em igualdade entre membros governamentais e não governamentais não está se referindo apenas a um aspecto formal-quantitativo. Pelo contrário, para o regular funcionamento das práticas deliberativas, os seus integrantes devem ter uma igualdade também material/substancial que permita igualdade de condições no momento do diálogo e deliberação.

Em relação à paridade, ela não é uma questão apenas numérica, mas de condições de uma certa igualdade no acesso à informação, disponibilidade de tempo, etc. A disparidade de condições para a participação em um conselho de membros advindos do governo daqueles advindos da sociedade civil é grande. Os primeiros trabalham em atividades dos conselhos durante seu período de expediente em trabalho normal remunerado, têm acesso aos dados e informações, têm infraestrutura de suporte administrativo, estão habituados com a linguagem tecnocrática, etc. Ou seja, eles têm o que os representantes da sociedade civil não têm (pela lei, os conselheiros municipais não são remunerados nem contam com estrutura administrativa própria). Faltam cursos ou capacitação aos conselheiros de forma que a participação seja qualificada em termos, por exemplo, da elaboração e gestão das políticas públicas; não há parâmetros que fortaleçam a interlocução entre os representantes da sociedade civil com os representantes do governo. É preciso entender o espaço da política para que se possa fiscalizar e também propor políticas; é preciso capacitação ampla que possibilite a todos os membros do conselho uma visão geral da política e da administração. Usualmente eles atuam em porções fragmentadas, que não se articulam (em suas estruturas) sequer com outras áreas ou conselhos da administração pública (GOHN, 2011, p. 96).

A ausência de conhecimento técnico, bem como a dificuldade enfrentada para cursos que permitam constante capacitação dos conselheiros não governamentais são entraves que dificultam a práxis argumentativa. Há, portanto, um distanciamento entre os membros que integram o poder público e aqueles que correspondem à sociedade civil.

Noutro sentido, a própria forma de representação da sociedade civil esbarra no vício da "participação indireta". Rebecca Abers e Margaret Keck (2008, p. 103-104) apontam que a estrutura organizacional dos Conselhos contraria a conceituação clássica, a qual os vê como espaços públicos que estimulam a participação direta, na medida em que:

De um lado, os participantes não-estatais são indivíduos escolhidos por organizações que, por sua vez, foram escolhidas por outras

organizações [...] A pergunta 'quem estes atores representam?' surge, na prática, assim que membros indicados por associações civis adquirem responsabilidades formais na definição de políticas públicas. A maior parte da sociedade civil auto-organizada; seus líderes não são escolhidos ou autorizados diretamente pelo público mais amplo que alegam representar. A questão que emerge, portanto, é saber: como as associações podem participar de forma legítima de processos de tomada de decisão na esfera pública?

Tal aspecto se afigura importante, visto que se faz necessário se evitar ao que Fernando de Brito Alves (2013, p. 238) denomina de déficit de representatividade. Segundo o autor: "A legitimidade dos conselheiros populares é meramente instrumental e decorre da relação que possuem com as entidades ou setores da sociedade representados, com os quais devem manter um processo de interlocução permanente".

Ao mesmo passo, com relação à escolha dos Conselheiros representativos do Poder Público, questiona-se se a indicação pelo Chefe do Poder Executivo cumpre os critérios da legitimidade democrática, haja vista que muitas vezes não se leva em consideração o perfil da pessoa a ser indicada, valendo-se de interesses individuais que destoam da pretensão dos Conselhos. As práticas do clientelismo político devem ser declinadas das práticas dos Conselhos.

Em um trabalho desenvolvido por Julian Borba e Ligia Helena Hahn Lüchmann (2012), as autoras constatam que o processo de representação dos conselheiros é diverso do padrão representativo eleitoral. A expressão "eu tenho autonomia para decidir as questões do Conselho", embora possa ser interpretada sob o prisma da democracia, "a análise exige maior cautela, na medida em que essa autonomia parece estar assentada, em grande parte, na identidade e/ou proximidade e não na distância entre representante e representado que caracteriza a representação eleitoral" (BORBA; LÜCHMANN, 2012, p. 109).

Isto demonstra que, quanto mais atuante é a organização, mais forte são os vínculos e os sentimentos de representação. Ao mesmo passo, as autoras constroem um raciocínio segundo o qual os mecanismos institucionais dos conselhos parecem diluir as identidades dos representantes, já que muitos se percebem representar a coletividade como um todo e não apenas do segmento para o qual foram constituídos (BORBA, LÜCHMANN, 2012).

Sob a perspectiva democrática, a questão da autonomia dos conselheiros populares pode ser analisada no sentido de independência e desvinculação com os

conselheiros governamentais. Ou seja, os conselheiros municipais não devem estar submissos aos nomeados pela administração. Precisam entender a responsabilidade de seu papel em iguais condições com os demais conselheiros.

Outro aspecto dificultador da prática dos Conselhos se refere à ausência de remuneração de seus integrantes, o que leva ao entendimento de que não há dedicação exclusiva pelos conselheiros que, em um primeiro momento, acabam por priorizar as práticas laborativas remuneradas. Conquanto seja considerada uma função de interesse público, o que se verifica, muitas vezes, é uma baixa parcial ou uma participação limitada.

A pesquisa "Os bons Conselhos – conhecendo a realidade", realizada pelo Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor da Fundação Instituto de Administração (CEATS/FIA), constatou que, com relação ao regime de dedicação, a dedicação dos conselheiros é significativamente baixa: 69% deles dedicam até 5 horas por mês, e 24% têm dedicação de 6 a 20 horas¹¹.

Tal fato gera algumas implicações no que diz respeito à periodicidade das reuniões, conforme se pode depreender da análise do gráfico abaixo, resultado da pesquisa desenvolvida CEATS/FIA (2007, p. 61):

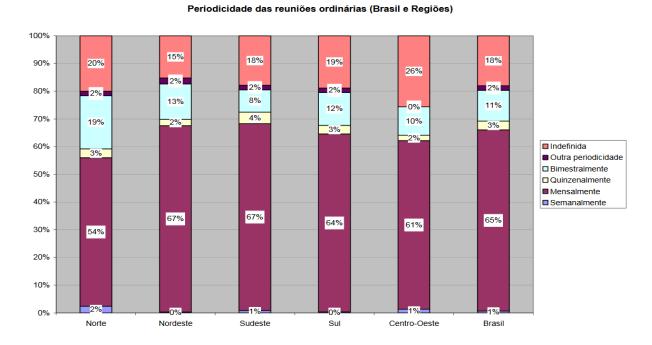


Gráfico 2- Periodicidade das reuniões ordinárias (Brasil e Regiões)

^{1.}

¹¹ Pesquisa disponível em: http://www.senado.gov.br/noticias/jornal/pdf/conhecendoarealidade.pdf. Acesso em 14 Ago. 2018.

Fonte: CEATS / FIA – Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor da Fundação Instituto de Administração, Pesquisa "Os bons Conselhos – conhecendo a realidade", 2007.

As reuniões dos Conselhos de Direitos da Infância ocorrem mensalmente em 65% dos Conselhos e, bimestralmente, em 11%. A informação de que a maioria dos Conselhos realiza reuniões mensais se coaduna com a quantidade de horas dispendidas pelos conselheiros.

Os próprios conselheiros, quando questionados sobre as principais dificuldades enfrentadas em seu dia-a-dia, apresentaram em primeiro lugar a falta de tempo dos conselheiros (representantes do Estado e da sociedade civil) para a realização das atividades (CEATS/FIA, 2007, p. 155).

Sob a vertente da eleição dos cargos de direção (presidente e vice-presidente), de acordo com os dados obtidos na pesquisa, os CMDCAs são presididos por membros do poder público em 63% da amostra estudada. O segundo cargo, ocupado pelo indivíduo que responde na ausência do presidente, também revela preponderância do poder público em 53% dos conselhos (CEATS/FIA, 2007, p. 32).

Depreende-se destes dados que ainda há uma desigualdade de forças entre Poder Público e sociedade civil. Em razão desta possibilidade, a Resolução nº. 105, do CONANDA, em seu art. 14, alínea "b", determina que deve haver uma alternância entre presidentes representantes do Estado e da sociedade civil. Embora os dados coletados não tragam a variação ao longo do tempo, evidenciam que há, hoje, preponderância do poder público. Se ela se confirmar como tendência, demonstrará dificuldade existente em tornar efetiva a garantia do espírito paritário, ou seja, a igualdade de forças dentro do Conselho (CEATS/FIA, 2007, p. 32-33).

Todos estes aspectos apresentados colocam sob questionamento a qualidade democrática da representação vivenciada pelos Conselhos de Direitos, já que a configuração e atuação dos conselheiros, em especial dos conselheiros populares, atestam um déficit de representação e legitimidade que somente poderá ser superado a partir do aprimoramento das funcionalidades dos próprios Conselhos, ou seja, mister incentivar a prática do diálogo institucional, uma atuação mais conjunta e permanente de seus integrantes que merecem receber constante capacitação, até mesmo para que possam compreender o valor de sua atuação

como membro de um sistema democrático garantidor de direitos.

Uma ferramenta de apoio capaz de auxiliar no enfrentamento destes problemas, além da presença de comissões temáticas especializadas que podem favorecer um parecer técnico sobre determinado assunto, fomentando, assim, um debate articulado, é o acompanhamento das reuniões por terceiros visitantes ou convidados.

O viés democrático e participativo dos Conselhos de Direitos não é atribuído somente ao fato de serem compostos por integrantes do governo e da sociedade civil. Seu caráter participativo pode ser ampliado para além, quando se permite que a sociedade em geral se integre às temáticas propostas pelos referidos órgãos. Nesse sentido:

A despeito da composição formal dos conselhos ser feita de membro governamentais e não governamentais, a maior parte das normativas (ex: regimentos internos) que regulamentam o funcionamento dos espaços permite a possibilidade de o colegiado receber aportes fáticos e técnicos de especialistas técnicos, de servidores públicos ou autoridades da área em questão ou mesmo de membros pertencentes à própria sociedade, razão pela qual, no tocante ao último aspecto, as reuniões merecem pauta e publicidade prévia, com periodicidade regular, local definido e horário adequado para viabilizar o comparecimento da população. Preencher esses requisitos é tornar o Conselho poroso e permeável à participação da população, com ancoragem que permita a possibilidade de uma audiência mais ampliada como corpo societal, o que de certo modo mitiga o problema da representação ou da "participação indireta" antes mencionada (BERCLAZ, 2013, p. 118).

Não obstante os desafios apresentados, os Conselhos de Direitos, em especial os da criança e adolescência continuam a ter o status de novos sujeitos políticos e espaço de revigoramento da democracia. Eles precisam somente reafirmar o seu caráter deliberativo, fortalecendo o seu viés representativo-participativo, de tal maneira que as tensões presenciadas não possam frustrar a articulação necessária para a satisfação dos direitos infantojuvenis que gozam de prioridade absoluta.

2.5 UM DESAFIO ESTRUTURAL: ANÁLISE DA INFRAESTRUTURA DOS CONSELHOS DE DIREITOS

Quando da conceituação, admitiu-se que um dos elementos centrais dos Conselhos de Direitos seria a sua estrutura enquanto espaço público que oportuniza o debate e a participação. Neste ponto, é inevitável considerar que, afora as dificuldades enfrentadas pelos Conselhos no que diz respeito à qualidade democrática das representações, outro obstáculo são os aspectos espaciais que compõem a sua estrutura física.

Da observação do art. 4º da Resolução nº 105 do CONANDA, infere-se que cabe à Administração Pública fornecer recursos humanos e estrutura técnica, administrativa e institucional necessários para o adequado e regular funcionamento dos Conselhos, devendo para tanto instituir dotação orçamentária específica que não onere o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente. Salienta-se que, nesta dotação orçamentária, deverá ser incluída verba destinada, inclusive, à capacitação dos Conselheiros.

Assim, tem-se que a análise da infraestrutura dos Conselhos envolve não somente o espaço destinado para realização das reuniões e atividades, como também a sua qualidade e todos os recursos dispensados para tanto, como equipamentos tecnológicos, a capacidade dos conselheiros de utilizar determinados materiais e, ainda, a presença de pessoal de apoio.

De acordo com a pesquisa "Os bons Conselhos – conhecendo a realidade", realizada pelo Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor da Fundação Instituto de Administração (CEATS/FIA), 83% dos Conselhos Municipais de Direitos da Infância e Adolescência dispõem de espaços para sua atuação, ainda que não sejam exclusivamente para desenvolvimento das atividades conselhistas.

Em análise a aspectos como localização, tamanho, conservação e privacidades dos espaços, 88% acusaram uma boa localização, ao passo que apenas 75% julgaram estar em boa conservação e, 58%, em bom tamanho. Um dado relevante é demonstrado pelo quesito privacidade: apenas 48% consideraram ter uma boa privacidade para o desenvolvimento das atividades.

Muitas vezes, a ausência ou pouca privacidade pode ser decorrente da falta

de espaços próprios e exclusivos para os Conselhos de Direitos. Isto porque a pesquisa realizada acerca da disponibilidade de espaços para a realização das atividades dos Conselhos não levou em consideração o quesito da exclusividade, ou seja, em muitos espaços pode ocorrer tanto a atuação do CMDCA quanto a de outros conselhos ou órgãos da Administração.

Com relação aos equipamentos disponíveis e utilizados pelos Conselhos para auxiliar a sua atuação, constata-se que apenas 49% dos Conselhos possuem arquivo e somente 46% dispõem de telefone fixo. Além disso, 80% dos Conselhos pesquisados possuem o Estatuto da Criança e do Adolescente. Entretanto, somente 28% têm acesso à bibliografia relacionada aos direitos da infância e juventude.

Quanto aos recursos virtuais, na época da realização da pesquisa, 51% dispunham de computador, enquanto que o acesso à internet era presente em apenas 46% dos Conselhos, sendo 13% por meio de internet discada e 33% por banda larga.

Equipamentos e materiais disponíveis nos CMDCAs (Brasil) 180% Textos legais 65% uais de orientação para o ex funções do CMDCA 62% 60% 53% 51% Computador 49% 47% 46% Acesso à Internet: banda larga 33% 30% criança e do adolescente Acesso à Internet: discado 0% 10% 20% 30% 40% 50% 60% 70% 80% 90% 100%

Gráfico 3 - Equipamentos e materiais disponíveis nos CMDCAs (Brasil)

Fonte: CEATS / FIA – Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor da Fundação Instituto de Administração, Pesquisa "Os bons Conselhos – conhecendo a realidade", 2007

A pesquisa ainda revelou que do total de 23.404 indivíduos participantes dos

Conselhos respondentes deste estudo, 14.386 têm experiência e facilidade para utilização de computadores e navegação pela internet, o que corresponde a 61% dos conselheiros. No que diz respeito à presença de equipe de apoio para os Conselhos, 91% relata sua presença, sendo que 12% dos Conselhos contam com pessoal de apoio voluntário (CEATS/FIA, 2007, p. 58).

Dos dados analisados, duas questões podem ser problematizadas. Em uma primeira análise, as condições de trabalho dos Conselhos podem ser entendidas como um indicador da credibilidade dessas instituições no âmbito da Administração Pública, já que é de responsabilidade do Poder Público fornecer subsídios para tanto.

Por outro lado, fazendo uma articulação com a atuação dos conselheiros e o período dedicado para as atividades dos Conselhos, a carência de recursos materiais e estruturais pode sugerir ao Poder Público que as poucas horas de dedicação e as esporádicas reuniões realizadas são o motivo da fragilidade da atuação dos Conselhos.

Em qualquer uma das hipóteses apresentadas, o que se tem é a difusão de não confiança e descrédito do exercício dos Conselhos de Direitos que passam a ter o estereótipo de instituições simbólicas. Isso é prejudicial tanto com relação ao Poder Público, que não consegue atribuir efetividade às deliberações dos Conselhos, quanto com relação à própria sociedade que não vê nos Conselhos um potencial participativo.

Mais uma vez, é preciso ressaltar a determinação constitucional de prioridade absoluta da infância e adolescência, o que implica a interpretação de que aos Conselhos Municipais de Direitos de Crianças e Adolescentes deveriam estar sendo assegurados todos os mecanismos espaciais e estruturais necessários para a sua boa e constante atuação.

2.6 AS DELIBERAÇÕES DOS CONSELHOS DE DIREITOS: UME RELEITURA DA DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA

Conforme visto anteriormente, os Conselhos de Direitos possuem como traço identitário o seu papel deliberativo. Em razão disso, importante se faz o estudo

do impacto de suas deliberações diante dos critérios de oportunidade e conveniência da Administração Pública (discricionariedade administrativa). Isto porque o que pode ser desde já constatado é que quando não há o cumprimento das deliberações dos Conselhos abre-se margem para o seu enfraquecimento institucional e para o descrédito de sua atuação.

Cumpre abordar, então, quais as possibilidades de os Conselhos, enquanto órgãos de poder e de expressão da participação popular no exercício da função de controle social, estabelecerem, por meio de suas deliberações, alguma vinculação capaz de limitar a margem de atuação discricionária do Poder Público. A partir disso, seriam as deliberações dos Conselhos autossuficientes?

Para esta compreensão, revela-se importante o entendimento acerca do que seria um ato administrativo, já que os Conselhos de Direitos são órgãos pertencentes à Administração Pública, para, posteriormente, analisar o enquadramento de suas deliberações como ato ordinário ou especial.

Por muito tempo, dentro do ramo do Direito Administrativo, consignaram-se duas espécies de ato administrativo: discricionário e vinculado. A diferença marcante entre ambos se dava ao fato de que, como no ato discricionário a Administração teria o juízo de oportunidade e conveniência (mérito administrativo), um reexame de seu ato pelo Poder Judiciário só poderia ocorrer em casos de vício de inconstitucionalidade ou ilegalidade.

Tal interpretação, no entanto, com o advento do Estado Democrático de Direito, bem como dos preceitos de descentralização político-administrativa trazidos pela Constituição de 1988, teve de ser readequada. Isto porque uma leitura do direito administrativo pela perspectiva constitucional demonstra a necessidade de se admitir o controle judicial do mérito. Nesse sentido:

Há tempos que não mais se discute a possibilidade de controle jurisdicional dos atos administrativos discricionários, repousando a discussão nos limites (intensidade) e parâmetros (critérios) que devem presidir este controle. De fato, sendo a margem de discricionariedade um poder jurídico, passou-se a entender que o controle jurisdicional é sempre possível, ainda que quanto a atos ditos discricionários, sendo a questão antes de intensidade e critérios de sindicação (BINEBOJM, 2006, p. 206).

Por conta disto, a elaboração das políticas públicas não está mais restrita a critérios de conveniência e oportunidade do Poder Público ou de quem o represente.

Há de se estabelecer limites para o juízo de escolha da administração, bem como critérios de contestação da validade que não se restrinjam a vícios de ilegalidade ou inconstitucionalidade.

É nesse contexto, partindo da premissa de que se admite o controle jurisdicional do mérito administrativo, que se inserem as deliberações dos Conselhos de Direitos como parâmetros que restringem a discricionariedade do Poder Público. Para Berclaz (2013, p. 304) isso é ainda mais evidente quando se considera a importância dos Conselhos tanto em uma visão material quanto formal:

Acredita-se que o fato de os conselhos sociais estarem revestidos de fundamentalidade material e formal compatível com o Pluralismo Jurídico – ao constituírem-se em sujeitos coletivos encarregados do debate e discussão das necessidades fundamentais da comunidade política a partir de premissas reorganizatórias do espaço público como democracia, descentralização e participação – combinado, agora, com a possibilidade de suas decisões limitarem o poder do governante ou, na pior das hipóteses, permitirem que sobre isso se estabeleça repercussão no plano do direito, evidencia mais um aspecto característico e significativo da dimensão jurídica que norteia a atuação dos conselhos sociais.

Estes aspectos geram o entendimento, segundo o autor, de que as deliberações dos Conselhos podem ser consideradas ato administrativo especial. Isto é decorrente do fato de se admitir a essência deliberativa dos Conselhos como traço de identidade jurídica e do cumprimento de seu papel de controle social, somado à circunstância de que os Conselhos constituem uma esfera pública institucionalizada da qual participam, em paridade de composição, representantes do governo.

As deliberações dos Conselhos caracterizam conjugações de forças da sociedade civil e também do Estado. Dada sua composição paritária, entende-se que a Administração Pública participou do "juízo de escolha, motivo pelo qual se origina como critério vinculativo da atuação estatal. Nesse sentido:

Portanto, a decisão dos Conselhos, enquanto opção política de condutas que visam a uma finalidade públicas, está dentro da mesma vertente ético-política e ético-jurídica das escolhas anteriormente feitas exclusivamente pelos Chefes do Executivo, e estão sob o pálio da legitimidade, esta dada diretamente pela Constituição. [...] Segue, assim, que a margem de discricionariedade do Governo – Chefe do Executivo – fica reduzida diante de dois imperativos constitucionais: a prioridade absoluta e a necessidade de

formulação e deliberação de certas matérias por outra instância mais democrática, onde conjugarão forças e vontades a sociedade civil com o Governo, resultando em manifestação de caráter administrativo público estatal [...] Nesse raciocínio, tratando-se de matéria relacionada à criança e adolescente, por exemplo, sempre que a apreciação dos motivos (juízo de discricionariedade) concluir pela necessidade do ato, deverá este obrigatoriamente ser realizado, porque o conceito de necessidade do ato, nessas condições, traz implícito o conceito de prioridade absoluta, portanto, o que for necessário será prioritário. [...] (LIBERATI; CYRINO. 2003, p. 88-90).

Admitir que as deliberações dos Conselhos são atos administrativos implica dizer que devem cumprir requisitos de forma, objeto, motivo, finalidade e competência. De igual modo, assegurar-lhes um caráter especial, convergindo com o entendimento de Berclaz (2013) não significa a exclusão do exame do ato pelo Poder Judiciário.

Pelo contrário, o que se defende é que referidos atos, enquanto deliberações dos Conselhos de Direitos, não fornecem margem de escolha ao Poder Público que deve executá-los. O Poder Judiciário poderá, contudo, intervir para assegurar a sua efetivação.

Diferentemente do ato administrativo típico emanado da Administração Pública que está sujeito ao controle de legalidade jurisdicional e pode ser modificado, no tocante ao ato administrativo especial emanado pelas posições dos conselhos sociais a possibilidade de prestação jurisdicional serve muito mais para garantir a sua efetividade do que propriamente a sua alteração; o controle jurisdicional que aqui pode se estabelecer vai, no mínimo, no sentido de o Poder Executivo não poder, unilateralmente, invalidar e caminhar em sentido absolutamente contrário ao que foi decidido pelo Conselho Social, especialmente sem motivação ou fundamentos que justifiquem (BERCLAZ, 2013, p. 309).

A construção de políticas públicas deve estar atrelada, cada vez mais, a um processo dialético que envolva também a participação da sociedade e não vinculada apenas um ato unilateral e isolado do governante. Por isso, esse posicionamento reforça a relevância de se levar em consideração as deliberações conselhistas no momento da elaboração e também do controle das políticas públicas.

Por aí se percebe que a possibilidade de as deliberações dos Conselhos de Direitos revestirem-se de ato administrativo que vincula e limita a atuação da Administração pode ser justificada a partir de alguns critérios. Em um primeiro aspecto porque os Conselhos são integrantes da esfera pública estatal.

Posteriormente, em uma segunda dimensão, demonstrando a importância de a constitucionalização do direito administrativo exigir reinterpretação dos seus institutos pela perspectiva da democracia e do pluralismo, reconhece-se a redução da discricionariedade quando se tratar de se fazer cumprir princípios constitucionais, como o da prioridade absoluta e o da previsão da democracia participativo-deliberativa por meio dos Conselhos (art. 204, CF).

Em uma ultima análise, em razão dos Conselhos serem expressão do pluralismo jurídico e da participação popular, admitindo uma racionalidade emancipatória ao fenômeno jurídico.

2.6.1 As deliberações e o Princípio da Prioridade absoluta: a admissão de uma vinculação indireta

Se mesmo após a apresentação dos argumentos acima, ainda restar dúvida acerca do aspecto cogente das determinações dos Conselhos de Direitos de Crianças e Adolescente, uma interpretação sistêmica da Constituição e do Estatuto da Criança e do Adolescente permitirá a conclusão de que o Princípio da Prioridade Absoluta é o grande vetor de vinculação da administração.

Ou seja, se as deliberações dos Conselhos refletem as escolhas para a área infantojuvenil, certo é que, pelo Princípio da Prioridade Absoluta não há escolha ao Poder Executivo senão acolher decisões dos Conselhos. Verifica-se, então, uma vinculação indireta.

O artigo 227 da Constituição Federal de 1988, responsável por consagrar a Doutrina da Proteção Integral, cujo um de seus desdobramentos é o Princípio da Prioridade Absoluta, estabelece que constitui dever precípuo da família, sociedade e Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, saúde, alimentação, educação, lazer e demais direitos fundamentais que encontram seu respaldo na dignidade da pessoa humana e na condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

Tal primazia decorre da capacidade limitada do público infantojuvenil exercer os seus direitos de forma direta, já que se encontra em condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. Carlos Alberto Carmello Junior (2013) explica que o

fundamento do Princípio da Prioridade Absoluta reside na circunstância de serem os direitos de crianças e adolescente efêmeros, ou seja: "o decurso do tempo se encarrega de fazer com que direitos não fruídos no momento oportuno percam sua razão de ser" (CARMELLO JUNIOR, 2013, p. 19).

Nesse sentido, por se tratar de texto normativo constitucional definir de direitos fundamentais afetos à área infantojuvenil, atribui-se aplicabilidade imediata e irrestrita, pois independe de legislação superveniente que necessite regulamentar o direito previsto.

Para Amin (2015, p. 61), referido princípio constitucional: "[...] não comporta indagações e ponderações sobre o interesse a tutelar em primeiro lugar, já que a escolha foi realizada pela nação por meio do legislador constituinte".

Sob essa perspectiva, torna-se necessário salientar que a norma em questão não representa uma ruptura ao Princípio da Isonomia, uma vez que, em virtude do processo de desenvolvimento de crianças e adolescentes, o seu direito fundamental de formação da personalidade adulta implica a efetivação dos demais direitos a ele relacionados, motivo pelo qual não estão em situação de igualdade com o restante da população, justificando, então, que haja e se aplique um tratamento diferenciado (CARMELLO JUNIOR, 2013).

O artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente norteia a atuação do Poder Público, elencando um rol mínimo de preceitos a serem seguidos. Contudo, por se tratar de premissa ampla, Dallari (2001, p. 26) esclarece que: "[...] a enumeração não é exaustiva, não estando, aí, especificadas todas as situações em que deverá ser assegurada a preferência à infância e juventude, nem todas as formas de assegura-la".

Assim, em relação à destinação especial de recursos orçamentários para a elaboração das políticas públicas, denota-se o caráter preventivo da doutrina da proteção integral que visa evitar que a norma legal não possua aplicabilidade e não alcance a efetividade social.

É nesse contexto que insere a atuação do administrador que deverá, de acordo com os critérios da proporcionalidade e os demais estabelecidos pela legislação, direcionar a sua atuação para a efetivação dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes. Sobre o conceito de discricionariedade administrativa, segue a contribuição abaixo:

A administração não é animada, naquilo que ela faz, por uma vontade interior, mas, sim, por vontade executiva livre submetida à lei como um poder exterior. Segue-se que, de um lado, nas matérias de sua competência, enquanto seu poder não está ligado por disposições legais, ele é inteiramente autônomo e, por outro lado, nas matérias em que seu poder parece ligado pela lei, ele se conforma sempre a uma certa escolha de meios que lhe permite se conformar voluntariamente à lei. Esta faculdade de se conformar voluntariamente à lei é tanto mais reservada à administração das leis quanto ela goza constitucionalmente de uma certa liberdade na escolha dos momentos e das circunstâncias em que assegura esta aplicação. Conforme este ponto de vista, convém mostrar novamente que o poder discricionário da administração consiste na faculdade de apreciar a "oportunidade" que pode ter de tomar ou não tomar uma decisão executória, ou de não tomá-la imediatamente, mesmo que seja prescrita pela lei (MARCHESAN, s.p, s.d).

A discricionariedade administrativa, portanto, pode ser associada a um instrumento que visa garantir o cumprimento do dever do administrador, isto é, o próprio dever de alcançar a finalidade legal, bastando para tanto que, por critérios de razoabilidade, o administrador escolha o método compatível ao objetivo da norma legal.

As escolhas das diretrizes das políticas públicas, de acordo com Bucci (2006, p. 267):

[...] cada vez mais os atos, contratos, regulamentos e operações materiais encetados pela Administração Pública, mesmo no exercício de competência discricionária, devem exprimir não a decisão isolada e pessoal do agente público, mas escolhas politicamente informadas que por essa via demonstram os interesses públicos a concretizar.

Por este motivo, a discricionariedade administrativa deve ser analisada sob a óptica do Estado Democrático de Direito, perfazendo-se um dever, e não mais poder, já que fundamentada em comandos legais que a delimitam e consagram margens de atuação na elaboração e efetivação dos direitos fundamentais, principalmente no tocante aos relacionados à infância e juventude. Espera-se, com isso, uma atuação vinculada do Administrador à promoção dos direitos fundamentais e seus princípios norteadores.

É dizer, consoante nova interpretação, que a administração está vinculada às normas constitucionais, não havendo margem de discricionariedade sobre a oportunidade e conveniência nesses casos em que se está diante de uma opção do constituinte e das normas de integração. A discricionariedade poderá, entretanto, ser

exercida nas lacunas trazidas pelo próprio texto, podendo ser objeto de análise quanto à obtenção do fim constitucional almejado.

Sobre a questão, Mancurso (2001, p. 725-726) assim considera a supremacia do texto constitucional:

[...] É dizer, no plano das políticas públicas, onde e quando a Constituição Federal estabelece um fazer, ou uma abstenção, automaticamente fica assegurada a possibilidade de cobrança dessas condutas comissiva ou omissiva, em face da autoridade e/ou órgão competente [...].

Como exposto, não há que se falar em discricionariedade do poder público diante da omissão na implementação de políticas públicas atinentes aos direitos fundamentais, em especial quando o ato administrativo é vinculado às diretrizes traçadas por órgãos pertencentes à própria Administração e que possuem representatividade tanto da sociedade civil como do poder público.

Segundo Carlos Alberto Carmello Junior (2013, p.129):

[...] no âmbito das políticas públicas voltadas para a criança e para o adolescente, a discricionariedade administrativa não será exercida pelo Chefe do Poder Executivo, mas sim pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente", em respeito à diretriz da municipalização da política de atendimento.

Por assim dizer, Murillo José Digiácomo (2007, p. 4) corrobora com o entendimento de transferência da discricionariedade administrativa para os Conselhos de Direito, o que tornaria a atuação da Administração vinculada:

[...] uma resolução do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, que consiste na materialização de uma deliberação do Órgão, tomada no pleno exercício de sua competência constitucional específica, VINCULA (OBRIGA) o administrador público, que não terá condições de discutir seu mérito, sua oportunidade e/ou conveniência, cabendo-lhe apenas tomar as medidas administrativas necessárias a seu cumprimento (e também em caráter prioritátio, ex vi do disposto no art. 4º, par. único, alínea "c", in fine, da Lei nº 8.069/90 c/c art. 227, caput da Constituição Federal), a começar pela adequação do orçamento público às demandas de recursos que em razão daquela decisão porventura surgirem.

O administrador público, vale ressaltar, possui a faculdade de participar das deliberações dos Conselhos de Direitos, se não o faz, não pode posteriormente pretender alterar ou descumprir uma deliberação legal e soberana do órgão que detém a competência constitucional, pois, caso contrário, instaurar-se-ia um desrespeito institucionalizado.

Nesse interim, a resolução editada pelos Conselhos das Crianças e Adolescentes, desde que preenchida os requisitos legais, impede que o Poder Executivo discuta seu mérito, oportunidade e conveniência, de maneira que somente poderão se adequar às deliberações tomadas em conjunto com a sociedade.

A vinculação da administração, em especial, ao Princípio da Prioridade Absoluta se sustenta no princípio da juridicidade, através do qual a atividade do administrador não pode contrariar a lei, os princípios gerais do Direito e as instruções traçadas pelos Conselhos de Direitos da Infância e Juventude, em respeito, aliás, à própria democracia participativa que se coaduna com estabelecido no artigo 1º da Constituição Federal ao estabelecer a soberania popular como fundamento da república Federativa do Brasil.

O caráter cogente e não recomendativo das deliberações do Conselho de Direitos foi, inclusive, objeto de análise pelo Superior Tribunal de Justiça que, no julgamento do Recurso Especial 493.811-SP, de Relatoria da Ministra Eliana Calmon, julgou procedente em parte o pedido formulado pelo Ministério Público Estadual, a fim de determinar que a Prefeitura do Município de Santos implantasse programas para atendimento de crianças e adolescentes viciados em substância entorpecentes.

Em seu voto, a Ministra Relatora arguiu que por meio da Constituição Federal de 1988 ocorreu uma mudança no Direito Administrativo que deve ser aplicado, a partir de então, com vistas ao Estado Social e Democrático de Direito. Nesse interim, a Ministra reconhece a possibilidade de o Poder Judiciário intervir nas questões de conveniência e oportunidade do ato administrativo, as quais devem se balizar nas determinações legais.

A Ministra Relatora conclui em seu julgamento que:

O pedido foi a implementação de um programa adredemente estabelecido por um órgão do próprio município, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, com função normativa fixada em conjugação com o Estado (Município) e a sociedade civil. (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, Recurso Especial nº 493.811 – SP, 2002)

Através do posicionamento do Superior Tribunal de Justiça, depreende-se não só a importância da efetivação das decisões dos Conselhos de Direito, como também a vinculação a que se submete a Administração Pública que deverá destinar recurso orçamentário específico para as deliberações dos Conselhos em todos os âmbitos federados.

Ademais, referido julgamento merece destaque, tendo em conta que deixa evidente que não há ingerência indevida do Poder Judiciário naquilo que, supostamente, é de domínio do Poder Executivo, até mesmo porque, devido à composição paritária dos Conselhos, há integrantes do próprio Poder Executivo que juntamente com os demais membros da sociedade civil poderão estabelecer as diretrizes de efetivação dos direitos infanto-juvenis.

3 REVIGORAMENTO DEMOCRÁTICO: FUNDAMENTOS TEÓRICOS PARA A REALIZAÇÃO PRÁTICA DOS CONSELHOS DE DIREITOS

"A sorte das nações depende diretamente dos poucos que a representam, mas é indiretamente influenciada pelos muitos que os autorizam".

(COSTA, 2010, p. 172).

Buscar a superação da dicotomia Estado e Sociedade, defendendo um novo relacionamento pautado pelo diálogo e pelo compartilhamento do ato de decidir não se mostra suficiente para propor uma perspectiva de o cidadão participar do poder político. Ao lado dessas premissas, precisa-se pensar acerca da democracia.

No conflito entre soberania e legitimidade, a democracia surge para além de uma forma de governo. Para além disso, a democracia é, sobretudo, um direito fundamental. Como tal, de sua existência, alguns aspectos surgem como decorrentes de sua essencialidade e, nessa medida, assumem papel importante na consagração do interesse público e manutenção do próprio cenário democrático.

Afora todas as particularidades que impedem uma efetiva prática dos Conselhos de Direitos, estes mecanismos encarregam-se de se constituir em espaços que rompem a tradicional institucionalização do poder. Dada sua configuração recente, previsão pela Constituição de 1988, os Conselhos são tidos como novos sujeitos políticos e sociais.

Por isso, o que se pretende neste tópico é explorar as particularidades operacionais dos Conselhos a partir de teorias desenvolvidas sob um critério contrahegemônico de instituição e manutenção do poder. Como sujeitos políticos, recorrese a argumentos que, amparados em uma visão ampliada de Estado que permite incluir a sociedade civil na gestão pública, conferem aos Conselhos tal qualidade.

Já sob um ponto de vista jurídico, a Teoria da Libertação, desenvolvida por Enrique Dussel (1995), e o Pluralismo Jurídico, de Antonio Carlos Wolkmer (2001), permitem reconduzir os conselhos ao status de sujeitos que produzem reflexo no campo jurídico, visando a conscientização, transformação e emancipação.

Concedendo uma abordagem um pouco mais reflexiva, optou-se por abordar o pensamento de Marcelo Neves (2011) sobre constitucionalização simbólica a partir da ordem de criação dos Conselhos, questionando se, enquanto espaços públicos de compartilhamento de decisão e do poder, representam uma utopia ou possibilidade para a democracia brasileira.

3.1 A DIMENSÃO POLÍTICA DO CMDCA: ESPAÇOS DE CONTROLE SOCIAL E REVIGORAMENTO DA DEMOCRACIA

Enfrentadas algumas problemáticas acerca das funcionalidades dos Conselhos de Direitos, buscar-se-á, então, demonstrar os impactos da dimensão política dos Conselhos, bem como esclarecer os principais desafios para seu reconhecimento como instrumento de cogestão administrativa. Segundo Berclaz (2013), a dimensão política está relacionada com aspectos estruturantes do funcionamento do Estado, incluindo no que diz respeito ao exercício do poder sobre determinada comunidade e os critérios para a tomada de decisões.

Como visto no capítulo anterior, a realidade dos Conselhos ainda é revestida de algumas dificuldades de ordem prática que evidenciam, sobretudo, um obstáculo para o reconhecimento destes órgãos como agentes políticos pelo Poder Público. Em última análise, a falta de reconhecimento como espaços de poder concentra-se no recente processo de mobilização e emancipação da sociedade, cuja cultura participativa ainda está em fase de amadurecimento ideológico.

Por isso, o reconhecimento da identidade política dos Conselhos é um

processo gradual, em que o ente estatal assume uma composição equitativa de todos os entes federados e também da sociedade, política e civil. Assumir uma simetria dicotômica entre Estado e Sociedade é esconder uma relação hierárquica que prefere reproduzir oposições simbólicas que contrastem o papel do Estado com o da sociedade.

Boaventura de Sousa Santos (2007, p 27-28), ao analisar os desafios das diversidades do mundo contemporâneo, expõe que:

Vivemos um conhecimento preguiçoso, que é, por natureza, um conhecimento dicotômico: homem/mulher, norte/sul, cultura/natureza, branco/negro. São dicotomias que parecem simétricas, mas sabemos que escondem diferença e hierarquias. [...] Mas o que devemos inquirir é se nessas realidades não há coisas que estão fora dessa totalidade: o que há na mulher que não depende da relação com o homem; o que há no sul que não depende da relação com o norte; o que há no escravo que não depende da relação com o amo. Ou seja, pensar fora da totalidade. Não é fácil, mas é o que proponho, porque essas totalidades de redução nos têm conduzido a essa contradição do presente.

A inclusão da sociedade civil, dentro da concepção de Estado, conforme já fora apresentado neste trabalho por meio da teoria desenvolvida por Gramsci, permite pensar Estado e sociedade a partir de uma reinvenção social em que as instituições democráticas, como são o caso dos Conselhos de Direitos, oportunizam uma participação orgânica dos cidadãos.

Na difícil tarefa de localizar os Conselhos de Direitos, Berclaz (2013) os coloca como pertencentes a uma localização complexa, o que justificaria a possibilidade de utilização do pensamento de Estado ampliado de Gramsci para apoiar a dimensão política dos mesmos.

[...] a condição peculiar de funcionamento dos conselhos sociais não admite redução de complexidade pela polarização sistêmico-binária "dentro "ou "fora" do Estado. Não podem ser tidos como apêndices do Poder Executivo em cada um dos campos materiais de realização de política pública, posto que são autônomos e com funções que permitem interpelações e contraposições à pretensão de domínio oriunda do campo burocrático-político. Da mesma forma, também não é coerente entender que os conselhos sejam elementos absolutamente externos à institucionalização das ações do próprio Estado quando a sua prática operacional opera "desde dentro", possuindo no seu corpo membros do mais alto escalão político detentores do poder delegado (BERCLAZ, 2013, p. 203).

Em verdade, os Conselhos propõem uma visão de Estado restaurado que, pautado por uma esfera pública organizada de intermediação entre Estado e sociedade, é capaz de constituir uma verdadeira e cotidiana frente de libertação a partir de sua atuação, assunto que será tratado de forma mais específica quando da aplicação da Teoria da Libertação de Enrique Dussel.

Independente da conjugação da sociedade civil e política viabilizada pelos Conselhos, seu aspecto político também pode ser evidenciado por meio da transformação que insere no campo das políticas públicas que passam a ser oriundas de consensos negociados que proporcionam maior governabilidade (ou seja, factibilidade) e, principalmente, atribuem um caráter obediencial aos representantes (chefe do executivo) que retratam a delegação do poder do povo.

Assim, os Conselhos são espaços plurais que reforçam a autonomia e ao mesmo tempo a diversidade dos diversos atores envolvidos, promovendo uma democracia de alta intensidade, "[...] em muito diferente do modelo representativo minimalista procedimental atualmente vigente. O desafio consiste na busca incessante do novo a partir de instrumentos que possam atuar de modo contrahegemônico [...]" (BECLAZ, 2013, p. 212).

O autor ainda continua defendendo seu posicionamento afirmando que:

Por mais que se possa questionar o fato de que os conselhos ainda não são capazes de fazer circular uma política realmente nova, especialmente porque inegavelmente existem muitos obstáculos internos e externos ao seu desenvolvimento, cumpre reconhecer que esses colegiados democráticos, ao permitirem a coexistência e complementaridade entre diversos modelos de democracia (representativa, participativa deliberativa e radical), podem tornar-se locais onde se mostra possível conceber um novo modo de produção de conhecimento, representando não apenas alternativas, mas um pensamento alternativo às alternativas (BERCLAZ, 2013, p. 215).

Acerca da potencialidade de transformação político-social dos Conselhos, deve haver uma difusão correta acerca de sua realidade jurídico-formal, promovendo a divulgação de seu papel e de suas funções. É necessário, na percepção do autor, que os Conselhos não sejam vistos como extremidade: nem espaços conservadores, muito menos instâncias utópicas situadas além da ordem de factibilidade.

Enquanto espaços críticos, ainda que reconhecendo suas limitações, os Conselhos devem ser responsáveis por promover a socialização política e promoção educativo-pedagógica apta a fortalecer a cidadania e a democracia. Além de todos os aspectos até aqui traçados, os Conselhos, então, são também vistos como um ambiente de aprendizado social, político e jurídico.

A compreensão da natureza política dos Conselhos e o impacto gerado no campo democrático podem ser visualizadas, ainda, a partir de outras duas constatações. Uma primeira abordagem permitirá atestar o fortalecimento do poder local, possibilitando uma ressignificação do fazer política, conforme assevera Maria da Gloria Gohn (2003, p. 46-48):

Esse cenário produziu os elementos básicos para [...] governança local, fundamental para o entendimento do objeto central de análise deste trabalho: [...] a discussão sobre os conselhos gestores. Se compostos por lideranças e grupos qualificados — do ponto de vista do entendimento do seu papel, limites e possibilidades — e articulados a propostas e projetos sociais progressistas, podem fazer política tornando públicos os conflitos; enquanto interlocutores públicos, poderão realizar diagnósticos, construir proposições, fazer denúncias de questões que corrompem o sentido e o significado do caráter público das políticas, fundamentar ou reestruturar argumentos segundo uma perspectiva democrática; em suma, eles podem contribuir para a ressignificação da política de forma inovadora.

No âmbito da infância e juventude, tal entendimento resta ainda mais evidente ao se considerar o princípio da municipalização da política de atendimento à infância e juventude preconizado pelo ECA. É deste contexto que surge uma segunda abordagem que justificaria a natureza política dos Conselhos, a produção de uma nova hegemonia na realização das políticas públicas.

Berclaz (2013) define hegemonia como sendo a caracterização de um ambiente político que, sendo favorável, amplia o potencial de aceitação de uma ideia. Ao passo que, sendo o cenário contrário, aumenta as chances de sua refutação para consequente transformação da ordem vigente.

Os Conselhos constituem instrumento de formação do consenso, de compartilhamento da decisão e de limitação ao ato discricionário de escolha do ente estatal (tópico desenvolvido no item 2.6 desta pesquisa). Nesse sentido:

Ao se projetar essa nova hegemonia, focada na realização de demandas populares de modo a ampliar a legitimidade do governo, ao se apresentar uma pretensão de resistência à hegemonia dominante que coloca a sociedade política em posição de desmedida

vantagem diante da sociedade civil na condução dos assuntos do Estado, quer-se entender que o conselho carrega a possibilidade de exercer e desempenhar papel de protagonismo político na sua essência por uma pauta mais de consenso do que de repressão, função decisiva e transformadora para permitir superação de diversas negatividades que tanto enfraquecem a crença da comunidade política na possibilidade emancipatória da política produzida pelo governo responsável na satisfação das necessidades do povo (BERCLAZ, 2013, p.231-232).

Ainda sobre o entendimento acerca do significado de hegemonia, Nogueira (2011, p. 39) acrescenta que:

A ideia de hegemonia habilita-nos a entender que a capacidade de dirigir isto é, de fixar parâmetros no sentido que desloquem valores e movimentem grandes massas de pessoas – repousa numa 'competência' bem específica: o ator hegemônico é aquele que consegue sair de si, ir aos demais e construir consensos, qualificando-se para governar com metas reformadoras fortes. Ele age para agregar e articular apoios, mas também trabalha com ideias e busca apresentar soluções positivas para os diversos problemas com que se defronta. Faz a crítica do existente, mas também apresenta um projeto para toda a sociedade.

É por isso que está a se defender que os Conselhos são instrumentos para a construção de uma nova hegemonia a repercutir, inclusive, no cenário democrático. Eles têm, em sua atribuição, uma capacidade de direção e consenso que enaltece o seu aspecto político, influenciando e condicionando as decisões governamentais e redirecionando as políticas para a área da governança democrática.

É evidente, contudo, que a construção desta hegemonia depende da atuação dos atores sociais envolvidos nos Conselhos, notadamente os não governamentais que devem buscar uma realocação da sociedade civil enquanto protagonista da ação participativa.

Defender a perspectiva política dos Conselhos está para além de aspectos meramente teóricos. Assumir a sua importância como instituição que, embora autônoma, pertença à esfera pública, é reconhecer legitimidade às suas decisões e conceder a eficácia necessária para o seu cumprimento.

É certo que, conforme já afirmado anteriormente, este processo demanda certo tempo, até mesmo por ainda se conviver com resquícios patrimonialistas e clientelistas. Até que os Conselhos possam assumir o seu papel de ator político, dentro da esfera das políticas públicas e governança democrática, as barreiras para

seu exercício terão de ser enfrentadas e recursos alternativos terão de ser utilizados para resguardar a essencialidade de sua política participativo-deliberativa.

3.2 NOVOS SUJEITOS SOCIAIS: A DIMENSÃO JURÍDICA DO CMDCA

A abordagem deste tópico surge em necessidade de complementação do que fora anteriormente discutido acerca da dimensão política dos Conselhos. Justamente pela impossibilidade de se afastar o fenômeno jurídico da política, é que se entendeu por bem discorrer sobre a juridicidade dos Conselhos de Direitos, uma vez que seu reconhecimento como ator político, embora de assaz importância como demonstrado acima para a expansão de uma cultura participativa, não o garante por si só dentro do cenário jurídico.

Por isso, além da dimensão política, os Conselhos também deve assumir uma perspectiva jurídica, apta a impedir que suas deliberações tenham caráter apenas ético-político. O pensamento que se pretende aqui defender – enquadramento dos Conselhos como ator político e jurídico – buscou sua sustentação na teoria sobre o pluralismo jurídico, desenvolvida por Antonio Carlos Wolkmer (2001).

Dito isto, passa-se, então à análise e compreensão acerca do que seria o fenômeno do pluralismo jurídico e de que forma tal concepção embasaria a dimensão jurídica dos Conselhos, em complementação ao seu aspecto político já tratado no tópico anterior.

3.2.1 O pluralismo jurídico: um olhar para os novos sujeitos coletivos de juridicidade

A proposta do pluralismo jurídico, pensada a partir da crise da modernidade jurídica, apresenta uma estrutura jurídica crítica que busca negar as fontes monistas e positivistas do Direito, por meio de uma análise de sua relação com o Estado. Há certa desvalorização do "tradicional Direito" elaborado pelo Estado, na busca por

uma cultura jurídica que reconheça que o Direito não se esgota na produção estatal e, portanto, deve ser originário e coexistir de/com outras fontes.

Nos dizeres do autor:

A crise da racionalidade formal e as novas condições globais das forças produtivas capitalistas, que permeiam a complexa cultura burguesa de massas, estendem-se ao saber sacralizado e hegemônico das estruturas lógico-formais que mantêm os envelhecidos padrões de legalidade estatal. Dai a perspectiva de crítica teórica e construção de uma práxis normativa sedimentada em "novo" tipo de pluralismo (WOLKMER, 2001, p. 170).

Veja-se, então, que partindo de uma realidade lationoamericana, o autor extrapola o âmbito jurídico para além do aspecto formalista do Direito, buscando romper os paradigmas individualistas para uma ordem coletiva, em que a sociedade se transforma em espaço possível de solidariedade.

A proposta desenvolvida por Wolkmer, alternativa ao modelo jurídico oficial, consiste em definir um projeto que possibilite a mudança da sociedade em função de um novo tipo de sujeito histórico. Sua teoria pretende repensar a dogmática lógicoformal da cultura jurídica de um país, propiciando as condições para o amplo processo pedagógico de esclarecimento, autoconsciência e emancipação da sociedade.

O reconhecimento de práticas cotidianas como expressão de autorregulação permite a valorização da coletividade como sujeito ativo e participativo do espaço público que se torna, então, aberto e democrático.

O novo pluralismo jurídico, de características participativas, é concebido a partir de uma redefinição de racionalidade e uma nova ética, pelo refluxo político e jurídico de novos sujeitos – os coletivos; de novas necessidades desejadas – os direitos construídos pelo processo histórico; e pela reordenação da sociedade civil – a descentralização normativa do centro para a periferia; do Estado para a Sociedade; da lei para os acordos, os arranjos, a negociação. É, portanto, a dinâmica interativa e flexível de um espaço público aberto, compartilhado e democrático (WOLKMER, 2001, p. 170-171).

Para tanto, Wolkmer (2001) estabelece a articulação de determinados elementos como sendo necessária para alcançar o pluralismo jurídico de teor comunitário-participativo: legitmidade de novos sujietos coletivos; implementação de um sistema de satisfação das necessidades humanas; democratização e

descentralização de espaços públicos participativos; defesa pedagógica de uma ética de alteridade e a consolidação de processo de racionalidade emanciátória.

A produção do "novo Direito" – aquele que não é meramente estatizado – envolve, a partir dos elementos acima, o desenvolvimento de duas condições básicas que são: os fundamentos de efetividade material e os fundamentos de efetividade formal. Nas palavras de Wolkmer (2001, p. 234-235):

Sendo assim, a estratégia de 'efetividade material' compreende, de um lado, os sujeitos coletivos de juridicidade internalizados prioritariamente nos novos movimentos sociais; de outro, a estrutura da satisfação das necessidades humanas que passa a ser justificativa, a razão de ser, o que legitima o agir dos novos atores sociais. Por sua vez, a estratégia de 'efetividade formal' integraliza os procedimentos na prática (do agir, da ação) e na 'teoria' (do conhecimento, do pensamento). O procedimento da 'prática' desdobra-se em 'ação coletiva' (implica reordenar a sociedade para uma política de democracia descentralizadora e participativa) e em 'ação individual' (desenvolvimento pedagógico de um sistema concreto de valores éticos d solidariedade, configurado no que se poderia designar como 'ética da alteridade'). Já o procedimento 'teórico' está direcionado a construir processos de racionalidade comprometidos com a autonomia e a emancipação da essência humana.

Da análise conjunta desses criérios é que, posteriormente, o autor desenvolverá o exame de práticas de justiça participativas tanto no direito oficial como não oficial. É, portanto, por meio do pluralismo jurídico aqui apresentado que se pretende qualificar a democracia e abrir espaço para novos sujeitos e organizações de poder. Segundo o próprio autor, "é indiscutivel que a descentralização acaba tornando-se a condição necessária para impulsionar a dinamica interativa da própria participação" (WOLKMER, 2001, p. 175).

Este pluralimso, que ostenta a característica de assumir inúmeras formas de produção do Direito, será responsável por expor categorias que se relacionam com a compreensão dos Conselhos de Direitos como, por exemplo, a constatação de novos sujeitos coletivos, reordenação do espaço público pela democracia descentralizada e participativa, ética pautada na alteridade e racionalidade como forma de emancipação.

No desenvolvimento de seu trabalho, o autor enaltece os Conselhos dentro de uma esfera política descentralizada e de participação de base com autonomia local.

Não resta dúvida de que a forma democrática mais autêntica de participação, deliberação e controle é o 'sistema de conselhos', disseminando nos diferentes níveis da esfera e do poder local (bairro, distrito e município). A estrutura geral dos conselhos que pode também compreender 'comitês de fábricas', 'comissões mistas' de espécies distintas ou 'juntas distritais', é, por excelência, a efetivação maior do arcabouço político de uma democracia pluralista descentralizada, assentada na 'participação de base' e no poder da 'autonomia local'. O 'sistema de conselhos' propicia mais facilmente a participação, a tomada de decisões e o controle popular no processo de socialização, não só na dinâmica do trabalho e da produção, como igualmente na distribuição e no uso social (WOLKMER, 2001, p. 258-259).

Assim, para que os Conselhos assumam sua atuação estratégica em uma sociedade plural e democrática, faz-se necessário seu reconhecimento como fonte e base de juridicidade. Quer-se novas identidades, em especial coletivas, capazes de agregar múltiplias subjetividades. Na concepção do autor, os novos sujeitos históricos são "[...] advindos de diversos estratos sociais, com capacidade de autoorganização e audodeterminação, [...] legitimando-se como força transformadora do poder e instituidora de uma sociedade democrática descentralizadora, participativa e igualitária" (WOLKMER, 2001, p. 240).

Sob esse aspecto, então, parece que reconhecer a existência jurídica dos Conselhos, assentado no pluralismo jurídico, justifica-se pela necessidade de entender que esses espaços, mais do que locais qualificados para a democracia, são novos sujietos coletivos e fontes não só de comandos ético-políticos, mas também de juridicidade capaz de confrontar o direito posto tradicionalmente pelo exercício do poder.

Ora, se o Direito quer se mostrar instrumento comprometido com a Democracia, é evidente que seus limites dogmáticos precisam ser ampliados para atender iniciativas participativas e coletivas, reconhecendo, portanto, a juridicidade de espaços que permitem a configuração de uma política descentralizada que busca satisfazer as necessidades humanas fundamentais.

Por meio dos Conselhos se torna possível a canalização das demandas sociais, ou seja, podem ser considerados instrumentos aptos a mediar as reinvidicações sociais e a atuação do Poder Público. Atribuir juridicidade aos Conselhos implica o reconhecimento dos direitos de determinada classe, além da produção de novos direitos.

Atraves da razão comunicativa e da democracia participativo-deliberativa, a consensualidade emanada dos Conselhos, composto de modo paritário entre governo e sociedade, permite a construção a institucionalização de novos direitos.

Do outro lado, por meio da análise dos elementos de efetividade formal do pluralismo jurídico, Wolkmer (2001) defende a formulação de uma ética concreta de alteridade com vistas a produzir uma práxis libertadora voltada à emancipação. O autor ainda acrescenta à fundamentalidade formal a racionalidade como necessidade e emancipação.

Dito isto, compreende-se que o modelo de razão proposto pelo autor não é aquele até então estudado, operacional e pré-determinada, mas sim de uma razão que parte da totalidade da vida e de suas sujeições históricas. Trata-se de construir uma racionalidade que expresse uma identidade cultural que afirme a liberdade, emancipação e autodeterminação daquele que, a princípio, é tido por excluído.

Para o autor, o pluralismo como paradigma de uma nova cultura políticojurídica pressupõe a necessidade de se sustentar em mecanismos instrumentais que possibilitem sua estrutura formal descentralizada direcionada à prática coletiva que desenvolva como consequência uma cidadania coletiva e, por fim, processos racionais emancipatórios.

É preciso romper com os obstáculos existentes, a fim de se criar novos sujeitos com novos comportamentos e conhecimentos. Conforme Wolkmer (2001, p. 253-254): "não se trata mais de sujeitos de uma cidadania regulada, presos à formalidade do voto delegativo, mas de sujeitos em relação, numa dinamica de alteridade com o outro, com a comunidade e com o poder político [...]".

Sobre reconhecer os novos sujeitos de juridicidade e seu impacto no campo participativo, Wolkmer (2001, p. 254) demonstra como se faz importante a presença de espaços institucionais que se configurem em espaços coletivos de novas fontes do Direito:

Certamente é vital que a participação advenha de um processo permanente de interação entre os sujeitos coletivos de juridicidade e o poder legitimamente instituído, resultando que a própria administração se configure como efetiva ampliação das práticas comunitárias, através do estabelecimento de um conjunto de mecanismos institucionais que reconheçam os direitos dos cidadãos.

Tendo presente a perspectiva do pluralismo jurídico-comunitário, é possível

identificar os Conselhos de Direitos como novos sujeitos coletivos de juridicidade, ou seja, como espaços institucionalizados que viabilizam a participação da comunidade, a partir de um critério racional de empoderamento e emancipação, buscando fortalecer direitos já existentes, vinculando o poder estatal a suas deliberações.

Os Conselhos de Direitos são ferramentas que sintetizam as necessidades do cidadão sob um aspecto coletivo, tanto no que diz respeito à própria consciência dos direitos (papel emancipatório) quanto no que se refere à exigir seu cumprimento pelo Estado. Atribuir juridicidade a estes mecanismos institucionais participativos significa pretender a democracia como papel transformador.

Além de novos sujeitos de juridicidade, conforme já expressado alhures, os Conselhos são também atores políticos e, nesse sentido, também o são novos sujeitos coletivos que detêm poder de controle social, ao qual deve o Estado reconhecer seu reflexo no campo jurídico por ser espaço de ocupação popular e verdadeiro órgão de mediação entre povo e poder.

Não se trata apenas de encontrar no pluralismo jurídico um fundamento para a matriz jurídica dos Conselhos. A questão ora aqui discutida perfaz aspectos que se relacionam diretamente com viabilizar a práxis cotidiana destes órgãos. Se criados para uma mera existência simbólica, evidente que as estruturas de poder instituídas hegemonicamente serão mantidas e, cada vez mais, a relação Estado e Sociedade se perderá por entre o longo caminho de distância que o separou até aqui.

3.2.2 O controle social exercido pelo CMDCA: uma política da libertação a partir de Enrique Dussel

Enrique Dussel (1995) desenvolveu sua teoria a partir de um rompimento com os estudos filosóficos da época. Atribuindo um sentido pragmático a seu estudo, a Filosofia da Libertação origina-se das inquietações de suas vivências. Logo de início, o autor deixa claro que seu pensamento é de um homem da periferia para outros homens da periferia e também para homens do centro.

Apesar de rechaçar a filosofia moderna, através da qual todos os homens e culturas se situam em uma ontologia que os transforma em entes interpretáveis, Dussel reconhece que isso advém de um processo de dominação e exploração do

ser, de uma imposição do centro sobre a periferia.

Dessa forma, a filosofia da libertação, ao orientar suas reflexões para além do centro europeu, também se configura em uma crítica a este mesmo centro que deseja reter e impor a reflexão filosófica como realidade universal, em cuja exterioridade está o não-ser, o faminto diante de um não-pão, justamente porque o ser que fundamenta a totalidade de sentido da cultura e do mundo é o homem do centro (DUSSEL, 1995).

Nesse aspecto, o pensamento a ser desenvolvido pela periferia, embora tenha que ser crítico, não deve ser em direção ao centro, uma vez que isso levaria ao fracasso da própria reflexão filosófica proposta, a qual se renderia, mais uma vez, à ideologia do discurso da ação dominadora apregoada pela cultura do norte.

O sentido da práxis de libertação, proposto por Dussel (1995), não é somente de maneira abstrata, mas, em especial, como prática que só a realidade pode mostrar e que se apresenta como o oprimido da periferia, dos trabalhadores assalariados frente ao capital, da mulher violada pelo machismo e do filho domesticado.

Entenda-se por Libertação, "o ato ou procedimento prático graças ao qual o não-livre passa a ser um sujeito atuante da liberdade" (DUSSEL, 1995, p. 111).

Ao analisar a cultura latinoamericana, o autor irá constatar que a experiência de constituir seres dominados e apontá-los como irracionais fez ressaltar como a alteridade do nativo latinoamericano foi denegada e massacrada por uma tentativa violenta do ego europeu de apreendê-la em características identitárias impossíveis de serem mimetizadas a diferenças históricas e culturais que jamais poderão ser presa por uma identidade universal.

A respeito disso, é como um processo de identificação em que cada pessoa toma conhecimento de si mesmo por meio das formas como seus semelhantes o tratam. Ou seja, a ideia de alteridade resguarda a construção do outro distante, diferente, daquele estranho que se enquadra no "não-nós".

À vista disso, referido povo assumiu a configuração do "outro", porque representa a alteridade negada pelo europeu colonizador, o qual classifica este "outro" como irracional, pois não há encaixe entre os modos de compreensão europeu e latino.

Por isso é que a Filosofia da Libertação irá se preocupar com o desaparecimento deste outro, empenhando-se em pensá-lo como ponto de partida e

não mais como ponto de chegada. De certa forma, referido pensamento se inquieta sempre que o Eu, diante da impossibilidade de compreender o Outro, busca totalizálo em si próprio, dada a ausência de significado. Ou seja, busca compreendê-lo sem perguntar-lhe, mas perguntando-se.

O fato de o autor poscionar o seu pensamento de modo oposto à lógica da dominação, por meio da necessidade de emancipação e libertação do excluído e do oprimido, constitui argumento que embasa e justifica a criação e funcionalidade adequada dos Conselhos de Direitos como espaços democráticos em que a população pode se fazer ouvir, ou como Dussel deseja, interpelar por suas necessidades aos poderes constituídos do Estado.

Para Dussel (1995), o sujeito da *práxis* da libertação é o sujeito vivo, necessitado, natural, e por isso cultural, em último termo, a vítima, a comunidade das vítimas e os corresponsavelmente articulados a ela. O lugar do discurso crítico seria a vida das vítimas que estão em risco e que foram descobertas no diagrama do poder pela razão estratégica.

O rosto do Outro, afirma Dussel, é um análogo, um similar impassível de ser totalizado, embora esteja, longe de ser descrito de um modo puramente negativo, no interior da totalidade e da experiência.

3.3 CONSTITUCIONALIZAÇÃO SIMBÓLICA: UMA ABORDAGEM REFLEXIVA ACERCA DA CRIAÇÃO DO CMDCA

Partindo-se da premissa de que o Direito é um fenômeno social, buscou-se por tal motivo uma linguagem que fosse capaz de representar determinadas regras em um dado momento histórico. O Estado, por meio da figura de seus representantes escolhidos mediante um processo político-eleitoral, foi quem assumiu o papel de protagonizar a elaboração de referidas normas.

Marcelo Neves (2011, p. 135) irá dizer que "a positivação do direito na sociedade moderna implica o controle do código diferença lícito/ilícito exclusivamente pelo sistema jurídico que adquire dessa maneira seu fechamento operacional". Assim, a positividade é vista como autodeterminação ou fechamento

operacional do direito.

Dado o seu caráter de adapatabilidade ao ambiente complexo em que é moldado, o autor, utilizando por base a teoria sistêmica de Luhmann, irá acrescentar que o direito se constitui em "um sistema normativamente fechado, mas cognitivamente aberto" (NEVES, 2011, p. 136) o que significa compreender que, por meio dessa capacidade de aprendizagem, o sistema jurídico poderá se comunicar com outros ambientes que fatalmente exercem influência sobre ele.

O direito, portanto, funciona como uma filtragem das expectativas jurídicas dos comportamentos, transformando referidas expectativas em normas constitucionais vigentes. Por isso, Neves (2011, p. 148) irá afirmar que o processo de constitucionalização é um distintivo do Estado de Direito moderno. Nos dizeres de Rodrigues (2011, p. 146): "daí que a Constituição torna-se um subsistema normativo-jurídico que, ao mesmo tempo que goza de relativa autonomia, encontrase, também, em permanente e variado interrelacionamento com os sistemas sociais em geral".

Isso é importante a partir do momento em que se considera a Constituição como acoplamento estrutural entre direito e política. Ou seja, Marcelo Neves irá considerar que Constituição na acepção moderna é fator e produto da diferenciação funcional entre direito e política como subsistemas da sociedade.

Nessa perspectiva, a Constituição em sentido especificamente moderno apresenta-se como um a via de "prestações" recíprocas e, sobretudo, como mecanismo de interpenetração (ou mesmo de interferência) entre dois sistemas sociais autônomos, a política e o direito, na medida em que ela "possibilita uma solução jurídica do problema de auto-referência do sistema político e, ao mesmo tempo, uma solução política do problema de auto-referência do sistema jurídico (NEVES, 2011, p. 65-66).

Por entre essas bases conceituais, surge a análise da constitucionalização simbólica. Após ter percorrido a diferenciação entre os termos símbolo, simbolismo e simbólico, o autor apresenta não só no que constitui a própria legislação simbólica e suas hipóteses para, então, considerar que o conceito ali aplicado se distingue no cenário constitucional em razão da esfera de incidência.

O termo "simbólico" dentro da terminologia "legislação simbólica" implica uma transferência de sentido, em que a carga carregada pelo termo é mais forte do que a sua própria força. Assim, o efeito simbólico da norma jurídica decorre, em

parte, do fato de ser sua função política socialmente mais forte do que sua função normativa.

Toda norma possui, para o autor, efeito simbólico, consistente em admitir uma carga normativa (função reguladora) e outra política. A questão se problematiza a partir do momento que se considera a hipertrofia. Logo, a legislação simbólica é verificada quando há uma hipertrofia da função política simbólica em detrimento da força normativo-jurídica. A função social latente é desempenhada em contradição com sua eficácia normativo-jurídica. O autor assim apresenta:

Considerando-se que a atividade legiferante constitui um momento de confluência concentrada entre sistemas político e jurídico, pode-se definir a legislação simbólica como produção de textos cuja referência manifesta à realidade é normativo-jurídica, mas que serve, primária e hipertroficamente, a finalidades políticas de caráter não especificamente normativo-jurídico (NEVES, 20111, p. 30).

A partir disso, dentre as modalidades de legislação simbólica apresentadas por Marcelo Neves, optou-se por trazer a esta pesquisa a legislação simbólica como legislação álibi, justamente pela implicação desta tipologia na própria criação dos Conselhos de Direitos. Explica-se.

Legislação simbólica como álibi objetiva "fortificar a confiança dos cidadãos no respectivo governo ou, de um modo geral, no Estado" (NEVES, 2011, p. 36). Nesse contexto, a legislação álibi se apresenta como uma reação substitutiva do Estado frente aos problemas sociais, na tentativa de ora tranquilizar a sociedade ora reafirmar a sua própria condição de Estado.

Portanto, a legislação álibi "induz a uma forma de manipulação ou ilusão que imuniza o sistema político contra outras alternativas, desempenhando uma função ideológica" (NEVES, 2011, p. 39-40). O autor adverte, ainda, para o fato de que a legislação álibi nem sempre cumpre com sua função simbólica, mas, por certo, quanto mais for utilizada, mais frequentemente fracassará. Marcelo Neves (2011, p. 40-41) explica que:

Isso porque o emprego abusivo da legislação-álibi leva à "descrença" no próprio sistema jurídico, transtorna persistentemente a consciência jurídica. Tornando-se abertamente reconhecível que a legislação não contribui para a positivação de normas jurídicas, o direito como sistema garantidor de expectativas normativas e

regulador de condutas cai em descrédito; disso resulta que o público se sente enganado, os atores políticos tornam-se cínicos.

Todos os pontos anteriormente expostos são estendidos pelo autor ao conceito de constitucionalização simbólica, frisando que nessa perspectiva a grande diferenciação com a própria legislação simbólica reside na abrangência e reflexo da própria Constituição nos diversos âmbitos do direito. Enquanto o problema da legislação simbólica se restringe a relações de domínios específicos, na constitucionalização simbólica o sistema jurídico é atingido em seu núcleo, comprometendo toda sua estrutura operacional.

Isso porque a Constituição, enquanto instância reflexiva fundamental, do sistema jurídico, apresenta-se como metalinguagem normativa em relação a todas as normas infraconstitucionais, representa o processo mais abrangente de normatização no interior do direito positivo. Caso não seja construída normatividade constitucional suficiente durante o processo de concretização, de tal maneira que ao texto constitucional não corresponda estrutura normativa como conexão entre programa e âmbito normativos, a legislação ordinária como linguagem-objeto fica prejudicada em sua normatividade (NEVES, 2011, 99-100).

O fenômeno da constitucionalização simbólica traz à tona a questão do constitucionalismo aparente que traduz um sentimento ideológico consistente no fato de que o modelo proposto só seria realizável em condições sociais totalmente diversas. Marcelo Neves (2011, p. 98-99) sustenta que:

Ao discurso do poder pertencem, então, a invocação permanente do documento constitucional como estrutura normativa garantidora dos direitos fundamentais (civis, políticos e sociais), da "divisão" de poderes e da eleição democrática, e o recurso retórico a essas instituições como conquistas do Estado ou do governo e provas da existência da democracia no país. (...) Daí deturpação pragmática da linguagem constitucional, que, se por um lado, diminui a tensão social e obstrui os caminhos para transformação da sociedade, imunizando o sistema contra alternativas, pode, por outro lado, conduzir, nos casos extremos, à desconfiança no sistema político e nos agentes estatais.

Logo, a constitucionalização simbólica, por meio de sua própria função ideológica pode apresentar limites, invertendo a sistemática para qual foi pensada e trazendo uma tomada de consciência acerca da discrepância existente entre a ação política e o discurso constitucional.

Do mesmo modo que na legislação simbólica, é possível estabelecer a constitucionalização simbólica como álibi. Aqui também se fala em utilização do texto constitucional como discurso para a própria afirmação dos governantes ou da figura do Estado. Essa dimensão político-ideológica hipertrofiada impede a própria concretização constitucional e obstaculiza o caminho para a efetiva transformação social.

Assumindo de desjuridificação da realidade constitucional, uma vez que põe em risco a sua própria autonomia e autorreferência, a constitucionalização simbólica, por meio de sua realidade constitucional desjuridificante, traz reflexos na questão até mesmo do pluralismo jurídico, pois apresenta objeções para que outras formas jurídicas atuem no lugar do direito positivo (NEVES, 2011).

Põe-se em risco a concretização jurídica que se torna, em razão disso, desconstitucionalizante, já que o texto constitucional é deturpado semântica e pragmaticamente no processo concretizador. Perdem-se os contornos do texto normativo constitucional.

Da análise do fenômeno da constitucionalização simbólica em países periféricos, Marcelo Neves irá considerar a clivagem sobrecidadania e subcidadania para explicar que não só o sistema político-jurídico, mas também o sistema econômico, educacional, entre outros, se tornam inadequados.

De parte dos agentes governamentais, vinculados em regra à "sobrecidadania", o discurso político aponta para a identificação do governo ou do Estado com os "valores" consagrados no documento constitucional. Sendo evidente que tais valores não encontram o mínimo de respaldo na realidade constitucional desjuridificante do presente, os agentes de poder desenvolvem a retórica de sua realização no futuro (remoto). (...) Já na retórica dos grupos interessados em transformações reais nas relações de poder, os quais pretendem frequentemente representar a "subcidadania", invocam-se os direitos proclamados no texto constitucional para denunciar a "realidade constitucional inconstitucional" e atribuir ao Estado/governo dos "sobrecidadãos" a "culpa" pela não-realização generalizada dos direitos constitucionais, que seria possível estivesse o Estado/governo em outras mãos. A essa retórica constitucionalista subjaz muitas vezes uma concepção voluntarista e instrumentalista do direito (NEVES, 2011, p. 175-176).

Fecha-se, então, o ciclo da constitucionalização simbólica: a concretização normativa é impossibilitada pela realidade constitucional desjuridificante e alternativas que poderiam conduzir às transformações necessárias são igualmente

bloqueadas. As relações de poder permanecem inalteradas, vinculando a população, em especial os subcidadãos, a um modelo constitucional que torna impossível a efetivação da própria Constituição.

Em razão do apresentado, é possível verificar que os Conselhos, a partir da teoria de Marcelo Neves, desenvolve uma função de legislação ou constitucionalização álibi, já que assume caráter precipuamente ratificatório da essência da democracia participativa e soberania popular, características da Constituição de 1988.

Dado todas as dificuldades práticas enfrentadas pelos Conselhos de Direitos, já apresentado em tópico específico desta dissertação, tem-se mais uma correspondência com a teoria da constitucionalização simbólica (função álibi), pois se entende que apenas uma modificação na condição estrutural seria capaz de efetivamente refletir na concretização de referidas instituições enquanto instâncias de compartilhamento da decisão e poder estatal.

A questão recai numa espécie de transferência de culpa, ou seja, o Estado utiliza-se do texto constitucional para responsabilizar a sua ineficácia na sociedade que possui graves problemas políticos e sociais. Nesse sentido, Marcelo Neves (2011) explica a necessidade de se distinguir reformismo de Estado e reformismo constitucional, sob pena de se incentivar uma "reconstitucionalização simbólica permanente".

À medida que se reconhece do texto constitucional e da promoção de sua reforma como solução para os problemas jurídicos e políticos, ignora-se que tais problemas residem na "falta de condições sociais para realização de uma Constituição inerente à democracia e ao Estado de Direito" (NEVES, 2011, p. 187).

A ampliação da falta de concretização do texto constitucional associada ao uso do discurso constitucional para manutenção do poder intensifica a desconfiança do Estado, o descrédito da autoridade pública e até mesmo a apatia à politica, levando a sua estagnação. Tais circunstâncias são visivelmente identificadas na sistemática dos Conselhos de Direitos que representam um álibi para a manutenção do poder democrático, deixando de lado sua efetividade pragmática.

Não à toa referidas instituições, como já anteriormente esclarecido, esbarram em entraves subjacentes a sua existência e que geram, em certa medida, descrédito e desconfiança na própria instituição criada para reafirmar e revigorar o cenário democrático.

Em conclusão, Marcelo Neves (2011, p. 188-189), analisando a conjuntura brasileira, expõe que não pode compreender a constitucionalização simbólica como um "jogo de soma zero" ou mesmo ao "instrumentalismo constitucional", já que:

Enquanto não estão presentes "regras do silêncio" democráticas nem ditatoriais, o contexto da constitucionalização simbólica proporciona o surgimento de movimentos e organizações sociais envolvidos criticamente na realização dos valores proclamados solenemente no texto constitucional e, portanto, integrados na luta política pela ampliação da cidadania. Sendo assim, é possível a construção de uma esfera pública pluralista que, apesar de sua limitação, seja capaz de articular-se com sucesso em torno dos procedimentos democráticos previstos no testo constitucional.

É possível então reconhecer que o papel simbólico também desempenha uma função relevante na tomada de consciência e do efeito emancipatório. O mesmo ocorre com os Conselhos de Direito. O papel hipertroficamente simbólico de sua criação, em que pese o prejuízo de seus efeitos normativos frente ao texto constitucional, é tido por essencial ao estímulo e fomento da cultura democrática participativa.

Organizações como os Conselhos de Direitos podem ocasionar a alteração da estrutura social subjacente, fortalecendo uma cultura constitucional e concretizando direitos fundamentais, fatores que podem levar a real ruptura do poder e, dessa forma, desvelar o papel, a princípio, representativo (entendido aqui como simbólico) desses arranjos institucionais.

CONCLUSÃO

A instrumentalidade da representação foi trazida pelo texto constitucional. Embora haja previsão legal acerca do caráter participativo e descentralizador da democracia brasileira, a dicotomia Estado e sociedade permanece direcionando o caminho para as formas tradicionais de exercício do poder. A grande dificuldade a ser enfrentada guarda relação com a distância qualitativa entre o poder em si (dos representantes) e o poder delegado (dos representados).

Por este motivo, com vistas a promover uma participação institucionalizada que permita o empoderamento político-cultural, o presente trabalho escolheu os Conselhos Municipais de Direitos de Crianças e Adolescentes como objeto de pesquisa, pretendendo examinar suas percepções jurídicas e políticas.

Ao entender que referidos Conselhos são inseridos pelo texto constitucional de 1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente como novos sujeitos políticos e sociais, responsáveis por descentralizar o controle das políticas públicas, quis demonstrar-se que todas as proposições levantadas ao longo deste trabalho estão incorporadas em seu perfil de atuação.

Adotando a razão comunicativa como matriz filósofica dos Conselhos e a democracia participativo-deliberativa como ordem jurídico-política, estas instituições democráticas são mediações que, organicamente pertencentes ao Estado, se destinam a garantir o exercício do poder cidadão e a efetividade do controle social sobre as políticas públicas.

As práticas conselhistas, afora todas as dificuldades enfrentadas e discutidas no segundo capítulo desta dissertação, refletem duas consequências: sentimento de empoderamento pelo cidadão que agora é visto como sujeito ativo da política e aperfeiçoamento da democracia, enquanto representativo do direito fundamental à participação.

Sob o aspecto do Pluralismo Jurídico, os Conselhos de Direitos são espaços de reconhecimento de novos sujeitos coletivos de juridicidade. É nesse contexto de atuação que podem satisfazer as necessidades humanas a partir de seu reflexo no campo jurídico como limitador da discricionariedade administrativa e vinculativo do Poder Público. Tal argumento ganha ainda destaque quando se considera o Princípio da Prioridade Absoluta, norteador das políticas públicas para a infância.

Por meio dele se assegura prioriodade de atendimento para este público, devido a sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

No que se refere aos Conselhos como fonte de juridicidade, a ausência de personalidade jurídica destes órgãos, embora os impossibilite de ingressar com ação judicial em caso de descumprimento de suas decisões, já que vinculados à personalidade jurídica da Administração Pública a que pertencem, não impede que o Ministério Público, enquanto fiscal da lei e em defesa de interesses de crianças e adolescentes, e, até mesmo, a Defensoria Pública, como protetora de interesses difusos e coletivos dos hipossuficientes, proponham ação civil pública em seu lugar.

O interessante seria admitir legitimidade ativa aos Conselhos de Direitos para propor ação civil pública em caso de não observância de suas determinações, tendo em conta se tratar de sujeitos políticos e produtores de juridicidade, reconhecidos constitucionalmente. Conquanto referida modificação legislativa não é verificada, não pode impedir que, em razão de uma omissão legislativa, direitos fundamentais não sejam resguardados.

Enquanto instrumentos estratégicos e factíveis de trasnformar a realidade, por meio da aplicação da Filosofia da Libertação, os Conselhos de Direitos podem promover interpelações materiais e formais de alteridade, compreendendo a realidade social, a partir da sujeição do outro excluído e distante do exercício do poder.

De qualquer maneira que se possa pensar os Conselhos, é certo que a organização e funcionamento complexo destas instâncias participativas e democráticas comportam imperfeições que demandam, sobretudo, uma reconfiguração da cultura política, de maneira a se desfazer o distanciamento e descrédito existente entre o cidadão e a coisa pública. É por isto que, embora ainda evidentemente limitados, são condições necessárias para o amadurecimento daquilo que se espera por um regime democrático participativo.

As dificuldades práticas vivenciadas pelos Conselhos de Direitos refletem, na verdade, a fragilidade da participação popular institucionalizada. Isso, entretanto, não deve ser considerado óbice para a manutenção dessas instituições, pois se acredita que somente por meio do incentivo ao compartilhamento de decisão entre Estado e Sociedade é que se poderá alcançar resultados que impactem na qualidade democrática do sistema representativo.

Problemas estruturais e financeiros deverão ser enfrentados pela lógica da

previão anual orçamentária, acrescentando que, no caso de crianças e adolescentes, se tem o princípio da prioridade absoluta para assegurar a materialização de políticas públicas, além do Fundo para Infância e Juventude e elaboração do Plano Decenal, instrumentos que podem auxiliar na gestão estatal no que se refere à concretização de direitos para esta categoria.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca Neaera; KECK, Margaret E. Representando a diversidade: estado, sociedade e "relações fecundas" nos conselhos gestores. **Caderno CRH**, Salvador, v.21, n.52, p. 103-104, jan./abr. 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v21n52/a08v2152.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2018.

ALARCÓN, Pietro de Jesús Lora. **Ciência Política, Estado e Direito Público:** uma introdução ao Direito Público da Contemporaneidade. São Paulo: Verbatim, 2011.

AMIN, Andrea Rodrigues. Evolução História do Direito da Criança e do Adolescente, 2015. Maciel, Katia Regina Ferreira Lobo Andrade (Org). In: **Curso de Direito da Criança e do Adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

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

ALVES, Fernando de Brito. LIMA, Jairo Néia. A democratização do sistema representativo por meio dos partidos políticos. **Revista do Direito Público**. Londrina, v.9, n.2, p.135-160, mai./ago. 2014. DOI: 10.5433/1980-511X.2014v9n2p135

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a Democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

AVRITZER, Leonardo. **A moralidade da democracia**: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. São Paulo: Perspectiva, 2012.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BARBOSA, Amanda Querino dos Santos. **Conselhos de Políticas Públicas:** instâncias deliberativas na busca da efetivação do Estado Democrático. 2017. 121 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica. Área de concentração: Teoria da Justiça- Justiça e Exclusão – Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP), Jacarezinho, 2017.

BERCLAZ, Marcio Soares. **A natureza político-jurídica dos Conselhos Sociais no Brasil: uma leitura a partir da política da libertação e do pluralismo jurídico**. 2013. 358 f. (Dissertação em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, UFPR, Curitiba, 2013.

BINEBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BOBBIO, Norberto. **Ensaios sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: para um teoria geral da política. 8. ed. Rio de Janeiro: paz e Terra, 2000.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia. Uma defesa das regras do jogo.** 14. ed. Rio de Janeiro/ São Paulo: Paz e Terra, 2017.

BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 12. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria da Democracia Participativa** (Por um Direito Constitucional de luta e resistência. Por uma Nova Hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade). 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria geral do Estado**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BORBA, Julian; LÜCHMANN, Ligia Helena Hahn. Ampliando o debate sobre a participação e a representação. In: KLEBA, Maria Elisabeth; WENDHAUSEN, Agueda Lenita Pereira (Orgs.). **Conselhos Gestores e empoderamento**: vivências e potenciais da participação social na gestão pública. Jundiaí: Paco Editorial, 2012.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm Acesso em 30 jun. 2018.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e teoria da constituição**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999.

CARMELLO JUNIOR, Carlos Alberto. **A proteção jurídica da infância, da adolescência e da juventude.** São Paulo: Editora Verbatim, 2013.

CEATS / FIA – Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor da Fundação Instituto de Administração. **Os bons Conselhos – conhecendo a realidade**. Disponível em:

http://www.senado.gov.br/noticias/jornal/pdf/conhecendoarealidade.pdf>. Acesso em 12 jan. 2019.

CORMELATTO, Dunia e COLLISELLI, Liane. A dinâmica participativa nas reuniões em conselhos municipais: revelando processos e desafios. *In:* WENDHAUSEN, Agueda Lenita Pereira; KLEBA, Maria Elisabeth (orgs.). **Conselhos Gestores e** Empoderamento: vivências e potenciais da participação social na gestão pública. Jundiaí, Paco Editorial: 2012.

COSTA, Marli M. M. da; HERMANY Ricardo. A concretização do princípio da dignidade humana na esfera local como fundamento do estado democrático de direito frente à pobreza, à exclusão social e à delinquência juvenil. Revista do Direito, Santa Cruz do Sul, n. 26, jul./dez. 2006.

COSTA, Marli Marlene Moraes da; REIS, Suzéte da Silva. Espaço local: o espaço do cidadão e da cidadania. In: HERMANY, Ricardo (org.). **Gestão local e políticas públicas**. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010.

COSTA, Pietro. **Soberania, representação, democracia:** ensaios de história do pensamento jurídico. Curitiba: Juruá, 2010.

DAHL, Robert. **Sobre a Democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos Humanos e Cidadania.** São Paulo: Moderna, 2004.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. São Paulo: Cortez, 1993.

DEMO, Pedro. **Pobreza Política:** A Pobreza Mais Intensa da Pobreza Brasileira. Campinas: Armazém do Ipê (Autores Associados), 2006.

DIGIÁCOMO, Murillo José. Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente: transparência de seu funcionamento como condição indispensável à legitimidade e legalidade de suas deliberações. Disponível em: http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/conselhos_direitos/Transparencia_Conselho_de_Direitos_revisado_.pdf. Acesso em 10 Jun. 2018.

DUSSEL, Enrique. **Filosofia da Libertação**: críticas à ideologia da exclusão. Tradução: Georges I. Maissaiat. São Paulo: Paulus, 1995.

DUSSEL, Enrique. Filosofia da libertação. São Paulo: Edições Loyola, 1977.

DUSSEL, Enrique. **Ética da Libertação na idade da globalização e da exclusão**. Tradução de Ephrain Ferreira Alves, Jaime A. Clasen e Lúcia. M. E. Orth. 4. ed. Pretópolis, RJ: Vozes, 2012.

FONSECA, Antonio Cezar Lima da. Direitos da Criança e do Adolescente. São Paulo: Editora Atlas, 2015

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. v. 4.

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

GOHN, Maria da Glória. **Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais**. Revista Saúde e Sociedade, São Paulo, V. 13, n. 2, p. 20-31, ago. 2011.

HABERMAS, Jurgen. Consciência Moral e agir comunicativo. Tradução de Guido A. de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e Democracia**: Entre Facticidade de Validade, volume I e II. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

KLEBA, Maria Elisabeth; WENDHAUSEN, Agueda Lenita Pereira. Empoderamento e participação social na gestão pública. In: KLEBA, Maria Elisabeth; WENDHAUSEN, Agueda Lenita Pereira (Orgs.). Conselhos Gestores e empoderamento: vivencias e potenciais da participação social na gestão pública. Jundiaí: Paco Editorial, 2012.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LIBERATI, Wilson Donizeti; CYRINO, Público Caio Bessa. Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente. 2. ed. São Paulo, 2003.

MANCURSO, Rodolfo de Camargo. **Ação civil pública como instrumento de controle judicial das chamadas políticas públicas. Ação Civil Pública – 15 anos**. São Paulo: RT, 2001.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. **O princípio da prioridade absoluta aos direitos da criança e do adolescente e a discricionariedade administrativa**. Disponível em: https://www.mprs.mp.br/infancia/doutrina/id155.htm. Acesso em 06 Jun. 2018.

NEVES, Marcelo. **Constitucionalização Simbólica.** 3. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um estado para a sociedade civil**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PAULA, Paulo Afonso Garrido de. **Direito da Criança e do Adolescente e Tutela Jurisdicional Diferenciada.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

RAMIDOFF, Mário Luiz. **Direito da Criança e do Adolescente**: por uma propedêutica jurídico-protetiva transdisciplinar. 2007. 432 f. Tese (Doutorado em Direito) - UFPR, Curitiba, 2007.

RODRIGUES, Athanis Molas. **A realidade constitucional brasileira e o processo de constitucionalização simbólica.** Revista do Núcleo de Estudos de Direito Alternativo da Unesp. São Paulo, V. 1, N. 1, 2011.

RUNCIMAN, David. Como a democracia chega ao fim. São Paulo: Todavia, 2018.

SALIBA, Maurício Gonçalves. O Olho do poder- Análise crítica da proposta educativa do estatuto da Criança e do Adolescente. São Paulo: Editora UNESP, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo**: para uma nova cultura política. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A difícil democracia**: reinventar as esquerdas. São Paulo: Boitempo, 2016.

SOUZA, Jessé. **A tolice da inteligência brasileira**. 2. ed. São Paulo: Editora LeYa, 2018.

SOUZA, Jessé. **A Ralé Brasileira:** Quem é e Como Vive. 3. ed. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018.

SAUT, Roberto Diniz. **O direito da criança e do adolescente e sua proteção pela rede de garantias**. Revista Jurídica, Blumenau, n. 21, jan./jun.2007.

TATAGIBA, Luciana. **1984, 1992 e 2013. Sobre ciclos de protestos e democracia no Brasil.** Política e Sociedade - Florianópolis - Vol 13. N. 28 - Set/Dez 2014.

TATAGIBA, Luciana. **Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas**. Serv. Soc., São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan./mar. 2012

TAVARES, José de Farias. **Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente**. 5ªed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

TELLES JÚNIOR, Goffredo. **A democracia participativa**. Revista da Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, Vol. 100, 2005.

URBINATI, Nadia. **O que torna a representação democrática?** 2005. Disponível em: <

http://desafios2.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/outras_pesquisas/urbinati.pdf>. Acesso em 11 abril 2018.

VAN DER BROOCKE, Bianca Scheneider; PAMPLONA, Danielle Anne. Os Conselhos de Direitos Municipais, as Políticas Públicas de Proteção à Criança e ao Adolescente e a Permanência das Velhas Estruturas de Poder: Um desafio à Consolidação da Democracia Participativa no Brasil. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, ano 16, n. 22, p. 13-37, 2018.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Ideologia, estado e direito**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Do paradigma da representação à democracia participativa**. Revista Sequência, Florianópolis, n. 42, jul. 2001.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico**. 3.ed. São Paulo: Alfa-Omega, 2001.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Introdução ao pensamento jurídico crítico**. 8.ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **A crucificação e a democracia**. São Paulo, Saraiva, 2011.

APÊNDICE A - NORMATIVAS PARA O REGIMENTO INTERNO: UMA ANÁLISE DO REGIMENTO INTERNO DO CMDCA DE JACAREZINHO/PR¹²

Após a criação do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, uma de suas primeiras providências será a elaboração de um regimento interno que, obrigatoriamente, deverá se submeter aos princípios e às regras constantes da Constituição Federal, do Estatuto da Criança e do Adolescente e, ainda, à Lei Municipal de criação do Conselho.

O art. 14 da Resolução nº. 105 do CONANDA¹³ elenca alguns itens que devem constar do regimento interno do Conselho, podendo ser dividido em três blocos temáticos. Assim, o regimento interno deve tratar sobre a estrutura funcional que será composta por plenário, presidência, comissões e secretaria, definindo suas respectivas atribuições (art. 14, "a").

¹² O apêndice em questão inicialmente integrava esta pesquisa como subcapítulo pertencente ao Capítulo 2 deste trabalho. Contudo, por razão de orientações recebidas durante a Banca de Qualificação, optou-se por transformá-lo em apêndice.

1

Art. 14 - Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente deverão elaborar um regimento interno que defina o funcionamento do órgão, prevendo dentre outros os seguintes itens:

a) a estrutura funcional mínima composta por plenário, presidência, comissões e secretaria definindo suas respectivas atribuições;

b) a forma de escolha dos membros da presidência do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, assegurando a alternância entre representantes do governo e da sociedade civil organizada;

c) a forma de substituição dos membros da presidência na falta ou impedimento dos mesmos;

d) a forma de convocação das reuniões ordinárias e extraordinárias dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, com comunicação aos integrantes do órgão, titulares e suplentes, de modo que se garanta a presença de todos os seus membros e permita a participação da população em geral:

e) a forma de inclusão das matérias em pauta de discussão e deliberações com a obrigatoriedade de sua prévia comunicação aos conselheiros;

f) a possibilidade de discussão de temas que não tenham sido previamente incluídos em pauta;

g) o quórum mínimo necessário à instalação das sessões ordinárias e extraordinárias do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente;

h) as situações em que o quórum qualificado deve ser exigido no processo de tomada de decisões com sua expressa indicação quantitativa;

i) a criação de comissões e grupos de trabalho, que deverão ser **compostos** de forma paritária;

j) a forma como ocorrerá a discussão das matérias colocadas em pauta;

k) a forma como se dará a participação dos presentes na assembleia ordinária;

I) a garantia de publicidade das assembleias ordinárias, salvo os casos expressos **de obrigatoriedade** de sigilo;

m) a forma como serão efetuadas as deliberações e votações das matérias com a previsão de solução em caso de empate;

n) a forma como será deflagrado e conduzido o procedimento administrativo com vista à exclusão **de** organização da sociedade civil ou de seu representante, quando da reiteração de faltas injustificadas e/ou prática de ato incompatível com a função, **observada a** legislação específica;

o) a forma como será deflagrada a substituição do representante do órgão público, quando **tal** se fizer necessário.

Além disso, deverá estabelecer a forma de escolha e substituição dos membros da Presidência e a criação de comissões (permanentes e temporárias), cujo número de integrantes e a forma de escolha do coordenador também deverão estar previstos no regimento (art. 14, "b", "c" e "i"). Ressalta-se a importância do trabalho desenvolvido pelas comissões, já que responsáveis pelo estudo e apreciação das matérias que posteriormente serão deliberadas em plenário.

O regimento interno deverá, ainda, trazer itens relativos às reuniões, considerado o segundo bloco temático, dispondo sobre: periodicidade, formas de convocação e quórum mínimo necessário para a instalação da reunião ordinária e extraordinária, forma de inclusão da matéria em pauta, forma como serão realizadas as deliberações e a votação, entre outros.

Por ultimo, o regimento deve contemplar itens relativos à composição dos Conselhos, abordando a forma como será conduzido o processo de escolha, critérios para justificativa de faltas dos conselheiros a reuniões, forma como será deflagrado e conduzido o procedimento administrativo com vista à exclusão da organização da sociedade civil ou de seu representante e do representante do órgão público, quando se fizer necessário.

Realizadas estas considerações acerca do regimento interno e, desde já, salientando a sua importância como documento legal das funcionalidades do CMDCA, inclusive no que tange a critérios de responsabilização (exclusão ou substituição dos conselheiros), achou-se prudente a análise do regimento interno do CMDCA de Jacarezinho/PR como forma de se verificar a sua abrangência em comparação com as determinações legais.

O Conselho Municipal de Direito da Criança e do Adolescente de Jacarezinho/PR foi criado pela Lei Municipal n.º 1116/92 que foi alterada pela Lei nº 1647/2005 que dispõe em seu Título II sobre o funcionamento do CMDCA. Por sua vez, o regimento interno do CMDCA foi aprovado pela Resolução nº. 002/2013.

Tanto na Lei Municipal quanto no regimento interno constatou-se, logo de início a dependência estrutural do CMDCA, já que se utilizará das instalações da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esportes, bem como funcionários cedidos pela Prefeitura Municipal (art. 2º, RI). Por sua vez, o art. 5º, parágrafo único, da Lei Municipal nº 1647/2005 determina que o CMDCA, embora órgão autonomia e independente, é administrativamente vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social.

Em ambas as normativas, encontrou-se referência à composição do Conselho que será formado por 12 (doze) membros efetivos de notória idoneidade com atuação no município e 12 (doze) membros suplentes das mesmas entidades indicadas ou eleitas como efetivas.

Foi assegurada a composição paritária entre membros representantes de organizações da sociedade civil e membros efetivos de órgãos públicos e entidades governamentais. Chama a atenção o fato de que alguns cargos terão assento garantido no CMDCA: Secretário Municipal do Desenvolvimento Social, Secretário Municipal da Educação, Cultura e Esportes, Secretário Municipal da Saúde e Secretário Municipal de Planejamento.

Outro fator de impacto que foi possível verificar diz respeito ao mandato dos conselheiros. A Lei Municipal menciona que os Conselheiros governamentais serão indicados pelo Prefeito Municipal e terão mandato por prazo indeterminado (art. 9°). Já os conselheiros não governamentais terão mandato de 2 (dois) anos, sendo admitida uma recondução (art. 10).

No regimento interno, não há menção ao mandato dos conselheiros governamentais, de maneira que seu art. 23 estabelece de forma genérica que os conselheiros do CMDCA terão mandato de dois anos. Contudo, como referida disposição está inserida também na Lei Municipal, uma interpretação sistêmica permite concluir que o prazo mencionado no regimento interno diz respeito aos conselheiros representantes da sociedade civil.

Na seção II da Lei Municipal nº. 1647/05 há previsões sobre impedimento, suspensão e perda do mandato dos conselheiros, assunto que não é tratado pelo regimento interno. O art. 12 tem a seguinte redação: "São impedidos de servir no CMDCA, ao mesmo tempo, marido e mulher, ascendente e descendente, sogro(a) e genro ou nora, irmãos, cunhados durante o cunhadio, tio(a), sobrinho(a), padrasto, madrasta e enteado(a)".

O art. 14, por sua vez, elenca as situações de perda do mandato. Nos casos de presunção de renúncia (configurada quando o conselheiro faltar a três reuniões ordinárias consecutivas ou a cinco reuniões alternadas), doença que exija o licenciamento por mais de noventa dias, condenação pela prática de crime ou contravenção penal com sentença transita em julgado, por morte, por mudança de residência do município ou por assumir cargo político eletivo, a destituição do conselheiro será declarada de oficio pelo Presidente do CMDCA.

Em contrapartida, destituição será declarada pelo CMDCA, por maioria de 2/3 (dois terços) de seus membros, observado o direito à ampla defesa, quando o conselheiro praticar conduta incompatível com a função de integrante do CMDCA ou por desídia com suas obrigações.

No que diz respeito á realização das reuniões, a Lei Municipal determina que incumbe ao regimento interno dispor sobre a convocação e periodicidade das reuniões, assegurada a realização de, no mínimo, 1 (uma) reunião ordinária por mês (art. 21, §1º). De igual maneira, assegura que são vedadas as reuniões secretas ou deliberações sigilosas (art. 21, §4º).

Analisando o regimento interno (Resolução nº. 002/2013) percebeu-se uma omissão no tocante à periodicidade das reuniões. O art. 19 somente consigna que as sessões ordinárias serão realizadas em data e horário pré-estabelecidos e na sede da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esportes. As sessões extraordinárias ocorrerão quando convocadas pela Presidência ou a requerimento de 1/3 dos membros do Conselho.

O regimento interno, além disso, prevê quórum de instalação da sessão e deliberação de 50% (cinquenta por cento) mais um dos membros do Conselho (art. 16), admitindo a possibilidade dos suplentes dos representantes titulares, outras pessoas convidadas e membros da comunidade em geral participarem das reuniões com direito à palavra, mas sem direito a voto (art. 17, inciso I).

Malgrado o que fora exposto até o presente momento, algumas outras questões merecem ser problematizadas. Nem a Lei Municipal, tão pouco o regimento interno do CMDCA tratam de aspectos concernentes à responsabilização do conselheiro, a não ser no que tange à perda do mandato. Também o fato de não haver uma previsão sobre a periodicidade das reuniões é um aspecto que causa prejuízo às atividades conselhistas, sem mencionar a questão em nenhuma normativa houve a fixação de prazos para cumprimento das deliberações do Conselho pelo Poder Executivo local.

Estas e todas as outras questões discutidas ao longo deste capítulo desta dissertação evidenciam que o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente possui normatividade suficiente para se configurar como uma organização empoderadora e também empoderada. Todavia, a práxis aplicada na realização de suas atividades ainda faz com que recaia sobre estes órgãos o simbolismo de uma legislação feita muito mais para manter uma relação de poder, do que para tornar

horizontal o relacionamento entre Estado e Sociedade.

ANEXO I – LEI MUNICIPAL Nº. 1647, DE 19 DE SETEMBRO DE 2005 QUE DISPÕE SOBRE A POLÍTICA MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, O CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E O CONSELHO TUTELAR DE JACAREZINHO/PR

A Câmara Municipal de Jacarezinho, Estado do Paraná, aprovou, e eu, Prefeita Municipal, sanciono a seguinte Lei:

TÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

CAPÍTULO I DA POLÍTICA MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

- **Art. 1°** Esta Lei dispõe sobre a política municipal dos direitos da criança e do adolescente e as normas gerais para sua adequada aplicação no Município de Jacarezinho, Estado do Paraná.
- **Art. 2°** O atendimento aos direitos fundamentais expressos na Constituição Federal e Estadual, na Lei Orgânica do Município e nas Leis Federais n°s 8.069/90 e 8.242/91, far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, dispensando-se às crianças e aos adolescentes atendimento prioritário e tratamento igualitário das entidades públicas e particulares sem fins lucrativos, atuantes no setor e integradas na política municipal de atendimento à criança e ao adolescente.

CAPÍTULO II DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO

- **Art. 3°** A política municipal de atendimento à criança e ao adolescente estruturar-seá através das seguintes ações e programas de prevenção, proteção e sócio-educativos, dentre outros:
- I políticas sociais básicas de educação, saúde, recreação, esporte, cultura, lazer, profissionalização e outras que assegurem o desenvolvimento físico, mental e social da criança e do adolescente, em condições de liberdade e dignidade;
- II políticas e programas de assistência social à família, em caráter supletivo, para aquelas que dela necessitem, visando o apoio à criança e ao adolescente;
- III serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicológico às vítimas de negligências, maus tratos, discriminação, exploração, abuso, crueldade e opressão;
- IV subvenção e prestação de apoio técnico às entidades públicas e particulares atuantes no setor;
- V proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente;
- VI serviços de identificação e localização de pais, responsáveis, crianças e adolescentes desaparecidos;
 - VII orientação e apoio sócio-familiar,
 - VIII apoio sócio-educativo em meio aberto;
 - IX colocação familiar;
 - X abrigo;
 - XI liberdade assistida;

- XII semiliberdade;
- XIII internação;
- XIV auxílio e tratamento para crianças, adolescentes e seus pais ou responsáveis, usuários de álcool ou substâncias entorpecentes;
 - XV prestação de serviços à comunidade; e
- XVI estabelecimento de consórcios e parcerias intermunicipais para atendimento regionalizado.
- **Art. 4°** São órgãos da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente:
 - I o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e o Adolescente CMDCA;
 - II o Conselho Tutelar; e
 - III Rede de Atendimento e Proteção aos Direitos da Criança e o Adolescente.

TÍTULO II DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

CAPÍTULO I DA NATUREZA DO CONSELHO

- **Art. 5°** O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Município de Jacarezinho CMDCA, como órgão normativo, consultivo, deliberativo, controlador e fiscalizador das políticas de atendimento, serviços e defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, passa a ser regido por esta Lei.
- **Parágrafo único** O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, órgão autônomo e independente, é administrativamente vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social.

CAPÍTULO II DA COMPOSIÇÃO E FORMAÇÃO DO CONSELHO

- **Art. 6°** O CMDCA é formado, paritariamente, entre governo e sociedade organizada (ONGs), por 12 (doze) membros efetivos, de notória idoneidade, com atuação no Município, e 12 (doze) membros suplentes das mesmas entidades indicadas ou eleitas como efetivas:
- I entre os 6 (seis) membros efetivos de órgãos públicos e entidades governamentais, indicados pelo Prefeito Municipal, terão assento garantido os respectivos titulares da:
 - a) Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social;
 - b) Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esportes;
 - c) Secretaria Municipal de Saúde; e
 - d) Secretaria Municipal de Planejamento;
 - II 6 (seis) membros representantes de organizações da sociedade civil (ONGs), legalmente constituídas e em funcionamento há pelo menos 1 (um) ano e que incluam entre seus fins institucionais, ainda que não exclusivamente, ações voltadas à defesa de direitos de crianças e adolescentes.
- **Art. 7°** A função dos membros do CMDCA é considerada de interesse público relevante, sendo seu exercício prioritário e não será remunerada.
- **Parágrafo único** Como exercício prioritário, entenda-se que as entidades ou órgãos eleitos ou indicados deverão disponibilizar seus representantes para as reuniões e demais funções necessárias ao pleno funcionamento do CMDCA.

- **Art. 8°** As organizações da sociedade civil (ONGs) interessadas em participar do Conselho serão convocadas por edital publicado no órgão oficial do Município ou jornal de grande circulação, e habilitar-se-ão, no prazo de 15 (quinze) dias contados da data da publicação do edital, perante o Conselho de Direitos, comprovando documentalmente suas atividades há pelo menos 1 (ano), bem como indicando seu representante e respectivo suplente.
- **§ 1°** A seleção das organizações representativas da sociedade civil interessadas em integrar o Conselho far-se-á mediante eleição em assembléia, realizada entre as próprias entidades habilitadas.
- § 2° O Conselho de Direitos encaminhará ao Prefeito, no prazo de 5 (cinco) dias, contados da data da eleição de que trata o parágrafo 1°, a relação das entidades eleitas para integrar o Conselho e o nome dos Conselheiros representantes e suplentes por elas indicados, os quais serão nomeados no prazo de 10 (dez) dias, tomando posse no cargo no dia seguinte ao término do mandato de seus antecessores.

CAPÍTULO III DO MANDATO DOS MEMBROS DO CONSELHO

SEÇÃO I DO MANDATO DOS CONSELHEIROS

- **Art. 9°** Os Conselheiros governamentais serão indicados pelo Prefeito Municipal e terão mandato por prazo indeterminado.
- § 1º Os representantes do Poder Executivo serão sempre indicados entre aqueles com maior poder de decisão no âmbito de sua competência.
- § 2º O mandato destes conselheiros extinguir-se-á automaticamente quando deixarem seus cargos.
- **Art. 10** Os Conselheiros não governamentais serão indicados pelas entidades eleitas em Assembléia convocada especificamente para este fim, para um mandato de 2 (dois) anos, permitida uma recondução por igual período.
- § 1º A indicação dos Conselheiros ou suplentes não constitui direito pessoal do indicado de permanecer no CMDCA, podendo o mesmo ser substituído a qualquer tempo a critério da entidade ou do órgão público que o tiver indicado, na conformidade do estabelecido no Regimento Interno do CMDCA.
- § 2º A entidade não-governamental eleita que renunciar, por escrito, à função no CMDCA, será substituída, pela ordem, pela entidade suplente.
- **Art. 11** A relação das entidades eleitas para integrar o Conselho e o nome dos Conselheiros representantes e suplentes por elas indicados, bem como os nomes dos órgãos e entidades governamentais, seus respectivos representantes indicados, efetivos e suplentes, serão nomeados pelo Prefeito Municipal, e o decreto publicado no órgão de imprensa oficial ou jornal de grande circulação do Município, sendo que tomarão posse no cargo no dia seguinte ao término do mandato de seus antecessores.

SEÇÃO II DOS IMPEDIMENTOS, SUBSTITUIÇÃO E PERDA DE MANDATO

- **Art. 12** São impedidos de servir no CMDCA, ao mesmo tempo, marido e mulher, ascendente e descendente, sogro(a) e genro ou nora, irmãos, cunhados durante o cunhadio, tio(a), sobrinho(a), padrasto, madrasta e enteado(a).
- **Art. 13**O suplente substituirá o Conselheiro nos seus impedimentos e suceder-lhe-á na hipótese de vaga.
- Art. 14 Perderá a condição de integrante do CMDCA:
- I por presunção de renúncia, o conselheiro que faltar a 3 (três) reuniões ordinárias consecutivas ou 5 (cinco) reuniões ordinárias alternadas;
 - II por doença que exija licenciamento por mais de 90 (noventa dias);
- III o conselheiro condenado pela prática de crime ou contravenção por sentença transitada em julgado;
 - IV por morte;
 - V por mudança de residência do Município;
 - VI o conselheiro que assumir cargo político eletivo;
- VII o conselheiro que praticar conduta incompatível com a função de integrante do CMDCA;
 - VIII por desídia com as suas obrigações; e
 - IX não tratar com urbanidade os envolvidos na sua atividade.
- § 1º A destituição do conselheiro será declarada pelo presidente, de ofício, nos casos dos incisos I, II, III, IV, V e VI, e, nos casos dos incisos VII e VIII, a destituição será declarada pelo CMDCA, por maioria de 2/3 (dois terços) de seus membros, observado o direito à ampla defesa.
- § 2º A entidade ou órgão indicado ou eleito para o CMDCA deverá indicar novo representante, que será nomeado pelo Prefeito Municipal.
- **Art. 15**A vacância do cargo será, em qualquer hipótese, declarada pela Diretoria do CMDCA, em reunião previamente convocada para tal finalidade.

CAPÍTULO IV DAS ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO

- **Art. 16** Incumbe ao CMDCA a coordenação das ações governamentais e nãogovernamentais de atendimento à criança e ao adolescente desenvolvidas no Município de Jacarezinho, inclusive as da União e do Estado, nos termos desta Lei.
- **Parágrafo único** O CMDCA poderá estabelecer consórcio ou programas com outros Conselhos para o desenvolvimento de suas ações.
- Art. 17 O CMDCA tratará com prioridade as ações e projetos incorporados às suas políticas.
- **Art. 18** Aos membros do CMDCA, representantes do Poder Público, incumbe implementar as decisões do Conselho no âmbito dos órgãos municipais respectivos.
- Art. 19 Compete ao Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, em especial:
 - I formular as políticas sociais básicas de atendimento à criança e ao adolescente;
- II identificar, compatibilizar e, quando necessário, criar e estabelecer programas, projetos e atividades no âmbito municipal, em tudo o que se refira ou possa afetar as

condições de vida pessoal, familiar e comunitária das crianças e dos adolescentes, por intermédio de entidades públicas e particulares, sem fins lucrativos, que atuem no setor;

- III identificar áreas de atuação prioritária e formular projetos de ação integrada de atendimento e de serviços;
- IV coordenar a captação de recursos ao Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente FMDCA e desenvolver a mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade, para atender ao artigo 260 da Lei Federal n° 8.069/90;
- V estabelecer critérios, formas e meios de articulação e de verificação da eficácia das ações governamentais e não-governamentais de atendimento às crianças e aos adolescentes no Município;
- VI elaborar, bienalmente, o Plano Municipal das Políticas de Atendimento à Criança e ao Adolescente, para a garantia dos direitos da criança e do adolescente, e o correspondente Plano de Aplicação de Recursos;
- VII admitir, aprovar e manter o registro e a fiscalização das entidades governamentais e não-governamentais de atendimento aos direitos da criança e do adolescente que mantenham programa de:
 - a) orientação e apoio sócio-familiar;
 - b) apoio sócio-educativo em meio aberto;
 - c) apoio à colocação familiar;
 - d) abrigo;
 - e) liberdade assistida;
 - f) semiliberdade;
 - g) internação;
 - h) educação profissional; e
 - i) defesa de direitos e prevenção.
- VIII manter e administrar o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente FMDCA;
- IX estabelecer o percentual do Fundo a ser aplicado tanto para o incentivo ao acolhimento sob a forma de guarda, de criança ou adolescente, como para a manutenção de internamentos, via Conselho Tutelar, de crianças e adolescentes em entidades especializadas fora do Município fixando, inclusive, os critérios de sua utilização no Regimento Interno;
- X criar e manter programas específicos de atendimento, observada a descentralização político-administrativa;
- XI promover a divulgação de informações, dados e procedimentos com vistas a facilitar o acesso das entidades aos benefícios do Fundo;
 - XII elaborar e reformar seu Regimento Interno;
- XIII encaminhar ao Poder Executivo, na época oportuna, as propostas orçamentárias do CMDCA e do FMDCA;
- XIV instaurar e conduzir o processo eleitoral para escolha dos membros do Conselho Tutelar, sob a fiscalização do Ministério Público;
- XV conhecer e tomar as providências sobre denúncias de irregularidade nas entidades de atendimento feitas pelo Conselho Tutelar ou outrem, para efeito de cancelamento, suspensão ou manutenção de subvenções e registro;
- XVI informar ao Conselho Tutelar, ao Ministério Público e aos órgãos municipais representados no CMDCA sobre as políticas de atendimento às crianças e aos adolescentes e suas modificações; e
- XVII eleger, dentre seus membros, o Presidente, o Vice-presidente, o 1º Secretário, o 2º Secretário, o Tesoureiro e o Coordenador de Programas e Projetos do Conselho.
- § 1° Para os fins dos incisos I, II e III deste artigo, o CMDCA ouvirá previamente a Secretaria de Administração e Finanças e o Conselho Tutelar.

- **§ 2°** É vedada a doação de dinheiro e alimentos, à custa do FMDCA, diretamente a pessoas, nas hipóteses previstas nos incisos VII, alínea "a", e VIII deste artigo.
- § 3° Todas as deliberações do CMDCA serão tomadas mediante o quórum mínimo de 3/4 (três quartos) de seus membros e registradas em atas, que deverão ser assinadas pelos Conselheiros, contendo, ainda, o número da Carteira de Identidade e do Cadastro de Pessoas Físicas CPF de cada um.
- **Art. 20** As entidades particulares, ainda que de dedicação limitada ou restrita, somente poderão funcionar no Município depois de registradas no CMDCA, bem como as entidades governamentais e não-governamentais deverão inscrever seus programas de proteção e sócio-educativos destinados às crianças e aos adolescentes junto ao mesmo Conselho, o qual comunicará os registros efetuados ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária, conforme os artigos 90 e 91 da Lei Federal n° 8.069/90.
- **§ 1º** As Escolas Técnicas de Educação e entidades sem fins lucrativos, que tenham por objetivo a assistência ao adolescente e à educação profissional devem, também, proceder ao registro específico como entidades não-governamentais sem fins lucrativos, nos termos do artigo 91, *caput*, do Estatuto da Criança e do Adolescente, sendo que o CMDCA comunicará os registros efetuados ao Conselho Tutelar, à autoridade judiciária e à unidade descentralizada do Ministério do Trabalho e Emprego com jurisdição na respectiva localidade, conforme o artigo 430 da Consolidação das Leis do Trabalho CLT, alterado pela Lei Federal n° 10.097, de 19 de dezembro de 2000, e a Resolução nº 74, de 13 de setembro de 2001, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente CONANDA.
- § 2º O procedimento de registro das entidades assistenciais de atendimento e respectivos programas junto ao CMDCA será simplificado e reeditado anualmente, mediante a apresentação de documentação contendo o nome da entidade, endereço, Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica CNPJ ou Cadastro de Pessoas Físicas CPF, natureza jurídica, modificações estatutárias, ata de posse da diretoria atual, plano de trabalho anual das atividades e prestação de contas financeira anual.
- § 3º O CMDCA fará anualmente sindicância nas instalações das entidades registradas e nas que desejem habilitar-se, já que se trata de exigência a ser considerada para o processo de registro.
- § 4º A entidade que deixar de funcionar, não executar o programa inscrito no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, ou não fizer o recadastramento anual, terá o seu registro suspenso, até que seja cumprida a exigência legal.
- § 5º Os registros concedidos às entidades não-governamentais e aos programas de proteção e sócio-educativos terão vigência anual.

CAPÍTULO V DO FUNCIONAMENTO DO CONSELHO

SEÇÃO I DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 21 As deliberações do CMDCA serão tomadas em reuniões ordinárias plenárias, podendo ser convocada sessão plenária extraordinária para a tomada de decisões emergenciais.

- § 1° O Regimento Interno do CMDCA disporá a respeito da convocação e da periodicidade das reuniões, assegurada a realização de, no mínimo, 1 (uma) reunião ordinária por mês.
- § 2° As deliberações serão tomadas por maioria absoluta, salvo nos casos em que se exigir maioria qualificada.
- § 3º As decisões tomadas em colegiado serão objeto de Resolução, em ordem de número e publicadas na imprensa oficial ou jornal de grande circulação do Município.
 - § 4º São vedadas as reuniões secretas ou deliberações sigilosas.

SEÇÃO II DA DIRETORIA

- **Art. 22**O CMDCA elegerá, entre seus membros, uma Diretoria Executiva, para mandatos alternados entre governamentais e não-governamentais, de 2 (dois) anos e composta por:
 - I Presidente;
 - II Vice-presidente;
 - III 1° Secretário;
 - IV 2º Secretário;
 - V Tesoureiro; e
 - VI Coordenador de Programas e Projetos.

Parágrafo único As atribuições e funcionamento da Diretoria serão definidas no Regimento Interno do CMDCA, devendo-se observar a paridade entre os representantes governamentais e não-governamentais na sua composição.

Art. 23 O CMDCA poderá, por seu Presidente, requisitar servidores vinculados aos órgãos públicos que o compõem, para a formação de equipe técnica e/ou de apoio administrativo, necessária à consecução de seus objetivos.

SEÇÃO III DO EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO

- **Art. 24**O Poder Público Municipal, através da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, propiciará o apoio necessário ao CMDCA, alocando na Lei Orçamentária Anual os recursos necessários para o fiel cumprimento das finalidades do Conselho.
- **Art. 25**Os servidores públicos municipais que ficarem à disposição do CMDCA cumprirão o horário de trabalho estabelecido pela Administração Municipal aos demais servidores.

TÍTULO III DO CONSELHO TUTELAR

CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

- **Art. 26** O Conselho Tutelar de Jacarezinho, órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente e exercer sua competência na respectiva circunscrição territorial, passa a ser regido por esta Lei.
- **§ 1°** O Conselho Tutelar é composto de 5 (cinco) membros, com mandato de 3 (três) anos, permitida uma reeleição.

§ 2° O Conselho Tutelar é administrativamente vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, sendo este órgão encarregado de fornecer todo o suporte administrativo necessário ao seu regular funcionamento.

CAPÍTULO II DA ESCOLHA DOS CONSELHEIROS

SEÇÃO I DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 27 Os membros do Conselho Tutelar serão escolhidos pela Comunidade em eleição regulamentada através de Resolução pelo CMDCA e coordenada por uma Comissão Especial Eleitoral, de composição paritária entre conselheiros da ala governamental e não-governamental, designada pelo mesmo Conselho, que publicará todos os atos referentes ao pleito, através de Edital, sob a fiscalização do Ministério Público.

SEÇÃO II DOS REQUISITOS E DO REGISTRO DOS CANDIDATOS

Art. 28 A candidatura é individual.

- **Art. 29** Somente poderão concorrer ao Conselho Tutelar os candidatos que preencherem, até a data da respectiva inscrição, os seguintes requisitos:
 - I reconhecida idoneidade moral;
 - II idade superior a 21 (vinte e um) anos;
 - III residir no Município de Jacarezinho há mais de 2 (dois) anos;
 - IV ser eleitor no Município e estar quite com a Justica Eleitoral:
- V não estar exercendo cargo eletivo de natureza político-partidária, função de confiança em qualquer nível de Governo ou ser membro efetivo do CMDCA Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente no período de 90 (noventa) dias antes da escolha:
 - VI possuir como escolaridade mínima o 1° grau completo; e
- VII comprovar, mediante certidão do Cartório do Distribuidor da Comarca, não estar sendo processado criminalmente ou ter contra si sentença criminal condenatória transitada em julgado.
- § 1º Para fins do disposto no inciso VI deste artigo, será aceito diploma de curso superior ou certidão de freqüência em curso universitário, e/ou comprovação de experiência mínima de 2 (dois) anos em instituição ou entidade de atendimento à criança e ao adolescente.
- § 2º São impedidos de servir no mesmo Conselho, ao mesmo tempo, marido e mulher, ascendentes e descendentes, sogro(a) e genro ou nora, irmãos, cunhados durante o cunhadio, tio(a), sobrinho(a), padrasto, madrasta e enteado(a), bem como parentes até o segundo grau do Juiz de Direito e do Promotor de Justiça da Vara da Infância e da Juventude em exercício na Comarca.
- Art. 30 O pedido de registro será formulado pelo candidato em requerimento assinado e protocolado junto ao CMDCA, devidamente instruído com todos os documentos necessários

à comprovação dos requisitos estabelecidos no edital, que serão autuados e enviados à Comissão Especial Eleitoral, onde serão processados.

Parágrafo único O pedido de registro que não estiver formulado adequadamente ou não vier instruído com a documentação necessária terá seu indeferimento decretado nas 24 (vinte e quatro) horas seguintes ao protocolo.

Art. 31 Terminado o prazo para inscrição, será publicado edital na imprensa local, informando o nome dos inscritos e estabelecendo o prazo de 10 (dez) dias, contados da publicação, para o recebimento da impugnação por qualquer cidadão.

Parágrafo único Recebidas as inscrições, a secretaria do CMDCA remetê-las-á, via ofício protocolado, ao representante do Ministério Público, para eventual impugnação no prazo de 10 (dez) dias do seu recebimento.

- **Art. 32** As impugnações deverão ser efetuadas por escrito, dirigidas à Comissão Especial Eleitoral do CMDCA e instruídas com as provas já existentes ou com a indicação de onde as mesmas poderão ser colhidas.
- § 1° Os candidatos impugnados serão intimados mediante termo protocolado, para, em 5 (cinco) dias contados do recebimento, apresentar defesa.
- **§ 2°** Decorridos estes prazos, os autos serão enviados ao Ministério Público, para manifestação no prazo de 3 (três) dias.
- § 3° Cumprido o prazo acima, os autos serão submetidos à Comissão Especial Eleitoral, para decidir sobre o mérito no prazo de 3 (três) dias e, desta decisão, publicada na imprensa local, caberá recurso para o Plenário do CMDCA no prazo de 3 (três) dias, que decidirá em igual prazo e em última instância, publicando sua decisão na imprensa local.
- **Art. 33** A todos os atos integrantes do processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar deve ser dada ampla publicidade e a maior divulgação possível.

Parágrafo único O prazo para o registro das candidaturas não deve ser inferior a 45 (quarenta e cinco) dias do início do processo de escolha.

SEÇÃO III DO PROCESSO DE ESCOLHA

- **Art. 34**Os encaminhamentos iniciais do processo de escolha serão iniciados pelo CMDCA, mediante edital publicado no órgão de imprensa oficial ou jornal de grande circulação e afixado em locais públicos e visíveis, pelo menos 3 (três) meses antes do término do mandato dos membros do Conselho Tutelar.
- **Art. 35**O processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar terá três fases distintas, sendo duas eliminatórias:
- I a primeira fase eliminatória será o exame psicotécnico, que visa avaliar as condições psicológicas do candidato para o exercício da função;
- II a segunda fase, também eliminatória, trata da prova escrita, que se subdivide em prova de redação e prova de conhecimentos sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente ECA Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e sobre a legislação municipal que trata das políticas de atendimento da criança e do adolescente, sendo que o candidato deverá obter a nota mínima 6 (seis) em cada uma das provas, comprovando possuir o domínio do vernáculo e o mínimo de conhecimento legal na área, indispensáveis para o cumprimento da função; e

III – a terceira fase, somente acessível aos candidatos que não foram eliminados nas fases anteriores, consiste na eleição propriamente dita, quando os candidatos terão seus nomes submetidos à escolha da comunidade.

SEÇÃO IV DA REALIZAÇÃO DO PLEITO

- **Art. 36**O candidato poderá realizar propaganda nas normas previstas pela legislação eleitoral.
- **Art. 37** As cédulas e/ou urnas eletrônicas, em conformidade com a disponibilidade do Juizado Eleitoral para o processo de escolha, serão confeccionadas pelo Poder Executivo Municipal de Jacarezinho, mediante modelo previamente aprovado pelo CMDCA.
 - § 1° O eleitor poderá votar em 5 (cinco) candidatos diferentes.
- § 2° Nas cabinas de votação, serão fixadas listas com relação de nomes, cognomes e números dos candidatos ao Conselho Tutelar.
- **Art. 38** Encerrada a votação, proceder-se-á imediatamente à contagem dos votos e sua apuração, sob responsabilidade da Comissão Especial Eleitoral e fiscalização do Ministério Público.
- **Art. 39** Os casos omissos serão resolvidos pelo CMDCA, em conjunto com o Ministério Público.

SEÇÃO V DA PROCLAMAÇÃO, NOMEAÇÃO E POSSE

- **Art. 40** Concluído o processo de escolha, o CMDCA proclamará o resultado, providenciando a publicação dos nomes dos candidatos mais votados, com o número de sufrágios recebidos.
- § 1° Os 5 (cinco) candidatos mais votados serão considerados eleitos, ficando os demais, pela respectiva ordem de votação, como suplentes.
 - § 2° Havendo empate na votação, será considerado eleito, por ordem:
 I o candidato que obteve maior nota na prova escrita de conhecimento do
 - ECA;
 - II o candidato que obteve maior nota na prova de redação;
 - III o candidato melhor avaliado no psicotécnico; e
 - IV o candidato com experiência mínima, comprovada, de 2 (dois) anos em instituição ou entidade de atendimento à criança e ao adolescente.
- § 3° Os membros escolhidos, titulares e suplentes, serão diplomados pelo CMDCA, com registro em ata, e então nomeados pelo Prefeito Municipal, tomando posse no cargo de conselheiro no dia seguinte ao término do mandato de seus antecessores, oportunidade em que prestarão o compromisso de defender, cumprir e fazer cumprir, no âmbito de sua competência, os direitos da criança e do adolescente estabelecidos na legislação vigente, em nome da comunidade de Jacarezinho.
- § 4° Ocorrendo a vacância no cargo, assumirá o suplente que houver obtido o maior número de votos, inclusive para suprir o período de férias dos conselheiros titulares.

CAPÍTULO III DO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO, DO SUBSÍDIO E DAS LICENÇAS DOS MEMBROS DO CONSELHO TUTELAR

SEÇÃO I DO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO

- **Art. 41** O exercício da função de membro do Conselho Tutelar constitui serviço público relevante e estabelece presunção de idoneidade moral.
- § 1° Não se atribui aos Conselheiros a condição de funcionário ou servidor público municipal.
- § 2° O cargo de Conselheiro Tutelar é de dedicação exclusiva, sendo incompatível com o exercício de qualquer outra atividade ou função pública ou privada.
- **Art. 42** A empresa privada que tiver empregado seu eleito para o Conselho Tutelar e o liberar para o exercício da função com garantia de emprego, cargo ou função, mantendo sua remuneração ou diferença entre este e o subsídio de Conselheiro Tutelar, será agraciada pelo CMDCA com diploma de relevantes serviços prestados à causa da Criança e do Adolescente, em cerimônia especialmente designada para este fim.
- **Art. 43** Se o eleito para o Conselho Tutelar for servidor público municipal, poderá optar entre o subsídio de Conselheiro ou o subsídio percebido em função do cargo ou emprego ocupado na administração municipal, estadual ou federal, sendo totalmente vedada a acumulação dos proventos. Ficam-lhe, ainda, garantidos:
 - I o retorno ao cargo, emprego ou função que exercia, após findo o seu mandato; e
 II a contagem de tempo de serviço para todos os efeitos legais.

SEÇÃO II DO SUBSÍDIO E DAS LICENÇAS

- **Art. 44** O Conselheiro Tutelar fará jus à percepção de gratificação mensal fixada no valor de R\$ 715,00 (setecentos e quinze reais), como agente honorífico gratificado.
- § 1º O suplente que assumir o cargo, a título de suprir as férias e/ou quaisquer impedimentos do conselheiro titular, perceberá a gratificação mencionada no artigo 44 desta Lei.
- § 2º A gratificação fixada não gera relação de emprego com a municipalidade nem qualquer outro tipo de benefício ao conselheiro.
- **Art. 45** Aos Conselheiros serão concedidas férias de 30 (trinta) dias e 13º (décimo terceiro) salário após o primeiro ano de efetivo trabalho.

CAPÍTULO IV DAS ATRIBUIÇÕES E DO FUNCIONAMENTO

- **Art. 46** Compete ao Conselho Tutelar exercer as atribuições constantes dos artigos 95 e 136 da Lei Federal n° 8.069/90.
- **Parágrafo único** Incumbe também ao Conselho Tutelar receber petições, denúncias, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa por desrespeito aos direitos assegurados às crianças e aos adolescentes, dando-lhes o devido encaminhamento.

- **Art. 47** A fim de efetivar a atuação qualificada dos Conselheiros Tutelares, a municipalidade garantirá recursos necessários para o custeio de atividades de qualificação e capacitação aprovadas pelo CMDCA.
- **Art. 48** O Presidente, o Vice-presidente e os demais cargos do Conselho Tutelar, determinados pelo seu Regimento Interno, serão escolhidos pelos seus pares na primeira sessão do colegiado, para um mandato de 6 (seis) meses, permitida uma recondução.
- **Art. 49** O Conselho Tutelar é um órgão colegiado, devendo suas deliberações ser tomadas pela maioria de votos de seus integrantes, em sessões deliberativas próprias, realizadas da forma como dispuser o Regimento Interno, sem prejuízo do horário de funcionamento previsto nesta Lei.

Parágrafo único Quando um Conselheiro se encontrar sozinho em plantão, e, havendo urgência, ele poderá tomar decisões monocráticas, submetendo-as a posterior aprovação do colegiado, o mais breve possível, sob pena de nulidade dos atos praticados.

- Art. 50 O Conselho Tutelar funcionará em local cedido pelo Município ou em sede própria.
- **Art. 51** As atividades inerentes ao cargo de Conselheiro Tutelar serão realizadas, em regime regular, das 8h00 (oito horas) às 17h30m (dezessete horas e trinta minutos) dos dias úteis.
- § 1° O atendimento ao público e o exercício das demais atribuições inerentes ao cargo serão realizadas tanto na sede do Conselho como em qualquer local em que seja necessária a presença do conselheiro tutelar, como forma de assegurar o pleno e pronto atendimento a todos os direitos garantidos às crianças e adolescentes.
- § 2° Pelo menos 1 (um) conselheiro estará sempre presente na sede do Conselho Tutelar, nos horários de funcionamento em regime regular, sendo as diligências e sindicâncias efetuadas pelos seus pares.
- **Art. 52** Nos dias e horários não compreendidos no período definido no artigo anterior, o atendimento e as demais atividades do Conselho, em caráter de urgência, serão efetivadas em regime de plantão.

Parágrafo único O regime de plantão será implementado mediante a formação de uma escala equânime de trabalhos entre seus membros, fixadas no Regimento Interno do Conselho Tutelar, sem prejuízo do regime regular de trabalho.

- **Art. 53** O Poder Executivo Municipal propiciará ao Conselho as condições de seu efetivo funcionamento, provendo-o de recursos humanos, equipamentos, materiais e instalações físicas.
- **Art. 54**O Conselho Tutelar terá autonomia para requisitar serviços do Município nas áreas de:
 - I Saúde;
 - II Educação;
 - III Assistência social; e
 - IV outras, necessárias ao seu funcionamento.
- **Art. 55** O Regimento Interno do Conselho Tutelar fixará as normas de seu funcionamento, de conformidade com esta Lei e demais legislações inerentes à matéria.

Art. 56 Anualmente, o Conselho Tutelar apresentará relatório de suas atividades ao CMDCA, ao Executivo e à Câmara Municipal, acompanhado de informações referentes à situação das crianças e adolescentes do Município.

Parágrafo único O Conselho Tutelar, sempre que solicitado, encaminhará relatórios ao CMDCA.

CAPÍTULO V DOS IMPEDIMENTOS E DA PERDA DO MANDATO DOS CONSELHEIROS

- **Art. 57** Cometerá falta grave o Conselheiro que:
 - I romper sigilo em relação aos casos analisados pelo Conselho Tutelar que integre;
- II exceder-se no exercício da função, de modo a exorbitar sua atribuição, abusando da autoridade que lhe foi conferida;
- III recusar-se a prestar atendimento ou omitir-se a isso quanto ao exercício de suas atribuições quando em expediente de funcionamento do Conselho Tutelar;
- IV aplicar medida de proteção contrariando a decisão colegiada do Conselho Tutelar;
 - V deixar de comparecer no plantão e no horário estabelecido; e
 - VI agir com desídia nas suas funções e atribuições.
- **Art. 58** O Conselheiro, nos casos de falta grave comprovada, receberá sanção disciplinar de advertência aplicada, por escrito, pelo próprio colegiado do Conselho Tutelar, comunicado o fato ao CMDCA.
 - § 1° O Colegiado do Conselho Tutelar agirá de ofício ou motivado por denúncias.
- § 2º No caso de reiteração da conduta, o Colegiado do Conselho Tutelar encaminhará o processo para o CMDCA, que, em reunião especial, ouvidas as partes, poderá deliberar pela suspensão do Conselheiro de suas funções pelo prazo de até 30 (trinta) dias, sem direito à gratificação, garantindo-se sempre ao Conselheiro acusado o direito à ampla defesa.
- § 3° A reiteração da conduta, após o recebimento da pena de suspensão disciplinar, será considerada prática incompatível com o exercício das funções de Conselheiro Tutelar, obrigando a instauração de procedimento administrativo objetivando a destituição do Conselheiro do cargo, nos termos do inciso VI do artigo 59 desta Lei.
- Art. 59 Perderá o mandato o conselheiro tutelar:
 - I por doença que exija licenciamento por mais de 90 (noventa dias);
 - II por morte;
 - III que assumir cargo político-partidário eletivo;
- IV exercer outra atividade, incompatível com o exercício do cargo, nos termos desta Lei;
- V for condenado pela prática de crime doloso, contravenção penal ou pela prática de infrações administrativas previstas na Lei Federal n° 8.069/90; e
- VI que praticar conduta incompatível com a função e a confiança outorgada pela comunidade.
- § 1° A destituição do conselheiro será declarada pelo CMDCA, de ofício, nos casos dos incisos I, II e III deste artigo.
- § 2° O processo administrativo de destituição, nos casos dos incisos IV, V e VI deste artigo, será instaurado mediante solicitação do CMDCA, pela Secretaria Municipal de

Desenvolvimento Social, que, após a instauração e desenvolvimento de procedimento administrativo próprio, assegurados a imparcialidade dos sindicantes, o direito ao contraditório e a ampla defesa, encaminhará o processo novamente ao CMDCA.

- § 3º O processo administrativo será acompanhado por uma Comissão de Ética, cuja composição assegurará a participação de membros do Conselho Tutelar e do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.
- § 4º Quando a violação cometida pelo Conselheiro Tutelar contra o direito da criança ou adolescente constituir delito, caberá à Comissão de Ética, concomitantemente ao processo sindicante, oferecer notícia do ato ao Ministério Público, para as providências legais cabíveis.
- § 5º O processo de apuração será sigiloso, devendo ser concluído em breve espaço de tempo e, depois de ouvido o indiciado, deverá existir um prazo para este apresentar sua defesa, sendo-lhe facultada a consulta aos autos.
- § 6º As conclusões do processo administrativo, bem como o parecer da Comissão de Ética, devem ser remetidos ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, que, em Plenária, decidirá sobre a penalidade a ser aplicada, que poderá variar da suspensão de 1 (um) a 3 (três) meses, sem gratificação, até a efetiva destituição argüida neste artigo, seguindo os trâmites determinados pelo seu Regimento Interno.
- § 7º Nos casos de suspensão disciplinar, será convocado, pelo mesmo prazo de duração da pena, o suplente.
- § 8º A penalidade aprovada em Plenária do Conselho, inclusive a perda do mandato, deverá ser convertida em ato administrativo do Chefe do Poder Executivo Municipal, cabendo ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente expedir Resolução declarando vago o cargo quando for o caso, situação em que o Prefeito Municipal dará posse ao primeiro suplente.

CAPÍTULO VI DO ORCAMENTO E DE SUA GESTÃO

- **Art. 60** O Conselho Tutelar, com a antecedência necessária e ouvida a Secretaria de Planejamento, encaminhará ao Prefeito Municipal a proposta de inclusão, na Lei Orçamentária, dos recursos para o funcionamento do Conselho.
- **Art. 61** O Poder Executivo Municipal, através da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, propiciará o apoio administrativo e os recursos necessários ao funcionamento do Conselho Tutelar, que terá previsão orçamentária específica.
- **Art. 62**O Conselho Tutelar deverá prestar contas ao CMDCA, bem como manter à disposição de qualquer interessado a escrituração contábil e respectivos documentos.
- **Art. 63** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, ficando revogadas as Leis Municipais nºs 1.145/1993 e 1.611/2004.

Palácio São Sebastião, Gabinete da Prefeita Municipal de Jacarezinho/PR, em 19 de setembro de 2005.

VALENTINA HELENA ANDRADE TONETI

ANEXO II – RESOLUÇÃO Nº.002/2003 QUE APROVA A ALTERAÇÃO NO REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO MUNICÍPIO DE JACAREZINHO/PR

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA de Jacarezinho no uso de suas atribuições legais que lhe conferiu a Lei Municipal 1116/1992, seguindo orientação do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente e;

Considerando deliberação de seu Plenário em reunião realizada no dia 24 de outubro de 2013;

RESOLVE:

Art. 1.º - Fica aprovada alteração do Regimento Interno do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o qual passa a vigorar com a redação a seguir indicada, em substituição à do texto vigente:

CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE JACAREZINHO – ESTADO DO PARANÁ

REGIMENTO INTERNO

CAPÍTULO I

Das Disposições Preliminares

- **Art. 1º.** O presente regimento interno disciplina o funcionamento do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Jacarezinho, Estado do Paraná.
- **Art. 2º.** O Conselho Municipal manterá Secretaria Geral destinada ao suporte administrativo-financeiro necessário ao seu funcionamento, utilizando-se das instalações da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esportes, e de funcionários cedidos pela Prefeitura Municipal de Jacarezinho.

CAPÍTULO II

Da Natureza e da Composição

Art. 3º. O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Jacarezinho, instituído pelo art. 88, inc. II da Lei Federal n.8069, de 13 de julho de 1990 e 8.242/91, e criado pelo Lei Municipal n.º 1116, de 20 de novembro de 1992, e alterada pela Lei n.1647, de 19 de setembro de 2005, é órgão normativo, consultivo, deliberativo, controlador e fiscalizado da política de promoção, atendimento e defesa dos direitos da Criança e do Adolescente, com prazo indeterminado e sem fins lucrativos.

- I Como órgão normativo deverá baixar resoluções, expedir notificações, determinações, sobre todas as matérias de sua competência e publicá-las no órgão oficial do município (Art.5º e 27 da Lei Municipal n.1647, de 19.09.05);
- II Como órgão consultivo emitirá pareceres através de comissões, sobre todas as consultas que lhes forem dirigidas, após aprovação do Plenário;
- III Como órgão deliberativo reunir-se-á em sessões plenárias, decidindo após ampla discussão, todas as matérias que forem prioridades absolutas na área da infância e adolescência;
- IV Como órgão controlador e fiscalizador zelarão para que a execução da política de promoção, atendimento e defesa dos direitos da Criança e do Adolescente se faça dentro do programa pré-estabelecido e conforme legislação pertinente, mantendo intercâmbio com os Conselhos Municipais congêneres, bem como os Conselhos Estadual e Federal e com organizações não governamentais e internacionais atuantes na área;
- **V** O Conselho tem como característica especial registrar entidades e programas de atendimento. Devem ser registradas as entidades não governamentais e programas governamentais e não governamentais destinados a Criança e ao Adolescente, conforme o ECA na classificação de programas e projetos de proteção ou sócios educativos (Art. 5º da Lei Municipal n.º 1647, de 19.09.05 Art. 16,17,19, inciso VII).
- **Art. 4º.** O CMDCA é formado, paritariamente, entre governo e sociedade organizada (ONGs), por 12 (doze) membros efetivos, de notória idoneidade, com atuação no Município, e 12 (doze) membros suplentes das mesmas entidades indicadas ou eleitas como efetivas:
- I entre os 6 (seis) membros efetivos de órgãos públicos e entidades governamentais, indicados pelo Prefeito Municipal, terão assento garantido os respectivos titulares da:
 - a) Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social;
 - b) Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esportes;
 - c) Secretaria Municipal de Saúde; e
 - d) Secretaria Municipal de Planejamento:
- II os 6 (seis) membros representantes de organizações da sociedade civil (ONGs), legalmente constituídas e em funcionamento há pelo menos 1 (um) ano e que incluam entre seus fins institucionais, ainda que não exclusivamente, ações voltadas à defesa de direitos de crianças e adolescentes.
- **Art. 5°.** O Conselho Municipal, pelas Leis Federais n°s.8069, de 13 de julho de 1990, e a 8.242/91, e sua doutrina, tem poderes ainda sob o Conselho Tutelar a fim de disciplinar e garantir a execução da política de atendimento da criança e adolescente:
 - I exigir e fiscalizar o desempenho dos conselheiros tutelares;
 - II instruir o processo para escolha dos conselheiros tutelares;
- III elaborar e aplicar prova escrita de conhecimento do Estatuto da Criança e do Adolescente sob a fiscalização do Ministério Público e;
- IV declarar a perda do mandato de conselheiro tutelar por voto da maioria de 2/3
 (dois terços) de suas membros salvaguardando o princípio de ampla defesa;
- V convocar e empossar o suplente no caso de vaga ou licença do membro efetivo do Conselho Tutelar;
- **VI** conceder licença de férias aos Membros Tutelares nas solicitações legais e declarar extinto o mandato nas hipóteses previstas na lei;
 - VII estabelecer plantões de atendimento do Conselho Tutelar;
- **VIII –** conduzir o procedimento disciplinar e aplicar suas sanções (previstas no artigo 58) caso o CT as desconsidere.
- Parágrafo Único. O descumprimento das disposições contidas no Art. 58 d a Lei Municipal nº. 1647, de 19.09.05, pelo CT através de qualquer um de seus membros, e tal desídia chegar ao conhecimento do CMDCA serão tomadas as providências previstas no Art. 59 da mesma lei.

- **Art. 6°.** É vinculado ao CMDCA o Fundo Municipal, conforme Art. 2° da Lei n°. 1142, de 18.10.93.
- **Art. 7º.** O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente será composto conforme o disposto nos Arts. 8º e 9º da Lei Municipal nº. 1647, de 19.09.05, sendo que seleção das organizações da sociedade civil interessadas em integrar o Conselho far-se-à mediante eleição em assembléia instituída para este fim.

CAPÍTULO III

Dos Órgãos do Conselho Municipal

- **Art. 8º.** São órgãos do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente:
 - I Diretoria Executiva;
 - II Comissões: e.
 - III Plenário.

I - Da Diretoria Executiva

- Art. 9°. São atribuições do Presidente:
- I Representar o Conselho Municipal judicial e extra-judicialmente, podendo delegar a sua representação, ouvido e autorizado pela diretoria, em casos especiais;
 - II Convocar e presidir as reuniões do Conselho;
- III Baixar os atos necessários ao exercício das tarefas administrativas, assim como as que resultarem de deliberações do Conselho;
- IV Presidir as sessões plenárias, participando das discussões, decidindo, soberanamente as questões de ordem, reclamações e solicitações em plenário;
- V Nomear os membros das comissões permanentes ou transitórias, escolhidos pela Diretoria Executiva;
 - VI Distribuir as matérias às comissões:
 - VII Coordenar o Fundo Municipal, conforme Lei n. 1142, de 18.10.93;
 - **IX** Representar o Conselho Municipal nas solenidades;
- X Requisitar servidor público para assessoramento permanente ou temporário conforme Art. 23 da Lei Municipal n.º 1647, de 19.09.05;
 - XI Submeter ao Plenário a prorrogação físico-financeira das atividades;
- **XII** Tomar decisões de caráter urgente "ad-referendum" do Conselho, que deverá referendar ou não em 24 horas.
- **XIII** Superintender todas as atividades do Conselho Municipal, tomando todas as medidas necessárias ao cumprimento deste Regimento Interno das Legislações pertinentes;
- **XIV** Elaborar proposta orçamentária para o Poder Executivo apresentando-a à plenária do Conselho a fim de submetê-la à sua aprovação.
- **Art. 10.** Compete ao Vice-Presidente, auxiliar o Presidente e, substituí-lo na sua ausência ou impedimento.
- **Art. 11.** Compete ao Secretário:
 - I Superintender as ações da Secretaria Executiva nas sessões do Conselho;
 - II Despachar com o Presidente;
 - III Coordenar, orientar e fiscalizar os serviços de secretaria executiva;
 - IV Prestar as informações que lhes forem solicitadas e expedir certidões; e,
 - V Substituir o Vice-Presidente e/ou o Presidente nas ausências ou impedimentos.

- **Parágrafo Único.** A Secretaria Executiva elaborará a ata das reuniões de forma preliminar e a enviará aos Conselheiros por e-mail a fim de que possam analisá-la previamente à reunião ordinária do CMDCA a fim de agilizar a dinâmica da reunião.
- **Art. 12.** Compete ao Vice-Secretário, auxiliar o Secretário e, substituí-lo na sua ausência ou impedimento.
- **Art. 13.** Compete ao tesoureiro:
 - I Gerir, juntamente com o Presidente, o Fundo Municipal;
- II Manter sob sua guarda os documentos, arquivo e todo material contábil do Fundo que será enviado mensalmente pelo setor contábil da Prefeitura;
- **III** Apresentar mensalmente na sessão plenária o balancete contábil das receitas e despesas do Fundo e, até o dia 31 de janeiro de cada ano, o balanço geral, que depois de aprovado, será publicado em um órgão da imprensa local ou estadual;
- IV Fazer as prestações das receitas do Fundo Municipal catalogadas no Art. 4º da Lei nº. 1142 de 18.10.93; e,
- ${f V}$ Verificar junto à Tesouraria do Município os pagamentos (sempre através de cheques bem como solicitar cópia para o arquivo) apresentando o respectivo documento ao Presidente.
- **Art. 14.** Compete ao Coordenador de Programas e Projetos juntamente com a Secretária Executiva dos Conselhos:
- I Analisar os Programas e Projetos apresentados ao Conselho a fim de emitir parecer;
- II Acompanhar periodicamente o andamento de todos os programas e projetos para averiguar:
 - a) Prazos de execução;
 - b) Aplicação financeira;
 - c) Termos aditivos tempo e/ou financeiro;
 - d) Qualidade de execução dos profissionais envolvidos;
 - e) Deliberações do CMDCA:
 - f) Prestação de Contas Físico Financeira.
- **III** Propor política em demandas descobertas pela ação pública ou privada que justifique sua implantação ou implementação.

Parágrafo Único. Periódica prestação de contas ao CMDCA – bimestralmente ou quando se fizer necessário.

II - Das Comissões

- **Art. 15.** No cumprimento de suas funções a Diretoria Executiva constituirá tantas comissões quantas forem necessárias para execução dos trabalhos por ela estabelecidos.
 - I As comissões poderão ser permanentes ou temporárias;
- II Na nomeação constará a indicação de um Coordenador e de um Relator, que poderão ser inclusive suplentes no Conselho e ou da comunidade;
- III As comissões poderão ser integradas por pessoas não pertencentes ao Conselho Municipal;
- V Os pareceres das Comissões serão apreciados, discutidos e votados em sessão
 Plenária:
- VI No caso de rejeição do parecer, será nomeado novo Relator que emitirá o Parecer retratando a opinião dominante no plenário;
- **VII** Os pareceres aprovados pelo Plenário poderão ser transformados em Resoluções do Conselho Municipal.

- **Art. 16.** O plenário do Conselho instalar-se-á e deliberará havendo quorum de 50% (cinqüenta por cento) mais um de seus membros.
- **Art. 17.** O Plenário é órgão deliberativo do Conselho Municipal e é constituído pela reunião dos Conselheiros no exercício de seus mandatos paritariamente para decidir sobre as políticas de atendimento.
- I Poderão participar das reuniões os suplentes dos representantes titulares e outras pessoas convidadas bem como da comunidade em geral, com direito a palavra, mas, sem direito a voto:
- II Os suplentes terão direito a voto somente quando assumirem automaticamente nas ausências ou impedimentos dos titulares, devendo ser prioritariamente convocados com 24 horas de antecedência.
- **Art. 18**. As deliberações do Plenário serão tomadas por maioria absoluta de votos dos Conselheiros presentes à sessão.
- Art. 19. As sessões plenárias serão:
- I ordinárias quando realizadas em data e horário pré-estabelecidos, na sede da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esportes.
- II − extraordinárias − quando convocadas pela Presidência ou a requerimento firmado por 1/3 (um terço) de seus membros.
- **Art. 20.** De cada sessão plenária do Conselho Municipal será lavrada uma ata pela Secretária Executiva, assinada pelo Presidente e demais Conselheiros presentes (conforme Art. 19 da Lei Municipal nº. 1647, de 19.09.05, § 3º), contendo em resumo, todos os assuntos tratados e as deliberações que foram tomadas.
- **Art. 21.** As sessões terão início sempre com a leitura da ata da sessão anterior que, depois de aprovada, será assinada por todos os presentes. Em seguida, far-se-á a nomeação e distribuição das matérias ás Comissões, tendo início as deliberações.
- **Art. 22.** As deliberações do Conselho Municipal serão proclamadas pelo Presidente com base nos votos da maioria absoluta dos Conselheiros presentes à sessão, podendo ser inclusive por aclamação.

Parágrafo Único. Será secreta quando solicitada por qualquer dos membros.

CAPÍTULO IV Das Eleições

Art. 23. Os Conselheiros Municipais e a Diretoria Executiva terão mandato de 2 (dois) anos permitida uma recondução por igual período.

Parágrafo Único. Uma recondução da Diretoria Executiva poderá ser total ou parcial, desde que obtida pelo voto secreto, com a aprovação de no mínimo 2/3 (dois terços) dos membros efetivos.

- **Art. 24.** A Diretoria Executiva será escolhida dentre os representantes dos órgãos governamentais e não governamentais, de forma que siga na seguinte determinação:
- I <u>Gestão Governamental:</u> garantindo Presidente e 2º Secretário para a representação governamental, ficando a Vice-Presidência e 1ª Secretaria com a representação não governamental;
- II Gestão Não Governamental: garantido Presidente e 2º Secretário para a representação não Governamental, ficando a Vice-Presidência e 1ª Secretaria com a representação governamental.

Parágrafo Único. A tesouraria estará a cargo da representação não governamental.

Art. 25. O processo de indicação e escolha dos membros do Conselho Municipal será realizado observado o Art. 6º, incisos I e II da Lei Municipal nº. 1647, de 19.09.05, os quais serão nomeados pelo Prefeito Municipal no prazo de 10 (dez) dias, tomando posse do cargo no dia seguinte ao término do mandato de seus antecessores.

CAPÍTULO V Das Disposições Finais

- **Art. 26.** As reuniões serão públicas e as suas deliberações serão tomadas por maioria absoluta e, serão devidamente lavradas em ata digitalizada com numeração de linhas e páginas rubricadas pelo presidente e assinada pelos presentes na reunião, conforme artigo 20 deste regimento e deverão ser encadernadas anualmente.
- § 1º Para o bom andamento do Conselho a Secretaria Executiva manterá as sínteses das deliberações em formulário contendo: súmula, objetivo, data e sua vigência.
- § 2º O quorum mínimo para realização das reuniões ordinárias ou extraordinárias do Conselho será de metade mais um de seus membros em primeira convocação e em segunda convocação, após vinte minutos, não será exigido quorum.
- Art. 27. Os casos omissos deste Regimento serão resolvidos pelo plenário.
- **Art. 28.** O presente Regimento Interno poderá sofre emendas ou alterações em parte ou todo, através de resoluções aprovadas pela maioria absoluta dos seus Conselheiros.
- Art. 29. Este Regimento Interno entra em vigor depois de aprovado e publicado.

Jacarezinho, em 24 de outubro de 2013.

NEIVA GONÇALVES FRANCO

Presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente