

LUIS FERNANDO ROCHA

**CONSELHOS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE:
As Representações Sociais dos Conselheiros e a Efetividade do Controle Social**

**ASSIS
2011**

LUIS FERNANDO ROCHA

**CONSELHOS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE:
As Representações Sociais dos Conselheiros e a Efetividade do Controle Social**

Tese apresentada à Faculdade de Ciências e Letras de Assis – UNESP – Universidade Estadual Paulista para a obtenção do título de Doutor em Psicologia (Área de Conhecimento: Psicologia e Sociedade).

Orientadora: Prof^a Dr^a Elizabeth Piemonte Constantino

**ASSIS
2011**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Biblioteca da F.C.L. – Assis – UNESP

Rocha, Luis Fernando

R672c

Conselhos municipais dos direitos da criança e do adolescente: as representações sociais dos conselheiros e a efetividade do controle social / Luis Fernando Rocha. Assis, 2011
224 f. : il.

Tese de Doutorado – Faculdade de Ciências e Letras de Assis – Universidade Estadual Paulista.

Orientadora: Dr^a Elizabeth Piemonte Constantino

1. Brasil. [Estatuto da criança e do adolescente (1990)].
2. Representações sociais. 3. Cidadania. 4. Efetividade. 5. Controle social. I. Título.

CDD 301.412
348.02

LUIS FERNANDO ROCHA

CONSELHOS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO
ADOLESCENTE: as representações sociais dos conselheiros e a
efetividade do controle social

Tese apresentada à Faculdade de Ciências e
Letras - UNESP para obtenção do título de
Doutor em Psicologia (Área de Conhecimento:
Psicologia e Sociedade)

Data da Aprovação: 15/12/2011

COMISSÃO EXAMINADORA

Elizabeth Piemonte Constantino
Presidente: PROFA. DRA. ELIZABETH PIEMONTE CONSTANTINO - UNESP/Assis

Geovanio Edervaldo Rossato
Membros: PROF. DR. GEOVÂNIO EDERVALDO ROSSATO - UEM/Maringá

Luis Antonio Francisco de Souza
PROF. DR. LUIS ANTONIO FRANCISCO DE SOUZA - UNESP/Marília

Maria de Fátima Araújo
PROFA. DRA. MARIA DE FÁTIMA ARAÚJO - UNESP/Assis

Soraia Georgina de Paiva Cruz
PROFA. DRA. SORAIA GEORGINA DE PAIVA CRUZ - UNESP/Assis

*Sonda-me, ó Deus, e conhece o meu coração,
prova-me, e conhece meus pensamentos;
vê se há em mim algum caminho mau
e guia-me pelo caminho certo.*
(SALMO 139, v. 23-24)

(Homenagem ao Professor Doutor José Luiz Guimarães)

TO SIR WITH LOVE

(Ao mestre com carinho)

Composição: Don Black e Marc London

THOSE SCHOOL GIRL DAYS

Aqueles dias de estudante

OF TELLING TALES AND BITTING NAILS ARE GONE

De contar mentiras, e roer unhas se foram

BUT IN MY MIND

Mas, em minha mente

I KNOW THEY WILL STILL LIVE ON AND ON

Sei que, sempre, sobreviverão

BUT HOW DO YOU THANK SOMEONE

Mas como agradecer alguém

WHO HAS TAKEN YOU FROM CRAYONS TO PERFUME

Que te fez "crescer como gente"

IT ISN'T EASY BUT I'LL TRY

Não é fácil, mas vou tentar

IF YOU WANTED THE SKY

Se você quisesse o céu

I WOULD WRITE ACROSS THE STARS IN LETTERS

Eu escreveria nele com as estrelas

THAT WOULD SO AN THOUSAND FEET HIGH

A mil pés de altura

TO SIR WITH LOVE

Ao mestre, com carinho

THE TIME HAS COME

Chegou a hora

FOR CLOSING BOOKS AND LONG LAST LOOKS MUST STAND

De fechar os livros... enquanto longos e últimos olhares permanecem

AND AS I LIVE

E enquanto eu viver

I KNOW THAT I'M LEAVING MY BEST FRIEND

Saberei que estou deixando meu melhor amigo

A FRIEND WHO TAUGHT ME THE RIGHT FROM WRONG

Um amigo que me mostrou o certo e o errado

AND WEAK FROM STRONG

O fraco e o forte

THAT'S SO HARD TO LEARN

Isso é tão difícil de aprender

WHAT ? WHAT CAN I GIVE YOU IN RETURN ?

O quê? O que posso eu lhe dar em troca ?

IF YOU WANTED THE MOON

Se você quisesse a lua

I WOULD TRY LEFT THE STARS

Eu tentaria levar as estrelas

BUT I "REGUARD" TO LEFT IN MY HEART

Mas eu dou toda segurança do meu coração

TO SIR WITH LOVE

A Deus, onipotente, onipresente e onisciente, que me deu a graça divina da vida e o dom maravilhoso de viver. A Deus, que me concede tudo que peço, muito mais do que preciso, em especial seu Amor incondicional, supre as minhas necessidades com sua misericórdia infinita.

Um agradecimento especial e singular ao nosso mestre, amigo e companheiro Professor Doutor José Luiz Guimarães, pela dedicação, pelo respeito e pela atenção dispensada durante vários anos de caminhada. A você, Zé, meu respeito, minha gratidão e minha eterna admiração.

Gostaria de agradecer à minha orientadora, Professora Doutora Elizabeth Piemonte Constantino, por sua atenção e gentileza, no decorrer da pesquisa; acreditando no meu trabalho e acolhendo minha proposta; contribuindo para o meu crescimento espiritual; e, por fim, por suportar minhas dúvidas e inseguranças, incentivando-me a prosseguir, na certeza de que a este momento chegaria.

Aos colegas do NEVIRG (Núcleo de Estudo Violência e relações de Gênero) da UNESP de Assis, pelas inestimáveis contribuições.

Apesar de toda essa colaboração, este trabalho não teria sido concretizado, se não fosse a presença constante de minha família, incentivando-me e colaborando nos momentos mais difíceis. A eles, dedico este trabalho.

Em especial aos meus pais, Norival e Matilde, pelo estímulo, pelo amor e pelo carinho incondicionais, dedicados em todos os dias de minha vida, sem os quais os obstáculos da vida se tornariam mais difíceis e árduos.

[...] uma simples mulher existe, que pela imensidão do seu amor tem um pouco de Deus, e pela constância de sua dedicação tem muito de anjo, que sendo moça pensa como anciã, e sendo velha age com as forças todas da juventude, quando ignorante é melhor que qualquer sábio, desvenda os segredos da vida, e quando sábia, assume a simplicidade das crianças [...] Não exijam de mim que diga o nome dessa mulher se não quiserem que ensope de lágrimas este álbum, porque eu a vi passar no meu caminho. Quando crescerem seus filhos, leiam para eles esta página, e eles cobrirão de beijos a frente, e dirá que um pobre viajante, em troca da suntuosa hospedagem recebida, aqui deixou para todos o retrato de sua própria mãe... (Don Ramon Angel Jara).

Sou grato à minha filha Polyanna, pela compreensão e paciência, simplesmente por existir e sorrir para mim.

Agradeço à minha querida e amada Andréia, pelo amor, pelo carinho, pelo companheirismo, pelo respeito e pela dedicação com que me acompanhou, durante as exaustivas horas de trabalho, sempre ao meu lado, me incentivando e me dando forças para prosseguir na caminhada, suportando com paciência minhas alterações de humor, minhas insônias e minhas noites mal dormidas.

Ao Carlão, à D. Raquel e ao Henrique, pelo respeito, pelas palavras de estímulo, pelas discussões sobre o tema da pesquisa, minha admiração e minha gratidão.

Finalmente, ao meu irmão Ricardo, por, muitas vezes, ter suportado meu mau humor e minha intolerância, sem ao menos saber o motivo e, ainda, pelo incentivo.

ROCHA, Luis Fernando. **Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente:** As Representações Sociais dos Conselheiros e a efetividade do controle social. 2011. 224 f. Tese (Doutorado em Psicologia) - Faculdade de Ciências e Letras de Assis, Universidade Estadual Paulista, Assis, 2011.

RESUMO

O objetivo da presente pesquisa é investigar as possibilidades de atuação participativa dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente enquanto meio influenciador na direção da construção do processo de democratização e participação da sociedade nas formulações das políticas públicas para o público infanto-juvenil, considerando os aspectos voltados à Concepção, Composição e Fins de tais Conselhos, aspectos estes que, analisados conjuntamente, caracterizam a Natureza dos mesmos, e podem ser decisivos na avaliação da efetividade de suas atuações. Ainda, buscou-se investigar a concepção que os Conselheiros Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente possuem dos referidos Conselhos e a efetividade do controle social exercido por tais Conselhos, em face da atuação de seus membros. A pesquisa foi realizada junto aos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente de Assis, Borá e Paraguaçu Paulista. Considerando os objetivos propostos e as características do objeto de estudo, optou-se pelo método *quali-quantitativo*, que permitiu a flexibilidade necessária para maior aprofundamento e detalhamento dos dados coligidos, tendo como fonte de dados a observação das reuniões dos Conselhos e a aplicação de questionários. O referencial teórico empregado foi a Teoria das Representações Sociais de Moscovici e para análise e interpretação dos dados utilizou-se a Análise de Conteúdo. De um modo geral, a pesquisa indicou que a atuação dos Conselheiros, e, por conseguinte, dos Conselhos, não exprimem o exercício da cidadania plena, quer individual quer coletiva. A falta de formação individual dos sujeitos, no que se refere à cidadania, foi considerada como fator preponderante para a construção de suas representações sociais e para a eficácia do controle social dos Colegiados, que é mínimo, em razão, também, da ausência de comprometimento dos Conselheiros com a área da infância e da juventude e, igualmente, com os próprios segmentos sociais que representam.

Palavras-chave: Brasil [Estatuto da Criança e do Adolescente (1990)]; Representações Sociais; Cidadania; Efetividade; Controle Social.

ROCHA, Luis Fernando. **Consejos Municipales de los Derechos del Niño y del Adolescente:** Las Representaciones Sociales y la eficacia del control social. 2011. 224 f. Tesis (Doctorado en Psicología) - Faculdade de Ciências e Letras de Assis, Universidade Estadual Paulista, Assis, 2011.

RESUMEN

La pesquisa tiene como objetivo investigar las posibilidades de acción participativa de los Consejos Municipales de los Derechos de la Niñez y Adolescencia como un medio para influir en la dirección de la construcción del proceso de democratización y participación de la sociedad en las formulaciones de políticas públicas para niños y jóvenes, teniendo en cuenta aspectos relacionados a la Concepción, Composición y Efectos de estos Consejos, aspectos que, analizados en conjunto, caracterizan su Naturaleza y pueden ser decisivos en la evaluación de la eficacia de sus acciones. Además de eso, se buscó investigar la concepción que los Consejeros Municipales de Derechos del Niño y del Adolescente tienen respecto a los Consejos y la eficacia del control social ejercido por dichos Consejos, en vista de la acción de sus miembros. La investigación fue realizada en los Consejos Municipales de los Derechos del Niño y del Adolescente de las ciudades de Assis, Borá y Paraguaçu Paulista (estado de São Paulo/BR). Considerando los objetivos propuestos y las características del objeto de estudio, se optó por el método *cuali-cuantitativo*, que permitió la flexibilidad necesaria para profundizar y detallar los datos recopilados, teniendo como fuente de datos la observación en las reuniones de los Consejos. El referencial teórico utilizado es la Teoría de las Representaciones Sociales de Moscovici, y como instrumento de análisis, el Análisis de Contenido. En términos generales, la pesquisa mostró que la actuación de los Consejeros y, así, de los Consejos, nos muestran el ejercicio de la ciudadanía total, individual o colectiva. La falta de la formación individual de los Consejeros, en la referencia a la ciudadanía, considerada factor esencial para la construcción de las representaciones sociales y para la eficacia de lo control social de los Consejos, que es mínimo, en razón, también, de la ausencia de comprometimiento de los miembros del consejo con el área de la infancia y de la juventud y, igualmente, con los segmentos sociales apropiados que representan.

Palabras-clave: Brasil [Estatuto del Niño y del Adolescente (1990)]; Representaciones Sociales; Ciudadanía; Eficácia; Control Social.

ROCHA, Luis Fernando. **Municipal Council of Children and Adolescent Rights: The social representations of the Counselors and the effectiveness of the social control.** 2011. 224s. Thesis (Doctorate in Psychology). University of Sciences and Letters of Assis – Unesp, 2011.

ABSTRACT

The main objective of this research is to investigate the possibilities of the participative acting of the Municipal Council of Children and Adolescent Rights as an influencing mean on the direction of the construction of the democratization and participation of the society on the public political formulation for the children's public, considering the aspects related to the Concepts, Composition and Finality of the Councils. These aspects, analyzed together, mark its Nature, and may be decisive on the evaluation of the effectiveness of the social control performed by these Councils, in view of the acting of its members. The research was made enclosing the Municipal Council of Children and Adolescent Rights of Assis, Borá, and Paraguaçu Paulista. Considering the proposed objectives and the characteristics of the study objective, the quali-quantitative method was chosen, which allowed the necessary flexibility for a major deepening and detailing of the joined data, having as a data source the observation of the Councils and the application of the questionnaires. The theoretical reference used was the Social Representation Theory, based on Moscovici, and in order to analyze and interpret the data was used the Content Analysis. In general, the survey indicated that the performance of Directors, and therefore, the Councils do not express the full exercise of citizenship, either individually or collectively. The lack of individual ability subjects, regarding citizenship, was considered as a major factor for the construction of their social representations and the effectiveness of Social Control of the Councils, which is minimal, motivated, also by the lack of commitment of the Counselers with the children's issues and, equally, with the segment they represent.

Keywords: Brasil [Statute of the Children and Adolescent (1990)]; Social Representation; Citizenship; Effectiveness; Social Control.

LISTA DE TABELAS, FIGURA E QUADRO

Tabela 1 -	Município de Assis (sexo e faixa etária).....	96
Tabela 2 -	Município de Assis (escolaridade, profissão e participação em outros conselhos).....	96
Tabela 3 -	Município de Borá (sexo e faixa etária).....	97
Tabela 4 -	Município de Borá (escolaridade, profissão e participação em outros conselhos).....	97
Tabela 5 -	Município de Paraguaçu Paulista (sexo e faixa etária).....	97
Tabela 6 -	Município de Paraguaçu Paulista (escolaridade, profissão e participação em outros conselhos).....	98
Figura 1 -	Representação gráfica do CIVAP – Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema	93
Quadro 1 -	Eixos e Categorias de Análise	148

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF	–	Constituição Federal
CIVAP	–	Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema
CMDCA	–	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONAND	–	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONDEC	–	Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
ECA	–	Estatuto da Criança e do Adolescente

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
CAPÍTULO 1 - MUNICIPALIZAÇÃO: PARTICIPAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO.	25
1.1 Breve Histórico da Legislação na Área da Infância e Adolescência no Brasil.....	26
1.2 A Municipalização no Brasil.....	33
1.3 A Municipalização e o Princípio da Participação Popular.....	38
1.4 O Controle Social.....	42
CONSELHOS MUNICIPAIS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO	
CAPÍTULO 2 - ADOLESCENTE: PERSPECTIVAS DE DEMOCRATIZAÇÃO DAS	
POLÍTICAS PÚBLICAS.....	45
2.1 Conselhos: Perspectivas de Controle Social.....	46
2.2 Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente.....	52
2.3 Características e finalidades dos Conselhos de Direitos da Criança e do	
Adolescente.....	58
2.4 O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.....	62
2.5 Interface do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente com o	
Conselho Tutelar.....	67
2.6 Interface do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente com o	
Ministério Público.....	68
2.7 A Concepção, a Composição e os Fins dos Conselhos Municipais dos Direitos da	
Criança e do Adolescente.....	71
2.7.1 Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Borá.....	71
2.7.2 Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Paraguaçu	
Paulista.....	74
2.7.3 Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de	
Assis.....	77
CAPÍTULO 3 – O DESENHO DA PESQUISA.....	83
3.1 Metodologia.....	84
3.1.1 A produção do conhecimento.....	84

3.1.2 A escolha da metodologia.....	90
3.1.3 O <i>locus</i> da pesquisa.....	93
3.1.4 Participantes da pesquisa.....	96
3.1.5 Procedimentos e técnicas.....	99
3.1.6 Procedimento para coleta de dados.....	102
3.1.7 Ética na pesquisa.....	105
3.2 Referencial Teórico.....	106
3.2.1 Teoria das Representações Sociais.....	107
3.2.2 Contextualização da Teoria das Representações Sociais.....	112
3.2.3 Críticas à Teoria das Representações Sociais.....	118
CAPÍTULO 4 – ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS.....	123
4.1 Dados da Observação Participante.....	125
4.1.1 Reuniões do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Borá.....	126
4.1.2 Reuniões do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Paraguaçu Paulista	127
4.1.3 Reuniões do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Assis.....	132
4.2 Análise dos Questionários	
4.2.1 CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.....	148
4.2.1.1 Concepção, Composição e Fins	149
4.2.2 Normatização	152
4.2.2.1 Conhecimento formal e técnico das normas.....	153
4.2.3 Conselheiros	155
4.2.3.1 Participação em outros Conselhos	155
4.2.3.2 Comparecimento às reuniões e comprometimento com a política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente	156
4.2.3. Capacitação e formação	158
4.2.4 Controle Social	160
4.2.5 Interfaces com outros órgãos/instituições	162
4.3 Representação Social dos Conselheiros.....	164

4.4 A efetividade do Controle Social.....	170
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	172
REFERÊNCIAS.....	181
APÊNDICES.....	192
ANEXOS.....	202

Os estudos resultantes da conclusão do Mestrado em Psicologia (área do conhecimento: Psicologia e Sociedade)¹, a participação no Núcleo de Violência e Relações de Gênero (NEVIRG)² e no Projeto de Políticas Públicas³, e a experiência acumulada na atuação direta ou indireta na área da Infância e Juventude, aumentaram a inquietação acerca do controle social exercido por dois órgãos previstos legalmente, no Estatuto da Criança e do Adolescente⁴ (BRASIL, 1990), quais sejam, o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Tutelar.

A pesquisa realizada no Mestrado, apesar de não estar diretamente relacionada ao objeto de estudo da presente investigação, possibilitou intuir a necessidade de um aprofundamento no estudo do controle social realizado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, uma vez que este é responsável pela implementação e execução das medidas e políticas públicas necessárias para a consolidação do Sistema de Garantia de Direitos, previsto na Constituição da República de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente.

A experiência profissional e o resultado dessa pesquisa de Mestrado nos demonstram que, na área da infância e juventude, é primordial a participação de vários profissionais, com formação e capacitação na área, de forma multidisciplinar, bem como a criação do atendimento em rede, com a participação de diversos fluxos – de atendimento, de defesa dos direitos e de responsabilização.

O controle social é um dos meios de efetivação do Estado Democrático, introduzido no Brasil com a Constituição de 1988, fruto do amadurecimento e da evolução da sociedade organizada, privilegiando a participação do povo, na gestão e controle das políticas públicas, incluindo-se as questões relacionadas ao orçamento e financiamento público de suas ações.

¹ *Ataque sexual infanto-juvenil doméstico: da revelação à responsabilização criminal do agressor* (FCL - UNESP/Assis - 2006).

² FCL - UNESP/Assis.

³ “Observatório de Cidadania, Justiça e Violência”, proposto pelo Núcleo de Estudos sobre Violência e Relações de Gênero – NEVIRG - FCL – UNESP/Assis, e aprovado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP.

⁴ Lei Federal nº 8069/90.

Vale ressaltar que os municípios são obrigados, por mandamento legal do Estatuto da Criança e do Adolescente, a criar os Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente.

Tais Conselhos trazem em si a descentralização das decisões e da instrumentalização das políticas públicas e sociais, bem como a garantia da participação da sociedade, nas questões voltadas aos direitos das crianças e aos adolescentes.

Diante da importância elegida constitucional e legalmente, além do reconhecido da sociedade, para o controle social exercido pelos Conselhos, e, ainda, considerando que a atuação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente está diretamente relacionada com os índices de violência praticada e sofrida por crianças e adolescentes, principalmente no meio doméstico e intrafamiliar; com os índices de trabalho infantojuvenil; com os índices de mortalidade infantil etc., surge a necessidade de avaliação da atuação do Conselho, através de indicadores que demonstrem a sua efetividade.

A atuação do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente proporciona a aproximação da sociedade civil da administração pública, funcionando como importante instrumento de controle social, verdadeira instância privilegiada no debate acerca das políticas públicas e articulação dos diversos segmentos, no sentido de propor soluções para as questões e limitações apresentadas na esfera pública e privada infantojuvenil.

Assim, considerou-se viável, na perspectiva de democratização das políticas infantojuvenis, no fortalecimento da cidadania e na consolidação do Sistema de Garantia de Direitos, uma pesquisa que buscasse a contextualização do universo dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, do ponto de vista estrutural e subjetivo, com olhar diferenciado, tendo como referencial teórico a Teoria das Representações Sociais, desenvolvida pela Psicologia Social, almejando a avaliação da efetividade dos mesmos.

A análise da forma estrutural de atuação dos referidos Conselhos refere-se ao estudo de suas Naturezas (Concepção, Composição e Fins), previstos legalmente; e a análise subjetiva pretende averiguar como os Conselheiros constroem e entendem a Natureza dos Conselhos.

A atual pesquisa, ao propor averiguar as possibilidades de atuação participativa dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança enquanto meio influenciador na direção da construção do processo de democratização e participação da sociedade, na formulação das políticas públicas voltadas para o público infantojuvenil, mostrou-se, ao mesmo tempo, oportuna e relevante.

Com efeito, a pertinência deste estudo reside, ainda, em pesquisar os aspectos voltados à Concepção Composição e Fins dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, aspectos estes que, analisados conjuntamente, caracterizam sua Natureza, principalmente porque a sistematização e a implantação são recentes, carentes de estudos.

O tema sobre os Conselhos, notadamente os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, é uma área rica para pesquisas atuais, tendo em vista a contemporaneidade do assunto, devido à ausência de estudos que demonstrem a efetividade que essas formas de controle social têm obtido, no decorrer dos anos de suas criações e implementações.

A importância e a discussão das práticas envolvendo os instrumentos de controle social à disposição da sociedade recomendam e justificam avaliações permanentes desses instrumentos.

Costa e Castanhar (2003, p. 973) consideram a avaliação como “[...] forma de mensurar o desempenho de programas, é necessário definir medidas para a aferição do resultado”. As medidas para a aferição do resultado são denominadas *critérios de avaliação*. Para esses autores, em razão da diversidade de conceitos que muitas vezes se referem aos mesmos procedimentos, há a necessidade de se avançar na teorização da prática e na busca de consensos necessários à construção de paradigmas conceituais.

Cohen e Franco (1993) definem a avaliação como ato de fixar o valor de alguma coisa, o que requer um procedimento de comparação entre aquilo a ser avaliado e um critério ou padrão determinado.

Para Marinho e Façanha (2001), é comum na literatura especializada a avaliação das dimensões e do desempenho pretendidos pelas organizações e programas avaliados, que se traduzirá, além de outros, nas exigências de efetividade dos programas de governo.

A dificuldade em se estabelecer a avaliação de programas sociais e organizações reside na busca de critérios e indicadores para se alcançar o resultado desejável.

Assim, deve-se procurar uma compreensão e conceituação adequada ao objeto de estudo para o termo *efetividade*, uma vez que, segundo Marinho e Façanha (2001, p. 2) “[...] no uso corrente, a efetividade diz respeito à capacidade de se promover resultados pretendidos”.

A avaliação da efetividade dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, em face da atuação de seus membros, como componentes estruturais da descentralização político-administrativa, da cidadania e da democracia participativa, na consolidação do Sistema de Garantia de Direitos, preconizado pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, constitui iniciativa pertinente, no momento contemporâneo.

Nessa perspectiva, dada a necessidade de compreensão do ritual de procedimentos que envolvem os Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, especialmente no que tange aos aspectos político-jurídicos, sob o olhar da Psicologia Social, levando-se em conta que a área jurídico-normativa representa a ciência do dever ser, enquanto a Psicologia a ciência do ser, é de fundamental importância que se articule o que se tem como objetivos da presente pesquisa.

O objeto de estudo da Psicologia direciona-se para o mundo do ser e seus processos psíquicos conscientes e inconscientes, individuais e sociais, enquanto o objeto do Direito busca o dever ser e tenciona regularizar e legitimar os comportamentos humanos (de acordo com a natureza humana estudada na Psicologia).

Nota-se que é impossível compreender o mundo das leis sem os modelos psicológicos que, direta ou indiretamente, o inspiram; não é possível compreender o comportamento humano em qualquer de seus níveis (individual, coletivo, grupal), sem compreender como a lei, enquanto direito positivo (normatizado), constitui o *self*, a identidade social e mesmo a própria constituição e organização do grupo social em que o indivíduo está inserido (família, instituição educacional, partidos políticos, administração territorial etc.).

Nesse contexto, somando-se à experiência profissional e acadêmica que acumulamos, atuando diretamente com os Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, acreditamos que se encontra justificada uma pesquisa que pretenda investigar e analisar a efetividade dos referidos Conselhos, a partir da interlocução da Psicologia e Direito.

Mais especificamente, a pesquisa teve como objetivo investigar as possibilidades de atuação participativa dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, enquanto meio influenciador na direção da construção do processo de democratização e participação da sociedade, nas formulações das políticas públicas para o público infantojuvenil, considerando os aspectos voltados à Concepção, Composição e Fins de tais Conselhos, aspectos estes que, examinados conjuntamente, caracterizam sua Natureza e podem ser decisivos na avaliação da efetividade de suas atuações.

Em acréscimo, buscou-se investigar a concepção que os Conselheiros Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente possuem dos referidos Conselhos e a efetividade do controle social exercido por tais Conselhos, em face da atuação de seus membros.

Para cumprir suas finalidades, o presente trabalho é dividido em três partes, além da introdução.

O Capítulo 1 consiste em uma revisão bibliográfica na qual se abordam aspectos voltados aos conceitos fundamentais no desenvolvimento da pesquisa, iniciando-se pela evolução da legislação na área da infância e adolescência, questões voltadas à municipalização, no Brasil e, ainda, o princípio da participação popular e o conceito e discussões a respeito do controle social.

Já no Capítulo 2 também se focaliza uma revisão bibliográfica, com discussões a propósito da formação dos Conselhos em geral, principalmente como perspectiva de controle social, do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, sua Concepção, sua Composição e seus Fins.

Ainda, no Capítulo 2, expõe-se uma análise das normativas que compõem os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente do Borá, de Paraguaçu Paulista e de Assis.

No Capítulo 3, configura-se o desenho da pesquisa, segundo o qual se discorre sobre a metodologia de uma forma geral e, em especial, aquela utilizada na realização da investigação, discriminando-se, detalhadamente, todos os passos, desde a escolha da metodologia, do instrumento e da técnica, a amostra e seleção dos casos pesquisados, os aspectos éticos da pesquisa e, por fim, a forma como se deu a coleta dos dados.

A análise e a discussão dos resultados, de acordo com os objetivos da pesquisa, compõem o Capítulo 4, no qual se descreve, de forma minuciosa, a observação realizada nas reuniões dos Conselhos escolhidos, com a respectiva análise dos Conselheiros, nas reuniões, além de aspectos provenientes dos questionários aplicados aos Conselheiros, as representações sociais dos Conselheiros e, por fim, a efetividade do controle social.

Ao final do trabalho, encontram-se as Considerações Finais, nas quais se alinhavam algumas inferências acerca dos dados coletados e das informações obtidas.

1.1 Breve Histórico da Legislação na Área da Infância e Adolescência no Brasil

A nova concepção do ser humano criança como sujeito de direitos, igual em dignidade e respeito a todo e qualquer adulto, homem ou mulher, e merecedor de proteção especial, em razão do reconhecimento de seu peculiar estado de desenvolvimento, é o fundamento da teoria que se construiu sócio-historicamente, ao longo de vários anos, principalmente com a aprovação pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1948, da Declaração Universal dos Direitos do Homem, pela Declaração Universal dos Direitos da Criança, de 1959, e pela Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, de 1989.

O conjunto de princípios e valores morais contidos na Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, que trouxe a preocupação da necessidade de proporcionar-se uma proteção especial às crianças, já estava contido na Declaração de Genebra, de 1924, e formou as bases da Doutrina da Proteção Integral das Nações Unidas para a Infância.

A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, de 1989, conceituou como crianças todos os menores de 18 anos de idade e, em seu artigo 3º, preceitua que todas as ações relativas às crianças devem considerar, primordialmente, seu interesse superior, consagrando, assim, a Doutrina da Proteção Integral das Nações Unidas para a Infância.

Proteção Integral porque, ao reconhecer, aparada em dados biológicos, psicológicos e sociais, a infância como uma fase específica da vida humana e a condição peculiar da criança como pessoa em desenvolvimento, ainda não apta a se auto determinar e manter, sustenta a imprescindibilidade de se assegurar a essa população cuidados e proteção especiais, diferenciadas, em virtude dessas diferenças, dessas peculiaridades. (RANGEL; CRISTO, 2011, p. 2).

A Doutrina da Proteção Integral para as crianças, ou seja, para os menores de 18 anos, traz à baila “[...] a discussão da igualdade com respeito à diferença, o conceito de ‘iguais, mas diferentes’, onde a distinção entre desigualdade e diferença é de total relevância” (RANGEL; CRISTO, 2011, p.2). Não se trata de eliminar as diferenças, mas de garantir a igualdade, principalmente através mecanismos, de instrumentos que garantam a cidadania plena.

As crianças foram reconhecidas como sujeitos de direitos (civis, sociais, políticos, coletivos etc.), sendo-lhes assegurados todos os direitos dos adultos, e, ainda, reconhecida sua vulnerabilidade e hipossuficiência biopsicossocial, com seu interesse superior tomado como prioridade⁵.

No Brasil, o marco divisor dos direitos da criança e do adolescente, ou seja, dos menores de 18 anos, é o advento da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente, sancionado em julho de 1990⁶.

A Doutrina da Proteção Integral, insculpida internacionalmente nos diplomas acima mencionados, foi integralmente absorvida pela Lei somente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, com seus novos paradigmas, princípios e valores legais.

Ao contrário das bases filosóficas e jurídicas do Estatuto da Criança e do Adolescente, seu antecessor, o Código de Menores de 1927, então vigente à época da promulgação da Constituição Federal de 1988, era sustentado por bases conceituais que apoiavam a exclusão, em decorrência de uma estigmatização que trazia dois tipos de infância desiguais, uma vez que não se destinava a todas as crianças e adolescentes.

O Direito do Menor era autoconceituado como um “[...] conjunto de normas jurídicas relativas à definição da situação irregular do menor, seu tratamento e prevenção” (CAVALLIERI, 1978, p. 9).

Segundo Rangel e Cristo (2011), o Código de Menores de 1927⁷ teve sua origem no projeto de lei de autoria de João Chaves, apresentado à Câmara dos Deputados, em 1912, no qual se defendia a criação de juízos e tribunais especiais para a apreciação das causas jurídicas, envolvendo menores “[...] materialmente abandonados; moralmente abandonados; mendigos e vagabundos até a idade de 18 anos, e os que tiverem delinqüido, até a idade de 16 anos”.

⁵ Fundamento da Doutrina da Proteção Integral.

⁶ Lei Federal nº 8069/1990.

⁷ Decreto nº 17.943-A/1927.

A nova regulamentação de atendimento à infância no Brasil foi sendo particularizada em inúmeros decretos, até a consolidação no Código de Menores de 1927.

Conforme o Art. 1º, Código de Menores de 1927: “O menor, de um ou outro sexo, abandonado ou delinqüente, que tiver menos de 18 anos de idade, será submetido pela autoridade competente às medidas de assistência e proteção contidas neste Código” (BRASIL, 1927).

O Código de Menores de 1927 incluiu todos os menores de 18 anos, “[...] merecedores de sua piedade, caridade e assistencialismo – os abandonados, infratores e indigentes” (RANGEL; CRISTO, 2011, p. 3). A legislação menorista visava a todos os menores de 18 anos, desde que em “situação irregular”.

A Doutrina da “situação irregular”, adotada pela legislação menorista de 1927, tutelava apenas os “menores” infratores, em situação de carência, os denominados “menores abandonados”. Não há distinção entre crianças e adolescentes, em “situação irregular”, tomados todos como “casos de polícia”, vistos à margem da sociedade. Os menores de 18 anos eram tratados como objetos do direito, e não como sujeitos de direitos.

O Código de Menores de 1927 exercia, com ineditismo, um olhar diferenciado à infância desvalida, contudo, seu objetivo principal não era a integração dos menores, mas a exclusão social dos “desclassificados”. Ele transformava a criança e o adolescente em “menor em situação irregular”, cuja solução, por ele preconizada, era a submissão do “tutelado” à autoridade tutelar, qual seja, o Juiz de Menores.

Imperava à época o assistencialismo e o a intervenção aos menores em “situação irregular”, com sua institucionalização e encaminhamento precoce ao trabalho.

O Código de Menores de 1927 trazia diretrizes para a infância e juventude excluídas, regulamentando questões como trabalho infantil, tutela e pátrio poder, delinquência e liberdade vigiada. Ao Juiz de Menores era concedido grande poder, inclusive para legislar.

Em 1979, houve a revisão do Código de Menores de 1927, por meio do denominado Código de Menores de 1979⁸ (BRASIL, 1979), que não rompeu com os paradigmas da Legislação Menorista de 1927, mantendo sua linha principal de autoritarismo, arbitrariedades, assistencialismo e repressão aos menores de 18 anos.

O Código de Menores de 1979 adotou expressamente o conceito de “menor em situação irregular”, congregando determinado número de meninos e meninas que faziam parte da chamada infância em “perigo” e infância “perigosa”.

Este Código dispõe sobre assistência, proteção e vigilância a menores: I - até dezoito anos de idade, que se encontrem em situação irregular; II - entre dezoito e vinte e um anos, nos casos expressos em lei. Parágrafo único - As medidas de caráter preventivo aplicam-se a todo menor de dezoito anos, independentemente de sua situação (Art. 1º, Código de Menores de 1979).

[...]

Para os efeitos deste Código, considera-se em situação irregular o menor: I - privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de: a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável; b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las; II - vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável; III - em perigo moral, devido a: a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes; b) exploração em atividade contrária aos bons costumes; IV - privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável; V - Com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária; VI - autor de infração penal (Art. 2º, Código de Menores de 1979). (BRASIL, 1979).

A concentração de poderes nas mãos do Poder Judiciário, representado no Código de Menores de 1979 pelo termo “autoridade judiciária”⁹, era exorbitante, colocando a população atendida pelo referido Código como objeto potencial da administração da denominada Justiça de Menores.

“É interessante que o termo ‘autoridade judiciária’ aparece no Código de Menores de 1979 e na Lei da Fundação do Bem Estar do Menor, respectivamente, 75 e 81 vezes, conferindo a esta figura poderes ilimitados quanto ao tratamento e destino desta população” (LORENZI, 2011, p. 5).

⁸ Lei nº 6697, de 10 de outubro de 1979.

⁹ Art. 6º A autoridade judiciária a que se refere essa Lei será o Juiz de Menores, ou o Juiz que exerça essa função na forma da legislação local.

O Código de Menores de 1979, além de manter a inspiração da teoria menorista anterior, com todos os seus valores e princípios, mesmo sendo elaborado sob a égide da Declaração dos Direitos da Criança, de 1959, também sofreu a influência do regime totalitarista e militarista, vigente no País à época de sua sanção.

Segundo Sêda (1996, p. 243), no Código de Menores de 1979, o que legitimava a ação para alcançar os fins sociais era um “Direito do Menor”, “de natureza estatal e intervencionista sobre a sociedade civil”. O referido Código de Menores fundamentava sua ação estritamente nos “interesses do menor”, contudo, a definição desses interesses era estabelecida individualmente, caso a caso, pelo Juizado de Menores. A decisão da “autoridade judiciária” era incontestável, em razão de sua natureza subjetiva, e dispensada de qualquer fundamentação jurídica (art. 5º e 8º, da Lei nº 6697/79)¹⁰.

Ao não diferenciar as situações de risco em que se encontravam os menores, desde meras situações de “vadiagem”, “atitude suspeita” ou “perambulância”, das dos adolescentes infratores, então chamados menores delinquentes, inclusive de natureza grave, justificavam o encaminhamento a instituições, o Código de Menores de 1979 impunha a “terapia do internamento”, verdadeiras penas privativas de liberdade, sem prazo determinado.

A Justiça de Menores, na realidade, por seu turno, colaborava para fomentar a ideia falsa (e extremamente perversa) de serem os carimbados com o signo da *situação irregular* responsáveis pela sua própria marginalidade. Partindo-se do pressuposto irreal de que a todos são oferecidas iguais oportunidades de ascensão social, acabava permitindo difundir-se ideologicamente o raciocínio de ter havido opção pela vida marginal e delinquencial. (MAIOR, 1996, p. 339).

No Código de Menores de 1979, em resumo, à criança pobre cabia o trabalho precoce, como fator de prevenção de uma espécie de delinquência manifesta, e a institucionalização, como fator regenerador de sua fatal perdição (RANGEL; CRISTO, 2011).

¹⁰ Art. 5º. Na aplicação desta Lei, a proteção aos interesses do menor sobrelevará qualquer outro bem ou interesse juridicamente tutelado; Art. 8º A autoridade judiciária, além das medidas especiais previstas nesta Lei, poderá, através de portaria ou provimento, determinar outras de ordem geral, que, ao seu prudente arbítrio, se demonstrarem necessárias à assistência, proteção e vigilância ao menor, respondendo por abuso ou desvio de poder.

Em suma, tanto o Código de Menores de 1927 quanto o de 1979 adotaram a Doutrina da “situação irregular”; possuíam caráter filantrópico e centralizador, com as decisões concentradas no Poder Judiciário, mais especificamente na pessoa do Juiz de Menores; a execução dos Códigos de Menores era competência da União e dos Estados; não havia possibilidade de participação da sociedade nas decisões, o aspecto decisório era estatal; a organização das normas era piramidal hierárquica; e a gestão, monocrática; o fundamento era assistencialista; e a jurisdição, controladora.

O quadro envolvendo as questões da infância e da juventude, no Brasil, iniciou sua modificação com o advento da Constituição Federal de 1988, a qual, pela primeira vez na história brasileira, aborda a criança e o adolescente como *prioridade absoluta*, elegendo sua proteção como *dever da família, da sociedade e do Estado* (SILVA; CURY, 1996).

A Carta Magna de 1988 rompeu definitivamente com a *doutrina da situação irregular*, até então fundamentadora do Código de Menores de 1979, revogando implicitamente a legislação em vigor à época, adotando a *doutrina da proteção integral* como diretriz básica e única no atendimento de crianças e adolescentes.

Dessa maneira, a *doutrina da proteção integral* inspirou a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), sendo sintetizada no art. 227:

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

O referido artigo introduz conteúdo e enfoque próprios da *doutrina da proteção integral* da Organização das Nações Unidas, garantindo às crianças e aos adolescentes os direitos fundamentais de sobrevivência, desenvolvimento pessoal, social, integridade física, psicológica e moral, além de protegê-los de forma especial, isto é, através de dispositivos legais específicos e diferenciados, contra negligência, maus tratos, violência, exploração, crueldade e opressão.

A gama de direitos e garantias introduzidos pela Constituição Federal de 1988 foi disciplinada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente¹¹ (BRASIL, 1990), tornando-se fundamentação dos dispositivos do referido Estatuto.

A história da infância e juventude no Brasil divide-se, grosso modo, em duas fases distintas, uma anterior e outra posterior ao advento da Constituição Federal de 1988, seguida da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente em julho de 1990. Anteriormente À vigência desses dois diplomas legais, os “menores” no Brasil, notadamente aqueles pertencentes as classes sociais menos favorecidas, eram objeto da intervenção do mundo adulto, sem que seus reais interesses fossem considerados no trato das diversas relações jurídicas que, de alguma forma, se lhes atingissem. (MESQUITA, 2003, p. 1).

O Estatuto da Criança e do Adolescente seguiu na íntegra os ditames da *doutrina da proteção integral*, adotada pela Constituição da República de 1988, regulamentando as principais relações jurídicas envolvendo crianças e adolescentes, os quais passaram a ser “[...] considerados titulares autônomos de interesses juridicamente tutelados e subordinados em face da família, da sociedade, da comunidade e do Estado, titulares de interesses jurídicos subordinados” (MESQUITA, 2003, p. 1), reconhecidos como sujeitos de direitos.

Em resumo, a construção ética estatutária, fundamentada na doutrina da proteção integral e nas normativas internacionais acima referidas, tem como corolário não só o direito à vida da pessoa humana criança, mas a uma vida com dignidade, livre da opressão, e que contemple todos os direitos fundamentais, como elencados no artigo 227 da nossa Carta Magna. Nesse sentido, o acesso universal à educação e à profissionalização se tornaram não só direitos fundamentais e indisponíveis, mas verdadeira condição para o exercício pleno da cidadania, por toda a população infanto-juvenil brasileira, pois que importante fator de mobilidade social. (RANGEL; CRISTO, 2011, p. 10).

O Estatuto da Criança e do Adolescente consolidou uma grande conquista da sociedade brasileira, representando grande avanço na luta pelos direitos humanos em respeito aos direitos da criança e do adolescente.

¹¹ Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

Ao contrário da legislação menorista anterior, o novo panorama jurídico trazido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente possui caráter universal, ou seja, atinge todas as crianças e adolescentes, não somente aqueles que se encontrem em situação de risco ou praticantes de atos infracionais. Busca a inserção de todos na sociedade – quer infratores, quer em situação de risco –, trazendo a garantia dos direitos individuais e coletivos a todas as crianças e a todos os adolescentes, indistintamente.

O termo “menor”, utilizado de forma genérica pela legislação menorista, para abranger todas as pessoas menores de 18 anos, foi abandonado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, o qual adota as denominações criança e adolescente, de acordo com a faixa etária do ser humano em desenvolvimento, conforme preceitua o art. 2º do referido Estatuto¹².

Em resumo, o Estatuto da Criança e do Adolescente adotou a *doutrina da proteção integral*, possui caráter de políticas públicas e participativo, com as decisões descentralizadas, voltadas para o Município; a execução das medidas e dispositivos previstos no Estatuto são de competência do Município, trazendo a obrigatoriedade de cogestão com a sociedade civil, em seu aspecto decisório era estatal; a organização das normas é em rede; a gestão é democrática; fundamenta-se no direito subjetivo; e a jurisdição é garantista.

No Estatuto da Criança e do Adolescente, temos a municipalização e o princípio da participação popular como norteadores da política de atendimento, segundo veremos a seguir.

1.2 A Municipalização no Brasil

Apesar de ter sido caracterizado como um processo de descentralização, o movimento de municipalização, ocorrido no Brasil, historicamente se refere à desconcentração das atividades administrativas da União para os Estados e destes para os Municípios (LIMA, 2001).

O processo de “descentralização” via municipalização que se concretizou através de programas e parcerias entre estados e municípios não se constituiu numa descentralização, visto que o Estado não cumpria a sua parte no financiamento, o que causou transtornos ao Município, pois este teve que arcar com os serviços municipalizados com ou sem financiamento. Consequentemente, os serviços foram ofertados precariamente. (LIMA, 2001, p. 33).

¹² Considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até 12 anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos (art. 2º, ECA) (BRASIL, 1990).

Como um dos principais marcos de referência para o processo de descentralização no Brasil, Oliveira (1992) identifica o Ato Adicional de 1834, o qual delegava às províncias (hoje Estados) a responsabilidade de manutenção e desenvolvimento de redes escolares.

Para Vieira (1994, p. 13), os primeiros instrumentos de descentralização no Brasil encontram-se situados em 1828, “[...] na lei que instituiu as Câmaras Municipais em cada cidade e vila do Império, às quais foram conferidas atribuições no campo educacional”.

Com o avanço da discussão e da transição democrática, já na década de 1970, tornou cada vez mais complexo o jogo político no cenário brasileiro. No final de 1970, era implementado o pluripartidarismo, as forças sociais se recompunham e os vários segmentos da sociedade civil, que formavam e fortaleciam a grande oposição ao regime existente (militar), se reorganizavam em torno de diferentes projetos democráticos.

Os movimentos sociais tomavam forma e ganhavam espaço, enquanto os grupos que tinham lutado pelos direitos humanos dos presos políticos, no regime militar, aproximaram-se gradativamente dos setores envolvidos com diversos movimentos urbanos de reivindicação, atuantes no momento político dos anos de 1970 (SILVA, 2003).

As várias questões voltadas para a defesa dos direitos humanos foram se ampliando e acabaram por incorporar a defesa dos direitos sociais, em razão da presença de organizações civis, movimentos e partidos políticos. Então, a defesa e a luta pela conquista de direitos foi associada à defesa dos direitos para a população carente e para a minorias desfavorecidas.

A noção de que os direitos políticos, civis, sociais e humanos deveriam ser efetivamente gozados e exercidos por todos os cidadãos brasileiros deu origem a um *discurso pela cidadania*, cada vez mais legítimo aos olhos de importantes segmentos sociais. O discurso pela cidadania traduzia, no final da década de 1980 e início dos anos de 1990, um projeto democrático que reivindicava o fim das desigualdades e a ampliação da participação da sociedade civil nos assuntos públicos. Estas reivindicações atravessaram os anos de 1980, foram fortalecidas pela Constituição e difundidas ao longo da década de 1990. (SILVA, 2003, p. 20).

Com o advento da Constituição Brasileira de 1988, houve um grande e importante avanço na seara dos direitos individuais e coletivos, com a criação de instrumentos

constitucionais para garantia dos chamados direitos da cidadania¹³, o que foi gradativamente adquirindo força, na sociedade brasileira.

O termo *cidadania* passou a ser difundido e utilizado rapidamente por diversos setores – movimentos urbanos, organizações não-governamentais, partidos políticos, intelectualidade, Igreja Católica, entre outros –, como sinônimo e em referência aos direitos humanos, sociais, políticos e civis, cujo reconhecimento estava vinculado a um projeto político de redemocratização. O momento era de reivindicação e valorização da participação da sociedade civil nos assuntos públicos, e de adoção de reformas socioeconômicas que reduzissem as desigualdades existentes no país.

Nesse momento sócio-histórico vivido pelo país, no projeto de consolidação constitucional e legal de direitos e garantias individuais e coletivas, a Constituição de 1988 fora bastante flexível, no que tange à vinculação do Estado com as obrigações de atendimento de políticas sociais, uma vez que o texto constitucional incorporou algumas reivindicações da sociedade civil organizada (LIMA, 2001).

Na década de 1990, a descentralização e a participação popular começam a se direcionar para uma postura mais efetiva. A democracia é reafirmada através da representatividade e da participação ativa da sociedade, nas discussões e determinações políticas (LIMA, 2001; SILVA, 2003)

Instrumentos de controle local são discutidos e criados para fiscalização e controle dos serviços públicos de forma ampla (incluindo-se as políticas públicas) e dos serviços a serem oferecidos pela iniciativa privada, com a manutenção do Estado.

A perspectiva da criação e implementação de Conselhos persegue a democratização das decisões e transparência de informações. Ou seja, promove-se a impressão da divisão do poder, do conhecimento e determinação sobre políticas, na qual a participação de pessoas seria fundamental. (LIMA, 2001, p. 8).

Os serviços públicos ilustram a necessidade de controle pelos usuários, para que não se tornem um meio privado, controlado e fiscalizado apenas por alguns (FAUNDEZ, 1993).

¹³ *Cidadania*, segundo Marshal, (1967) abrange três tipos de direitos: “[...] os *civis* – liberdade individual, incluindo a justiça; os *políticos* – participação do exercício no poder político; e os *sociais* – bem-estar econômico, segurança e benefícios da organização social” (apud SILVA, 2003, p. 29).

O modelo de controle que transfere a responsabilidade para a sociedade não deve representar um ônus financeiro para o Estado e, ao mesmo tempo, deve aglutinar e centralizar a participação da sociedade civil.

Atualmente, as políticas sociais padronizadas, de cunho neoliberal, isto é, de sustentação do regime das desigualdades sociais e culturais, revelam uma espécie de descentralização, participação e autonomia, o que significam, no entanto, desconcentração de tarefas, participação mínima e autonomia controlada. A aplicação de tais políticas não supera as desigualdades, apenas as atenua (LIMA, 2001; MOTTA, 1982).

A **desconcentração**, presente no conceito tradicional de rede, pode ser definida como técnica de organização que consiste em transferir importantes poderes de decisão a *agentes do poder central*, colocados à testa de diversas circunscrições administrativas ou de diversos serviços. Nesses termos, a “transferência de poderes” se dá entre agentes do mesmo “poder central”, ou seja, simples distribuição interna, sem que tais poderes saiam do controle da administração central, o qual continuará definindo regras e padrões. “Não há, com a desconcentração, transferência de titularidade. Os órgãos, que recebem os poderes, devem exercê-los não em nome próprio, com independência, mas em nome do poder outorgante, sempre a ele subordinado hierarquicamente” (Cyrino, 1997). Essa “desconcentração do poder” não o **descentraliza**. Permanece central. Cada órgão que irá exercer as diferentes tarefas ditadas pelo Poder Central estão agrupados em “**redes**”, para prestar os serviços típicos da autoridade central. Essa é a velha e tradicional noção de “rede”. (CYRINO, 2011, p. 6).

Desse modo, o que ocorre é um processo de desconcentração, uma vez que a descentralização pressupõe a divisão de tarefas e participação popular, mas com repartição de poder e de autonomia econômico-financeira, o que não ocorreu no Brasil, porque aqui a denominada descentralização acontece com participação mínima e com autonomia controlada no órgão centralizador.

A evolução histórica dos Conselhos e Comissões apresentam elementos para uma reflexão sobre os movimentos colegiados atuais, pois indicam que “[...] a institucionalização dos Conselhos podem causar fortes amarras e limites para a atuação dos mesmos, em virtude de afastarem, em nome da legitimidade representativa, a participação direta das camadas populares” (LIMA, 2001, p. 65).

Segundo Gohn (1990) os Conselhos podem ser caracterizados em duas vertentes, exibindo as características políticas da Natureza do Conselho. A primeira é estabelecida pela luta dos trabalhadores e movimentos sociais; a segunda está vinculada às diretrizes do Estado capitalista como formas de subsidiar e controlar a descentralização política e financeira do Estado.

Em razão de sua Concepção, os Conselhos se constituem em Conselhos de Fábrica (CF), Conselhos Populares (CP), Conselhos Institucionalizados (CI)¹⁴ e Conselhos Comunitários (CC) (LIMA, 2001).

Na vertente fundamentada pela luta dos trabalhadores e movimentos sociais, encontram-se os Conselhos de Fábrica e os Conselhos Populares, sendo que os Conselhos Institucionalizados e os Conselhos Comunitários fazem parte do sistema burocrático estatal.

Com a Constituição Federal de 1988, os Conselhos Institucionalizados ganham força constitucional e legal, bem como visibilidade social, principalmente através das denominadas políticas descentralizadoras, sendo criados vários Conselhos, entre os quais os Conselhos da Saúde, de Educação, da Criança e do Adolescente, da Ação Social, do Idoso etc. Tais Conselhos são criados, disciplinados e vinculados legalmente a um perfil e objetivos pré-estabelecidos.

Os Conselhos Institucionalizados oferecem grande contribuição para a implantação e implementação de políticas públicas e sociais.

[...] eles buscam disciplinar os preceitos constitucionais após a Constituição brasileira de 1988. Teoricamente não dependem da vontade dos governantes e abrangem todos os cidadãos. Seu universo é composto por categorias sociais como velhos, crianças, mulheres, índios, etc. e não classes sociais como os populares. Ou seja, são conselhos dos excluídos socialmente ou em condições de **apartheid social**. Alguns deles têm a denominação de Conselhos Tutelares, como o das crianças. (GOHN, 1990, p. 212).

¹⁴ São aqueles legitimados pela legislação, por ato oficial, com existência relacionada às questões de financiamento público, podendo, também, ser intitulados de Conselhos Legais ou Oficiais.

No Brasil, o cenário político fixado nos anos oitenta foi decisivo para o debate da temática dos Conselhos, estabelecendo-se a discussão em duas propostas: na estratégia de governo, dentro da democracia participativa; e na estratégia de organização do poder popular autônomo (GOHN, 1990; GADOTTI; PEREIRA, 1989).

Já os anos noventa foram decisivos para a confirmação da predisposição apresentada nos anos oitenta para a criação de diversos Conselhos, como os Conselhos da Criança e do Adolescente, da Saúde, da Ação Social e da Educação, e, atualmente, os Conselhos do Idoso.

Segundo Sêda (1996), as normas gerais previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente regulamentam o princípio da descentralização político-administrativa, através do princípio da municipalização, combinando com o princípio constitucional da participação.

1.3 A Municipalização e o Princípio da Participação Popular

O Estado Democrático é aquele em que o próprio povo governa, contudo, surge a necessidade de se estabelecer os meios para que o povo possa externar sua vontade, participando e fiscalizando as decisões políticas do Estado.

Nos dias atuais, seria quase absurdo pensar-se na possibilidade de intensas manifestações populares para que se alcance a vontade da maioria.

Na perspectiva de Dallari (2007), a participação direta do povo pode ser viável a partir do momento em que os mais avançados recursos técnicos para a captação e transmissão de opiniões, como terminais de computadores, via internet, p.ex., forem utilizados para fins políticos, o que é possível mesmo em grandes Estados. Porém, deve-se superar a resistência dos políticos profissionais, que preferem e necessitam manter o povo dependente de representantes.

Com a evolução da democracia, surgiram vários institutos que, apesar de possuírem características da democracia direta, não dão aos participantes a possibilidade de ampla discussão antes da deliberação, sendo, assim, classificados como representativos da democracia semidireta. Esses institutos são: o *referendum*, o *plebiscito*, a *iniciativa*, o *veto popular* e o *recall*.

Em síntese, o *referendum* – referendo – consiste na consulta à opinião pública para a introdução de uma emenda constitucional ou mesmo de uma lei ordinária. A consulta é efetuada após a decisão, ou seja, a aprovação do projeto, para que o povo a confirme ou não; já no *plebiscito*, na mesma linha do *referendum*, a consulta à opinião popular é prévia, antes da submissão do projeto de emenda constitucional ou de lei ordinária à discussão e votação.

O *veto popular* também é um instituto que guarda certa semelhança com o *referendum*. Através do *veto popular*, proporciona-se aos eleitores a possibilidade de que, em determinado prazo, após a aprovação de um projeto pelo Poder Legislativo, geralmente de 60 ou 90 dias, se requeira a aprovação popular. A lei não entra em vigor enquanto não decorrido o prazo fixado e, caso haja solicitação de um determinado número de eleitores, continuará suspensa até as próximas eleições, quando será submetida ao eleitorado.

A *iniciativa* garante a certo número de eleitores o direito de propor uma emenda constitucional ou um projeto de lei.

Por fim, o *recall*, instituto norte-americano, pode ser aplicado em duas hipóteses diversas: para revogar a eleição de um legislador ou funcionário eletivo, ou para reformar decisão judicial sobre constitucionalidade de lei.

A Constituição Federal de 1988¹⁵ adotou o *plebiscito*, o *referendum* e a *iniciativa*¹⁶. Contudo, a *iniciativa* serve apenas para projetos de lei ordinária ou complementar e sem a possibilidade de qualquer recurso, se o projeto for rejeitado pelo Poder Legislativo.

No final do século XX, apareceu a proposta, de grande repercussão prática, para a participação direta do povo nas decisões políticas, por meio, principalmente, de manifestações coletivas, aprovando proposições para a adoção de políticas públicas. Essa nova prática passou a ser denominada “democracia participativa”, sendo objeto de estudos teóricos como nova possibilidade de efetivação das ideias e dos princípios contidos no conceito de democracia.

¹⁵ Promulgada em 05 de outubro de 1988.

¹⁶ Art. 14, incisos I, II e III, e art. 61, § 2º.

É preciso reconhecer que a participação do povo tem limitações, não podendo abranger todas as decisões dos governos, mas, ao mesmo tempo, é evidente que a participação popular é benéfica para a sociedade, sendo mais uma forma de democracia direta, que pode orientar os governos e os próprios representantes eleitos quanto ao pensamento do povo sobre questões de interesse comum. (DALLARI, 2007, p. 156).

Na democracia representativa ou semidireta, o povo concede um mandato a alguns cidadãos, para que estes, na condição de seus representantes, representem a vontade popular, tomando decisões em nome do povo, como se este estivesse governando diretamente.

O mandato político é uma das mais expressivas conjugações do político e do jurídico, o que também influi em suas principais características, que são (DALLARI, 2007):

- a) O mandatário, mesmo que eleito somente por parte do povo, representa a vontade de todos, podendo, assim, tomar decisões em nome de todos;
- b) O mandatário não está vinculado a determinados eleitores, mesmo sendo o mandato obtido por certo número de votos;
- c) As decisões dos mandatários obrigam a todos os eleitores, mesmo aqueles que se oponham a ele, uma vez que o mandatário possui autonomia e independência;
- d) O mandato confere poderes em caráter geral, para todas as decisões na esfera de competência do cargo a que foi eleito;
- e) O mandatário não é obrigado a explicar os motivos da opção por uma ou outra orientação seguida;
- f) Geralmente, o mandato é irrevogável e conferido por prazo determinado.

Em relação aos princípios relacionados à área da infância e da juventude, tanto a Constituição Federal quanto o Estatuto da Criança e do Adolescente adotaram o princípio da municipalização do atendimento e o da participação popular, segundo o qual

[...] a democracia participativa deve possibilitar à comunidade uma efetiva intervenção na formulação das políticas públicas de atendimento na área da infância e da juventude, permitindo, ainda, à população, através de mandatários eleitos para tal fim, a própria execução dessas políticas. (MESQUITA, 2003, p. 1).

As diretrizes da política de atendimento de direitos das crianças e dos adolescentes encontram-se elencadas no art. 88, do ECA, sendo a municipalização do atendimento o primeiro princípio a ser seguido. “Art. 88. São diretrizes da política de atendimento: I-municipalização do atendimento” (BRASIL, 1990).

Ainda no que se refere ao atendimento dos direitos da criança e do adolescente, o art. 227, § 7º, da Constituição Federal, remete ao art. 204, da mesma Constituição.

Art. 227 - § 7º. No atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no art. 204.

[...]

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;

[...]

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:

[...]

II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (BRASIL, 1988).

Os dispositivos mencionados demonstram a consagração dos princípios da municipalização e da participação popular, na formulação e execução das políticas públicas de atendimento aos direitos da criança e do adolescente.

Os artigos 203 e 204 da Carta Magna tratam da formulação da política de assistência social, a qual possui caráter universal, abrangente a todos que, eventualmente ou não, dela necessitem (SÊDA, 1996).

Como primeira diretriz no atendimento aos direitos das crianças e dos adolescentes, o Estatuto elege a municipalização. A União e o Estado, deixando de ter uma parcela de poder que detinham até então, no que concerne à referida matéria, passam à esfera municipal, que possui o poder de escolher a forma que melhor lhe convém para a execução das políticas públicas.

Além disso, para Sêda (1996, p. 250), a formulação das políticas nessa área e o controle delas decorrentes, em todos os níveis, devem ter a “[...] constitucionalmente obrigatória participação da população, através de entidades representativas”, concretizando-se, portanto, o princípio da participação popular.

Nesse diapasão, pela obrigatoriedade de participação do povo, na gestão e execução das políticas públicas de atendimento aos direitos das crianças e adolescentes, surge, com a Constituição Federal e com o Estatuto da Criança e do Adolescente, o controle social.

1.4 O Controle Social¹⁷

O Controle Social representa uma nova modalidade de Democracia Participativa, trazida pela Constituição Federal de 1988, em que a sociedade participa com o Poder Público dos debates e decisões de interesses comuns.

O controle social pode ser compreendido como processo, meio, no qual o povo participa, através de seus representantes, mandatários, na definição, execução, gestão e acompanhamento das políticas públicas em determinada área (BRASIL, 1994). A participação do cidadão se materializa numa relação de direitos e deveres com o Estado, consolidando uma das formas da democracia, em que convivem os representantes do governo e os da sociedade civil.

De acordo com Ferreira (2011), controle social é um atributo ou qualidade da própria sociedade civil, que deve ser preparada e habilitada para acionar os mecanismos de provocação junto à gestão pública. Para tanto, faz-se necessário não só estabelecer princípios legais e instituições que funcionem como instrumento de coerção do poder público, mas também que haja uma sociedade realmente capaz de controlar o poder público.

A participação da sociedade civil na elaboração de Políticas Públicas concretiza o exercício da cidadania e o controle social. O controle social revela a necessidade de efetivação de controle dos atos do Poder Público pela sociedade, principalmente na esfera local, na definição de metas, objetivos e planos de ação de sua atuação administrativa.

¹⁷ O tema referente ao controle social será novamente abordado no item 2.1 (Conselhos: Perspectivas de Controle Social), Capítulo 2.

O controle social pressupõe um avanço na construção de uma sociedade democrática e que determina alterações profundas nas formas de relação do aparelho de Estado com o cidadão. Através da reforma e modernização do aparelho do Estado é possível se criar mecanismos capazes de viabilizarem a integração dos cidadãos no processo de definição, implementação e avaliação da ação pública. (DO PAPEL..., 2011).

Assim, o controle social pressupõe a descentralização do Estado em direção à sociedade, com a participação da população na gestão pública e na possibilidade de o cidadão controlar instituições e organizações governamentais, para verificar o andamento das decisões adotadas em nome da sociedade.

Para Carvalho (2001), apenas recentemente o termo *controle social* foi apropriado pelo senso comum, podendo ser compreendido como um conjunto de processos e mecanismos de controle, por parte da sociedade civil, sobre as estruturas político-institucionais do Estado. Portanto, o controle só é alcançado através de recursos legais e normativos, bem como pela cooperação e a educação política dos cidadãos.

Fator importante para a implementação e o desempenho do controle social é configurado pela legitimidade social e a igualdade dos membros que compõem as instituições representativas e aquelas encarregadas de exercer o controle.

[...] a função de controle não representa a legitimação da democracia e não revela as tendências modernizantes de abandono das normas clássicas, porque não se adequa à plena extensão dos direitos sociais, econômicos e culturais estabelecidos por uma nova construção da norma jurídica. A função de controle não acompanhou a última passagem histórica do Estado, que inaugurou uma sociedade democrática, cujos fundamentos incluem um controle participativo, transparente e efetivo. (OLIVEIRA, 1994 apud CAMPELLO, 2003, p. 2).

A cultura do controle social, no Brasil, ainda é muito rudimentar e se depara com inúmeras dificuldades, entre as quais o baixo nível de confiança da sociedade civil na ação dos políticos e da burocracia, a dificuldade da população em ter acesso aos meandros da administração pública, a legislação extremamente complicada, do ponto de vista da compreensão clara, por parte do cidadão comum, a falta de uma prática de participação política popular, o baixo nível educacional do povo, em geral, a pouca transparência e publicização dos atos político-administrativos, a ineficiência dos mecanismos formais de controle social (PESSOA, 1999 apud FERREIRA, 2011).

Conforme Ferreira (2011), porém, a promulgação da Constituição Federal de 1988 introduziu um novo modelo de Estado, em tese, Democrático de Direito, trazendo dispositivos para que esses obstáculos fossem sendo gradualmente removidos, apesar de ainda persistirem as velhas práticas clientelísticas, fisiológicas e patrimonialistas na gestão pública.

[...] se alcança o controle social através de recursos legais e normativos, bem como através da cooperação e da educação política dos cidadãos. Na prática, é algo que está intimamente ligado à participação política popular na gestão pública, em especial aos processos de discussão, deliberação e implementação orçamentária, envolvendo outras formas de democracia, como a do tipo direta, a qual amplia bastante as inúmeras maneiras, formais ou não, da sociedade civil fiscalizar as instituições, sejam elas públicas ou privadas. (SIMIONATTO, 2001 apud FERREIRA, 2011, p. 2).

Existem vários mecanismos e instrumentos para o exercício do controle social, isto é, várias formas de a sociedade participar da gestão da coisa pública, tais como: os Tribunais de Contas, as Casas Legislativas e o Ministério Público, agentes institucionalizados; além dos agentes ditos sociais, como os meios de comunicação, as entidades de classe, as associações comunitárias, as ONGs, os Conselhos Municipais, entre outros.

Com a democratização do país, a municipalização e a participação popular, a Constituição da República de 1988 prevê os Conselhos como importante instrumento na perspectiva de controle social, como será explicitado a seguir.

CAPÍTULO 2
CONSELHOS MUNICIPAIS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO
ADOLESCENTE: PERSPECTIVAS DE DEMOCRATIZAÇÃO DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1. Conselhos: Perspectivas de Controle Social

O direito de participação política dos cidadãos é um dos fundamentos do princípio da liberdade, na sociedade liberal. O exercício da cidadania política está alicerçado na representação popular e encontra-se centrado, na maioria das vezes, em ações relacionadas com o controle social exercido, direta ou indiretamente, pelos indivíduos, em relação às ações e propostas governamentais, por meio da fiscalização, proposição e deliberação das políticas públicas.

A expressão *controle social* possui várias acepções, podendo ser compreendida por uma noção que sugere a dominação de uns indivíduos sobre outros, com o intuito de estabelecer a conformidade quanto ao modelo adotado por uma determinada sociedade ou grupo social e, também, como uma ideia de participação social nos atos do poder público, para compeli-lo ao atendimento das necessidades sociais. Nesta, ele pode ser apresentado como uma forma de luta social por acesso a direitos, pela qual a sociedade civil busca interferir nas ações governamentais.

Em um primeiro momento, em razão da acepção que vem sendo usada para o conceito de controle social, conclui-se que se trata de um processo de revitalização da sociedade civil, resultante, “[...] por um lado, da sua mobilização e, por outro, da progressiva ineficiência do Estado de Direito para promover melhorias na vida dos cidadãos” (OLIVEIRA et al., 2010, p. 1).

A acepção mais abrangente de controle social é sua compreensão como conjunto de meios através dos quais uma determinada sociedade conforma seus membros às regras estabelecidas (GARELLI, 1994).

Especificamente quanto à relação Estado-Sociedade, identificam-se duas outras abordagens: a do controle do Estado sobre a sociedade, conseqüência da política hobbesiana, e a do controle da sociedade sobre o Estado, própria do liberalismo de John Locke. Seguindo nesta mesma linha, as análises marxistas demonstraram que nas sociedades capitalistas as classes dominantes apropriam-se do Estado que exerce o *controle social* através de instituições da sociedade civil, no sentido de manter a ordem e difundir sua ideologia (Correia, 2004). Assim, nos processos de luta por transformação radical do modelo socioeconômico dominante, ganhou-se a compreensão de que somente as estratégias de *resistência* poderiam ser efetivas, enquanto as formas de participação associada, concedidas por um Estado comprometido com as classes dominantes, acabariam sempre por reforçar a dominação. (OLIVEIRA et al., 2010, p. 1).

Por conseguinte, a definição de controle social pode ser compreendida como um mecanismo de participação e intervenção na gestão estatal, podendo se materializar por diversas formas, como: por manifestação pública, por opinião, por denúncia e por decisão sobre a gestão, tanto de políticas sociais financiadas pelo Estado, como por políticas públicas em geral e, ainda, por políticas sociais financiadas por entidades prestadoras de serviço. Nesse diapasão, controle social reflete a perspectiva de intervenção (FONSECA; SILVA, 2007).

O controle social pode ser caracterizado, igualmente, sob três perspectivas, a saber: como o controle do Estado sobre a sociedade em favor dos interesses das classes dominantes, por meio da implementação de políticas sociais para amenizar o conflito de classes (CORREIA, 2004), denominado controle social conservador. Ainda, o acordo de interesses entre o Estado e a Sociedade Civil caracteriza a perspectiva consensualista de controle social, uma vez que há a necessidade de o Estado incorporar a demanda das classes minoritárias, para que seja mantido o consenso (CORREIA, 2004), de acordo com o que for mais conveniente para a classe dominante.

Porém, há uma outra perspectiva de controle social: a das classes subalternas ou a perspectiva democrática de controle social, surgida no campo contraditório em que o Estado amplia sua função de manutenção de consensos de uma classe sobre a outra, incorporando, muitas vezes, vários interesses da classe dominante que o constituiu. Nessa acepção de controle social, a contraditoriedade existente na sociedade civil é marcante.

Assim, as ações relacionadas com o controle social podem ser exercidas, direta ou indiretamente, tanto por indivíduos como por grupos sociais, concretizando-se estes, muitas vezes, nos denominados Conselhos e Comissões.

A análise histórica dos Conselhos e Comissões demonstra que, como prática social de intervenção de grupos sociais organizados na gestão da política do poder e das políticas públicas, além de não ser recente, também não é criação brasileira.

Com efeito, a forma "conselho", utilizada na gestão pública ou em coletivos organizados da sociedade civil, não é novidade na história, tendo alguns pesquisadores afirmado que os Conselhos são tão antigos como a própria democracia participativa.

Alguns pesquisadores afirmam que os conselhos são uma invenção tão antiga como a própria democracia participativa e datam suas origens desde os clãs visigodos. Em Portugal, entre os séculos XII e XV, foram criados "concelhos" municipais (escrita da época), como forma político-administrativa de Portugal, em relação às suas colônias. As Câmaras Municipais e as Prefeituras do Brasil colônia foram organizadas segundo esse sistema de gestão (Vieira, 1992). Contemporaneamente, na realidade de Portugal, a forma tradicional dos conselhos deu lugar aos conselhos urbanos originários das comissões de moradores. Eles se iniciaram a partir das Assembléias e das Juntas de Freguesias e foram fundamentais durante o período da "Revolução dos Cravos" naquele país (Estevão, 1993). (GOHN, 2002, p. 9).

Portanto, várias sociedades experimentaram as práticas com os Conselhos, principalmente com os denominados Conselhos dos Operários e com o Conselho dos Cidadãos. A experiência com o Conselho dos Operários foi revelada a partir da experiência dos trabalhadores organizados, tendo sido oriundo diretamente do sistema de produção (CYRINO, 2011). Para Gohn (1990) tais Conselhos representam agentes e atores centrais da política econômico-social do país.

Já os Conselhos de Cidadãos são os compostos por cidadãos não necessariamente trabalhadores (ou exclusivamente), constituindo-se com base em um processo de consumo e distribuição de bens, serviços e equipamentos, principalmente públicos. São atores de políticas sociais determinadas ou elaboradas por agentes governamentais (CYRINO, 2011).

Entre os Conselhos que se tornaram conhecidos na história, temos: a Comuna de Paris, tida como a primeira experiência de autogestão operária, através de Conselhos Populares, em que os trabalhadores conseguiram exercer o governo; os Conselhos dos Sovietes Russos, caracterizados “[...] como organismo político de luta pelo poder estatal num momento de crise aguda da sociedade” (CYRINO, 2011, p. 2); os Conselhos Operários de Turim, estudados por Gramsci (1981); a experiência alemã, através de Conselhos de Fábricas, que se preocupavam com as questões salariais e preços de aluguéis; a experiência italiana, começando por Comissões de Fábricas, as quais evoluíram para a formação de Conselhos, com características políticas; os Conselhos da antiga Iugoslávia, nos anos 1950; além de outros, como os Conselhos atuais na democracia americana (CYRINO, 2011; GHON, 2002).

Segundo Gohn (2006), na modernidade, os Conselhos brotam em épocas de crises políticas e institucionais, entrando em conflito com as organizações e instituições de caráter mais tradicional. “Os Conselhos operários e os populares, em geral, rejeitavam a lógica do capitalismo, buscavam outras formas de poder, autônomo, descentralizados, com autonomia e autodeterminação” (GOHN, 2006, p. 6).

Arendt (1973), ao analisar as revoluções francesa e americana e, ainda, ao definir os espaços da ação coletiva entre o público e o privado, afirma que os Conselhos se constituem como a única forma de possível de um governo horizontal, que tenha como fundamento a participação e a cidadania.

Para Ghon (2002), a discussão a propósito dos Conselhos tem originado diversas propostas para a gestão pública, não apenas entre os setores liberais, como entre os denominados setores de esquerda. Ocorre que, pelos liberais, os Conselhos são vistos como instrumentos ou mecanismos de colaboração e, pela esquerda, como caminhos ou possibilidades de modificações sociais, com viés na democratização das relações de poder.

As manifestações e discussões acerca do controle social, no Brasil, ganharam espaço com o processo de democratização na década de 1980 e, sobretudo, com a institucionalização dos mecanismos de participação nas políticas públicas, presentes na Constituição de 1988 e nas leis orgânicas posteriores: os Conselhos e as Conferências. A participação foi concebida na perspectiva de controle social exercido pelos setores progressistas da sociedade civil, especialmente no que tange às ações do Estado, no sentido de este cada vez mais atender aos interesses da maioria da população.

As questões suscitadas pelo movimento social iniciado, no final da década de 1970 e início dos anos 80, pela democratização do Estado e os mecanismos para torná-lo público, foram aprofundadas pelo processo constituinte, que culminou na Constituição Federal de 1988. Para Moroni (2005), o movimento social traz para o processo constituinte, além da democratização e publicização do Estado, a necessidade de controle social, em cinco dimensões: formulação, deliberação, monitoramento, avaliação e financiamento das políticas públicas.

A Constituição de 1988 significou grandes avanços em relação à declaração de direitos¹⁸, apresentando instrumentos para o exercício da democracia direta (plebiscito, referendo e iniciativa popular), instituiu a democracia participativa e fomentou a possibilidade de criação de mecanismos de controle social, inclusive através dos Conselhos de Direitos, de políticas e de gestão de políticas sociais específicas.

No Brasil, as experiências colegiadas de relevância em relação aos Conselhos coincidiram com as discussões sobre o controle social, as quais ganharam espaço com a abertura democrática ocorrida na década de 80 e, principalmente, com os instrumentos de participação nas políticas públicas, preconizados pela Constituição de 1988. Dentre as referidas experiências, temos: os Conselhos Comunitários criados para atuar junto à administração municipal, no final dos anos 1970 (GOHN, 1990); os Conselhos populares ao final dos anos 1970 e a partir dos anos 1980 (URPLAN, 1984); e os Conselhos gestores institucionalizados.

Desse modo, a articulação da mediação povo-poder, através dos Conselhos, representando esferas públicas de exercício do poder, no país, aconteceu nas décadas de 1970-80. Alguns Conselhos, instalados nesse período, surgem no cenário político em função da iniciativa popular, durante o regime ditatorial, como os Conselhos Comunitários, enquanto outros foram criados, posteriormente, em razão das exigências constitucionais e legais, como os Conselhos de Políticas Públicas e os de Direitos (GOHN, 1995).

Os Conselhos aparecem como esfera pública na institucionalidade democrática com o retorno dos direitos civis e políticos, como instrumentos institucionais de participação da sociedade civil organizada. As condições jurídico-políticas para a criação e funcionalidade de órgão de natureza plurirrepresentativa, com função de controle social e de participação social na gestão pública, são propiciadas pela Constituição de 1988.

[...] a implantação efetiva dos direitos sociais depende da realização de políticas públicas, cujas linhas gerais também estão estabelecidas na Constituição. A participação da sociedade civil na elaboração de tais políticas públicas é fundamental para que as mesmas se tornem eficazes. E aí está o papel dos Conselhos Municipais, gestores de políticas públicas. A Constituição previu a participação popular na elaboração na formulação, dentre outras, das políticas públicas da saúde, assistência social, educação e direitos da criança e do adolescente. Essa participação se dá através dos conselhos respectivos, em especial dos Conselhos Municipais, aqueles que mais próximos estão dos interesses da comunidade. (FRISCHEISEN, 2011, p. 1).

¹⁸ Direitos Fundamentais (direitos individuais, sociais, coletivos etc.)

A partir da década de 90, nasce a experiência dos Conselhos deliberativos, com participação popular efetiva, sem mera adesão, formando-se os Conselhos de Saúde e depois os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente os de Assistência Social, na perspectiva de efetivação do controle social.

Com a Constituição de 1988, os Conselhos Institucionalizados concretizaram-se como órgãos permanentes e consultivos ou deliberativos, encarregados, de uma forma geral, da formulação, da supervisão e da avaliação das políticas públicas de garantia dos direitos, nas esferas federal, estadual e municipal, materializando-se, através deles, o controle social.

Os Conselhos são criados como instâncias capazes de, em alguma medida, encaminhar as reivindicações populares e, ao mesmo tempo, se constituírem em esferas públicas democráticas de controle da Administração Pública. Desse modo, após a Constituição de 1988, ocorreu uma ampla proliferação desses espaços participativos (OLIVEIRA, 2008).

[...] na medida em que os Conselhos se constituíram como mecanismos tornados obrigatórios em vários níveis de definição das políticas, foram considerados legalmente indispensáveis para o repasse de recursos federais para Estados e Municípios, constituindo-se como peças centrais no processo de descentralização e democratização das políticas sociais. (TATAGIBA, 2002, p.50).

Na área da criança e do adolescente, a experiência com Conselhos, como prática social de intervenção de grupos sociais organizados na gestão política do poder, não é novidade no Brasil, pelo menos no plano abstrato, visto que o Código de Menores de 1927 previa a existência de Conselhos de Assistência e Proteção aos Menores, embora, na prática, muito poucos tenham sido os que se instalaram, além do que não possuíam a mesma conotação dos Conselhos dos Direitos atuais (CYRINO, 2011).

Como já mencionado nos itens 1.2 e 1.3 do Capítulo I, a Constituição de 1988 estabeleceu que a formulação de políticas de atendimento à criança e ao adolescente deveria seguir as regras da descentralização política e administrativa, através da municipalização. Nesse sentido, a elaboração, execução e controle de políticas de atendimento em nas áreas que dizem respeito à criança e ao adolescente deveriam ser realizadas através de ações municipalizadas (descentralização política), além de serem desenvolvidas por órgãos que não pertencessem à administração direta (secretarias, gabinetes de governo etc.).

Determinou, também, a Constituição Federal de 1988, conforme demonstrado no item 1.2 e 1.3 do Capítulo 1, que as políticas de atendimento, além de descentralizadas – municipalizadas – deveriam contar com a participação popular. Através da Lei Federal 8069/90 (BRASIL, 1990), instaurou-se uma espécie de órgão especial, diferente dos que se conheciam, na técnica da administração pública, pois, apesar de descentralizado, com independência, não seria dotado de personalidade jurídica própria, tal como as autarquias, e ainda teria em sua composição, de forma paritária, a participação popular em relação aos representantes do Governo, denominados Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, criados como um canal de participação popular na gestão do Poder Público, o que será discutido no item subsequente.

2.2. Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente

A ausência de mecanismos eficazes de controle da população sobre os atos do Poder Público, necessidade presente com mais intensidade durante o processo de redemocratização do Brasil ,na década de 80, está intimamente relacionada com a ideia de Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente.

As modalidades e os instrumentos tradicionais, garantidores do direito de participação política – como o direito de votar, de ser votado, o plebiscito, o referendo etc. – não são suficientes para garantir que os atos praticados pelo Poder Público sejam aqueles que a população realmente deseja. Surge, então, a necessidade de se criarem novas espécies de participação política, isto é, novas formas de exercício dos direitos (civis, políticos, sociais).

Além da necessidade de se aproximar o Poder Público da população, a ideia dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente faz parte de “[...] um movimento maior que tinha por objetivo a mudança das leis brasileiras sobre a infância e a juventude. Vários fatores específicos concorreram para isso” (PONTES JÚNIOR, 2010, p. 1).

Pontes Júnior (2010) aponta dois grupos de fatores específicos que sensibilizaram a sociedade brasileira para a necessidade de modificação das leis sobre a infância e juventude: o grupo de fatores objetivos e o de fatores subjetivos.

O grupo de fatores objetivos está associado aos fatos existentes na própria realidade brasileira, ou seja, o processo de democratização do Brasil, ocorrido na década de 80, dentre os quais “[...] a situação jurídica de crianças e adolescentes pobres; a crise econômica e a má distribuição de renda; as políticas sociais ineficientes, e os assassinatos de crianças e adolescentes” (PONTES JÚNIOR 2010, p. 2).

Já em relação ao grupo de fatores subjetivos, Pontes Júnior (2010, p. 3) afirma que ele “[...] consiste no conjunto de normas internacionais e alguns projetos de resolução de normas internacionais que contribuíram no campo ideológico para esse processo”, sendo esses documentos a base de uma nova concepção sociojurídica da infância e da juventude, chamada de Doutrina da Proteção Integral, conforme visto no item 1.1 do Capítulo 1.

Os mandamentos dessa Doutrina, que serviram de inspiração para a Constituição Federal de 1988 e para o Estatuto da Criança e do Adolescente, fazem parte das normas elaboradas e aprovadas pela comunidade das nações (normativa internacional), ressaltando-se que algumas delas ainda eram, à época, projetos de resolução, embora, hoje, todos já aprovadas, estando contidas nos seguintes documentos: Declaração Universal dos Direitos da Criança (1959), Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude – Regras de Beijing (1985), Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (1989), Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade (1990) e Diretrizes das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil (Diretrizes de Riad, 1990).

Conforme visto no item 1.1 do Capítulo 1, o ano de 1990 representou um marco histórico e inovador dos direitos da criança e do adolescente. A Lei Federal 8.069/90 criou o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), instrumento reconhecido internacionalmente, que regulamentou o artigo 227 da Constituição Federal de 1988 e os direitos da infância e da juventude, no Brasil. O conjunto de regras fixadas na Constituição de 1988 e no ECA tem por objetivo interceder pelos direitos da criança e do adolescente, considerando as mudanças na ordem social, jurídica, administrativa e cultural, visto que cada país deve dirigir suas políticas e diretrizes, priorizando o interesse dessa nova geração, que passa a ser sujeito de direitos.

La derogación del viejo Código de Menores de Brasil de 1979 por el ECA em 1990, no constituyó ni el resultado de um rutinario proceso de evolución jurídica, ni uma mera “modernización” de instrumentos jurídicos. Existen hoy sobradas evidencias que demuestran que dicha sustitución resulto um verdadero (y brusco) cambio de paradigma, uma verdadera revolución cultural. (MÉNDEZ, 2006, p. 16).

A garantia desses direitos se define nos artigos do ECA e se constrói pela Política de Atendimento, prevista nos artigos 86 a 97 do referido Estatuto, através de um conjunto articulado de ações da União, dos Estados, do Município e Distrito Federal, de parcerias do Poder Público, entidades não-governamentais e sociedade civil.

Para La Mora (1996), com a ECA “[...] as diretrizes da política de atendimento modificaram o eixo e o centro de gravidade do processo decisório e operativo das ações” (p. 255).

Com efeito, o modelo existente anteriormente, implantado pelo Código de Menores de 1979 (BRASIL, 1979), fundamentava-se na centralização das decisões e do poder fiscalizador, na prática verticalista das ações e, ainda, na concentração dos recursos na esfera federal, que os distribuía entre os diversos programas e Estados da Federação, segundo critérios definidos pelo órgão decisório central.

O modelo implementado pela Constituição da República de 1988, ao substituir a verticalidade centralizadora pela horizontalidade, funda-se na descentralização decisório-gerencial, na articulação interinstitucional e na participação popular paritária, ao deliberar sobre assuntos relacionados à área da infância e juventude, na coordenação e controle em todos os seus níveis.

Os Conselhos de Direitos se constituem no instrumento fundamental do novo modelo de gestão implementado. Os referidos Conselhos foram previstos para atuar em todos os níveis, dotados de atribuição deliberativa na formulação das políticas públicas e de controle das ações (LA MORA, 1996).

O Direito Constitucional voltado para a participação nas políticas para a infância e juventude é, realmente, inovador. Porém, já houve no país a tentativa de criação de Conselhos ligados a essa área, com a participação de membros de organizações não-governamentais e, num passado recente, a criação de Conselhos Comunitários, com escopo de participação na gestão municipal, através, também, das organizações da sociedade civil, em determinados assuntos.

Assim, a ideia dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente não nasceu de uma necessidade sentida apenas na década de 80, pois, desde nosso primeiro Código de Menores (1927), já havia a preocupação que entidades da sociedade civil e do Poder Público interferissem conjuntamente nas ações de atendimento a crianças e adolescentes.

O Código de Menores de 1927 criou, em seu último capítulo, no Distrito Federal, o "[...] Conselho de Assistência e Proteção aos Menores" (art. 222), consistindo em um espaço público para a discussão desse tema entre membros do Poder Público e de organizações não-governamentais (ONGs) relacionadas à questão, embora fossem apenas aquelas organizações subvencionadas pelo Poder Público ou consideradas de utilidade pública.

O referido Conselho, presente no Estatuto Menorista de 1927, tinha várias atribuições, desde questões individuais, como auxiliar na ação do Juiz de Menores, até questões gerais, nas quais se incluía, por exemplo, a realização de programas que pudessem prevenir a delinquência juvenil. Para tanto, o Conselho administraria os fundos colocados à sua disposição.

Em 1956, o assunto foi novamente colocado a lume, quando o Executivo Federal enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei 1.000/56, que instituía o denominado novo Código de Menores, o qual não chegou a ser votado e, conseqüentemente, nunca se tornou lei. Contudo, no capítulo II daquele Projeto, era prevista a criação de Conselhos de Menores nos três níveis (federal, estadual e municipal).

Em face do momento histórico da vida nacional em que esse projeto de lei foi elaborado – busca por maiores exercícios para o aperfeiçoamento da Democracia – presume-se que se tratava de um instrumento que tinha por objetivo "[...] fixar os direitos fundamentais da criança" (expressão utilizada na exposição de motivos que o Ministro da Justiça enviou ao Presidente Dutra), os quais já se encontravam, embrionariamente na Constituição de 1946 (art. 164) e no Decreto 2.024 de 17.2.46, mas que não dispunham de garantias para a sua implementação (PONTES JÚNIOR, 2010).

Se a idéia desses órgãos específicos de interferência, ainda que pequena, na gestão governamental, já havia sido tentada nos anos 50, na década de 80 - com o início do processo de democratização do país - surgem as primeiras tentativas de participação autônoma e real da sociedade civil, não mais referente apenas à questão infanto-juvenil, nem mesmo voltada para o âmbito nacional. Mas, em um local onde essa ação pudesse ter mais consistência: o município (PONTES JÚNIOR, 2010, p. 12).

Em alguns municípios, era grande a pressão popular para a instituição dos Conselhos Comunitários, visando a garantir-se a participação popular, por meio de suas organizações, no encaminhamento das questões de determinados interesses coletivos, tendo em vista a inexistência de mecanismos que assegurassem real controle do governo (RIZZINI, 2000).

Apesar do esforço dos municípios, quando esses Conselhos chegavam a integrar a organização municipal, por meio de lei ou decreto que os disciplinava, eles não estavam incluídos no plano normativo como órgãos deliberativos, isto é, órgãos que decidem, tendo característica meramente consultiva, ainda que, dependendo do grau de pressão, houvesse a implementação do que havia sido aconselhado.

Portanto, a participação popular na gestão do Poder Público trazia a concepção de mecanismos facilitadores de sua implementação, os quais foram evoluindo com as conquistas político-sociais, até a instituição dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, nos termos do previsto na Constituição Federal de 1988, do Estatuto da Criança e do Adolescente, e de suas leis regulamentadoras, em todos os níveis.

Nesse sentido, verifica-se que esses Conselhos e projetos de Conselhos são antecedentes sócio-históricos do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente.

O art. 88, inciso II do Estatuto da Criança e do Adolescente enfoca a previsão legal para a criação dos Conselhos de Direitos.

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 municipal;
- [...] (BRASIL. 1990).

Consoante mencionado nos itens 1.2 e 1.3 do Capítulo 1, os dispositivos constitucionais do art. 204 da Magna Carta contemplaram dois princípios fundamentais na política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente: 1) o princípio da descentralização político-administrativa, o qual atribui: a) à União, fixar normas gerais e coordenar administrativa e politicamente a descentralização; b) aos Estados e Municípios, coordenar e executar programas; 2) o princípio da participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações, em todos os níveis.

Os Conselhos de Direitos, em cada um de seus níveis – municipal, estadual e federal –, constituem-se na instância em que a população, pelas organizações representativas, participa, oficialmente, da criação de políticas públicas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente e do controle das ações em todas as esferas.

A norma estatutária, ao prever que o “*locus*” privilegiado para essa participação é um dos conselhos, cria a possibilidade de compor divergências naturais, disciplinando a forma, o meio e o modo pelo qual o poder constitucional de participação da formulação da política se exercerá do lado não governamental. (SÊDA, 1996, p. 252).

Nessa linha, no plano nacional temos o CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente –; na esfera estadual, encontramos os CONDECA – Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente –; e, em nível municipal, os CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Com o objetivo de alcançar o pleno exercício do poder participativo, cada Conselho controla um Fundo, previsto no art. 260, § 2º do ECA, constituído por recursos da União, dos Estados ou dos Municípios, de acordo com o caso; além das doações dedutíveis do imposto de renda (art. 260, *caput*, do ECA), das transferências intergovernamentais (art. 261) e, nos casos dos Fundos municipais, pelas multas previstas no Estatuto.

Art. 260. Os contribuintes poderão deduzir do imposto devido, na declaração do Imposto sobre a Renda, o total das doações feitas aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente - nacional, estaduais ou municipais - devidamente comprovadas, obedecidos os limites estabelecidos em Decreto do Presidente da República. (Redação dada pela Lei nº 8.242, de 12.10.1991)

[...]

§ 2º Os Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente fixarão critérios de utilização, através de planos de aplicação das doações subsidiadas e demais receitas, aplicando necessariamente percentual para incentivo ao acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente, órfãos ou abandonado, na forma do disposto no art. 227, § 3º, VI, da Constituição Federal.

[...]

Art. 261. A falta dos conselhos municipais dos direitos da criança e do adolescente, os registros, inscrições e alterações a que se referem os arts. 90, parágrafo único, e 91 desta Lei serão efetuados perante a autoridade judiciária da comarca a que pertencer a entidade. (BRASIL, 1990)

Destarte, ao menos teoricamente, a municipalização ultrapassa o conceito tradicional de “prefeituralização”¹⁹, uma vez que ela aproxima o processo decisório ao plano da execução, de tal forma que, em cada local, sejam criados e mantidos programas em função de suas especificidades, garantindo o controle social e a defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes (SÊDA, 1996).

2.3. Características e finalidades dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente

A prática verticalista das ações na área da infância e juventude, até então preconizadas pela antiga Política Nacional do Bem-Estar do Menor, implantada pelo Código de Menores de 1979, foi definitivamente afastada pela Constituição Federal de 1988, quando esta exigiu que se criasse um órgão específico (Conselho de Direitos), formulador de políticas públicas, como já destacado, em cada esfera de governo da Federação.

Ao regulamentar os dispositivos constitucionais, o Estatuto da Criança e do Adolescente enfatizou as principais características dos Conselhos de Direitos, em seu art. 88, inciso II, quais sejam: caráter deliberativo, autonomia e composição paritária.

Em seu inciso II, do art. 88, o ECA afirma que os Conselhos são “[...] órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas” (BRASIL, 1990).

Em relação à espécie de participação no processo decisório, os Conselhos podem ser deliberativos e consultivos. São de caráter deliberativo, quando têm poder de atuar de modo direto na formulação de diretrizes e parâmetros, bem como na aplicação de políticas relacionadas a cada área de atuação, de maneira a exercerem um papel coadjuvante e propositivo e, ao mesmo tempo, articulador, fiscalizador e criador de direitos. São órgãos de caráter consultivo, quando têm toda uma organização destinada exclusivamente a dar pareceres ou emitir opiniões sobre negócios de interesse do Estado, ou instituição que o criou, sem poder decisório e vinculativo. Não possuem poder deliberativo ou poder de decisão sobre questões ou matérias, sendo impossibilitados de obrigar ou criar direitos. Por conseguinte, a atuação do Colegiado é conduzida de forma a assessorar o poder público local, quanto ao planejamento de políticas pertinentes às respectivas áreas de atuação.

¹⁹ Concentração de poderes na figura do Poder Executivo Municipal (SILVA; RODRIGUES, 2000).

Em face do imperativo legal acima mencionado, os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente devem ser deliberativos e não mais consultivos, como tantos organismos da Administração Pública.

O termo *deliberar* significa decidir, após reflexão; empreender reflexões e/ou discussões sobre algo, no intuito de decidir o que fazer; resolver; estatuir, julgar etc. (HOUAISS; VILLAR, 2001), característica típica dos Conselhos de Direitos.

Caberá a ele **decidir**, após discussão entre seus pares, toda política, programas e ações referentes às crianças e aos adolescentes, sejam de iniciativa própria, do Poder Executivo ou de organizações não governamentais. Essa **deliberação** será conteúdo de resoluções dos Conselhos e terá como destinatários todas as pessoas e órgãos responsáveis pela execução de políticas de atendimento. (CYRINO, 2011, p. 3).

As deliberações dos Conselhos, uma vez publicadas, através de Resoluções, se transformam na vontade do Poder Público, desaparecendo a paternidade, o clientelismo e o assistencialismo, impondo ao Executivo a concretização de suas decisões.

Em relação ao caráter legal dessas instâncias deliberativas, Moreira (1999) oferece grande contribuição, ressaltando as prerrogativas dos Conselhos:

[os conselhos] são órgãos concebidos para influir constitutivamente na vontade normativa do Estado, mediante o exercício de competências conferidas pelas respectivas leis criadoras, que devem trazer as linhas definidoras de seu campo de atuação. Não podem os conselhos deliberar sobre matérias que extrapolem os setores das políticas sociais sob sua responsabilidade, nem sobre questões que extravasem o âmbito da esfera de governo onde foram criados e das atribuições que lhes foram conferidas [...] Os conselhos constituem-se em instâncias de caráter deliberativo, porém não executivo; são órgãos com função de controle, contudo não correcional das políticas sociais, à base de anulação do poder político. O conselho não quebra o monopólio estatal da produção do Direito, mas pode obrigar o Estado a elaborar normas de Direito de forma compartilhada [...] em co-gestão com a sociedade civil. (MOREIRA, 1999, p. 65).

A autonomia dos Conselhos surge como corolário de sua característica deliberativa, ou seja, para que suas decisões sejam obrigatórias na esfera dos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes, faz-se necessário que os Conselhos sejam autônomos, isto é, que tenham independência em relação a outros órgãos e instituições (CYRINO, 2011; PONTES JÚNIOR, 2010; LA MORA, 1996; SÊDA, 1996).

Além de sua característica deliberativa, o caráter autônomo dos Conselhos também é evidenciado pela necessidade de sua criação através de lei específica e regimento próprio.

Após constituído e com seus membros devidamente empossados, o Conselho terá total liberdade para adotar as decisões que entender necessárias, “[...] não se sujeitando administrativamente a nenhum outro órgão” (CYRINO, 2011, p. 3).

[...] o Conselho de Direitos é órgão autônomo, com caráter legitimador das políticas para a infanto-adolescência e, por conseguinte, situado na esfera do Poder Executivo, acima dos órgãos governamentais de auxílio direto à chefia desse Poder, quando desenvolvem projetos destinados à infanto-adolescência, razão pela qual normalmente a lei declara que os titulares dessas pastas são seus membros. (PONTES JÚNIOR 2010, p. 19).

Os Conselhos de Direitos se vinculam administrativamente ao Poder Executivo, inclusive para fins de dotação orçamentária para seu funcionamento, mas a ele não se subordinam, pois não se admite ingerência política e hierárquica, nem controle administrativo de seus atos.

As decisões dos Conselhos de Direitos só podem ser revisadas por seu colegiado ou por decisão do Poder Judiciário, não podendo ocorrer através de atos administrativos.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, observando os parâmetros de participação direta na gestão do poder político, estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, instituiu o princípio da paridade ou igualdade entre os membros do Conselho de Direitos.

O princípio da paridade estabelece o equilíbrio da junção entre dois atores sociais coletivos, governante e governado, garantindo-se a participação popular em igualdade de poder com o Poder Público, representado nos Conselhos (CYRINO, 2011; SÊDA, 2011).

A igualdade é quantitativa, no sentido do número de membros do Conselho, isto é, o número de membros que representam a sociedade civil deve ser igual ao número que representa o Poder Público; é igualmente qualitativa, referente às deliberações. A procedimento usado pelo ECA se aproxima da concepção de Estado formulada por Gramsci (1978), quando este assevera que o Estado é formado pelo governo mais a sociedade.

Se o colegiado, ainda assim, praticar desvios, continua intacta a exigibilidade de sua correção pelas vias do direito constitucional de petição pela cidadania e do de representação pelo Ministério Público. Como se vê, o sistema de freios e contrapesos do Estado carrega consigo um potencial intrínseco de elevada eficácia. (SÊDA, 1996, p. 253).

A despeito de não evitar possíveis cooptações em qualquer dos lados, como afirma Demo (1988), tenta reduzir arbítrios e desvios, eventualmente praticados pelos Conselheiros, sejam estes representantes da sociedade civil ou do Poder Público, o que pode ser corrigido através do Ministério Público e do Poder Judiciário.

O Conselho de Direitos possui dupla finalidade: a elaboração das políticas que assegurem o atendimento dos direitos da infantoadolescência; e o controle na execução dessas políticas.

Quanto à primeira finalidade, não significa dizer que todas as políticas públicas na área da infância-adolescência tenham que ser elaboradas exclusivamente no Conselho de Direitos. Lado outro, implica a obrigatoriedade de que todo projeto de governo e/ou da sociedade civil que vise – exclusivamente ou não – ao atendimento dos direitos da criança e/ou do adolescente deve contar com a aprovação prévia do Conselho de Direitos para a sua execução, sob pena de este ser sustado pela Justiça, por ocorrer inconstitucionalidade formal (análise do projeto sob a ótica constitucional – o modo pelo qual o projeto foi elaborado está em desacordo com o que estabelece a Constituição Federal) ou por ilegalidade (verificação do projeto à luz do Estatuto da Criança e do Adolescente).

Já em relação à segunda finalidade, qual seja, o controle na execução das políticas públicas que atendam os direitos infantojuvenis, ela se dá porque o Conselho de Direito não é órgão executor de seus projetos, “[...] pois, caso tivesse essa missão, haveria necessidade de uma estrutura de secretaria de governo ou ministério, o que, decerto, desvirtuaria sua função, sobretudo em razão de sua composição...” (PONTES JÚNIOR 2010, p. 15).

Desse modo, além de órgão deliberador e formulador de políticas públicas, o Conselho de Direitos exerce o controle social das ações e políticas públicas na área infantojuvenil. O controle é feito através de avaliações das políticas, gerenciamento e fiscalização do Fundo, inscrição de programas e cadastramento de entidades (CYRINO, 2011, p. 5).

Na execução da tarefa de controle, não é suficiente que se coloquem anualmente as contas públicas relativas à política para a infantoadolescência à disposição dos conselheiros, o que pode ser exigido por qualquer pessoa – física ou jurídica (arts. 5º, XXXIV, a, e 31, § 3º, CF)²⁰. O controle efetivo permite a constante inspeção, por membros do Conselho, quanto a qualquer aspecto do desenvolvimento da política, seja financeiro, administrativo, pedagógico etc.

Segundo Sêda (1996, p. 252), o controle social exercido pelo Conselho de Direitos constitui-se em um “[...] moderno mecanismo social de retroalimentação, que busca a eficácia da norma”, ou seja, a efetividade de sua atuação (do Conselho de Direitos) com os dispositivos constitucionais e legais (ECA).

2.4. O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

A criação dos Conselhos de Direitos subordina-se à existência de Lei federal, estadual ou municipal (ECA, art. 88, II, "in fine"), dependendo do nível de governo em que ele será instituído. O Estatuto da Criança e do Adolescente apenas traça as diretrizes básicas para a criação dos Conselhos.

A concepção de autonomia dos entes que compõem a Federação, prevista na Constituição da República de 1988, encontra-se materializada no artigo 86 do ECA, determinando que a política de atendimento às crianças e aos adolescentes não será realizada única e exclusivamente pelos Municípios, mas em uma permanente articulação entre os entes da Federação e também com as entidades não governamentais.

Art.86. A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (BRASIL, 1990).

²⁰Art. 5º, inciso XXXIV, “a”, da CF/1988 - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

- Art. 31, § 3º - A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei [...] § 3º - As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

A iniciativa de Lei para a criação dos respectivos Conselhos de Direitos, por não gerar despesas às pessoas de direito público internas (União, Estados e Municípios), pode ser tanto de iniciativa comum como do Chefe do Poder Executivo. Aplica-se, no caso, a regra constante do artigo 30 da Constituição Federal de 1988²¹, que reserva ao Município a competência para legislar acerca de assuntos de interesse local, notadamente no que respeita à organização de serviços públicos.

O Estatuto da Criança e do Adolescente não disciplina a composição dos Conselhos, nem a forma de escolha de seus membros, o que deve ser fixado nas Leis que os criam. Porém, deve ser observado o critério da paridade, porquanto a participação popular se dá através da eleição de conselheiros escolhidos mediante pleito realizado por organizações representativas da sociedade (Constituição Federal, artigo 204). Portanto, a Lei de criação do Conselho não pode delegar a escolha dos representantes da sociedade civil ao Poder Público, sob pena de violação ao referido dispositivo constitucional.

Deve-se garantir a participação de toda e qualquer entidade representativa da população – sindicatos patronais e de empregados, associações sem fins lucrativos (Rotary, Lyons etc.), pastorais e demais movimentos das diversas religiões, sociedades de amigos de bairro, dentre outros –, garantindo-se, desse modo, a mais ampla participação social na elaboração das políticas voltadas à área infantoadolescente.

Assim sendo, os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente devem garantir, com no caso dos outros dois conselhos (CONANDA e CONDECA), a participação popular paritária, conforme já se frisou neste estudo, por meio de organizações representativas. Dessa forma, o número de conselheiros eleitos pela sociedade civil deve ser equivalente ao número de conselheiros representantes do poder público, cuja nomeação é feita livremente pelo Chefe do Executivo.

Os conselheiros representantes do Poder Executivo exercem verdadeiros cargos em comissão, podendo, portanto, ser destituídos e nomeados a qualquer tempo.

²¹ Art. 30. Compete aos **Municípios**: I – legislar sobre assuntos de interesse local; II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; V – **organizar e prestar**, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, **os serviços públicos de interesse local**, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial (grifos nossos).

Os dois grupos de conselheiros, formados pelos representantes da sociedade civil e por representantes do Governo municipal, possuem a responsabilidade de formular a Política Municipal de Proteção Integral para as Crianças e para os Adolescentes, cumprindo e fazendo cumprir o disposto no sistema de garantia de direitos.

A dinâmica da eleição para escolha dos membros que representam a sociedade deve vir definida na Lei que o criar, porquanto os conselheiros representantes do Poder Público são de livre escolha do chefe do Poder Executivo. A Lei de criação do Conselho deve prever a existência de suplência e, ainda, os casos de cassação dos conselheiros e substituição, sob pena da inviabilidade de funcionamento do órgão, nos casos de vacância ou mesmo improbidade de seus membros.

Em relação à duração dos mandatos dos Conselheiros, não há normativa específica no Estatuto da Criança e do Adolescente, cabendo, da mesma forma, à Lei de criação dos Conselhos, a disciplina a respeito.

O art. 89 do Estatuto da Criança e do Adolescente²² é expresso, ao prever que a função de conselheiro não é remunerada e é considerada de relevância pública.

Dessa forma, a função de conselheiro é considerada um verdadeiro *múnus público*, ou seja, trata-se de um ônus ou função imposta pela Lei e pelo Estado a certas pessoas ou a membros de determinada classe profissional, em benefício da coletividade, ou no interesse da pátria ou da ordem social (DINIZ, 2008).

Segundo Fucks (1996), a relevância pública da função do conselheiro é decorrente da atenção especial a ser prestada à criança e ao adolescente, que são o centro de toda atuação. A ausência de remuneração reflete o compromisso e a consciência da importância de ser membro do Conselho.

Quanto às atribuições do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, como já salientado, em linhas gerais, no que se refere aos demais Conselhos de Direitos (CONANDA e CONDECA), ele possui dupla finalidade, isto é, a elaboração das políticas que assegurem o atendimento dos direitos da infantoadolescência e o controle na execução dessas políticas, na esfera municipal.

²² Art. 89. A função de membro do conselho nacional e dos conselhos estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente é considerada de interesse público relevante e não será remunerada.

Na opinião de Silva (2008), as principais atribuições do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, no campo da proteção e do atendimento das crianças e adolescentes, são as seguintes:

- Cumprir e exigir o cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente;
- Atuar com caráter deliberativo junto ao Poder Executivo: tomar decisões para disciplinar e garantir a efetivação de políticas públicas de atendimento às crianças e aos adolescentes.
- Fomentar e participar ativamente da construção da Política Municipal de Proteção Integral (promoção e defesa de direitos) para Crianças e Adolescentes, com atenção prioritária para a criação e manutenção de um Sistema Municipal de Atendimento que articule e integre os recursos municipais;
- Participar ativamente da elaboração da Lei Orçamentária: cuidar para que o percentual mínimo de dotação orçamentária destinado à construção de uma Política Municipal de Proteção Integral para Crianças e Adolescentes seja compatível com as reais necessidades de atendimento, exigindo o cumprimento do princípio constitucional da absoluta prioridade, na efetivação dos direitos da população infantil e juvenil;
- Gerir o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, destinado a financiar a criação de um Sistema Municipal de Atendimento, garantindo a implantação de programas de proteção e socioeducativos, bem como as atividades de formação de conselheiros e de comunicação com a sociedade em geral e com os demais órgãos e instituições;
- Controlar e fiscalizar as políticas públicas de proteção às crianças e aos adolescentes, adotando providências administrativas quando o Município ou o Estado não oferecem os programas de atendimento necessários e, ainda, se necessário, representando ao Ministério Público;

- Constituir normas, orientar e proceder ao registro das entidades governamentais e não-governamentais de atendimento a crianças e adolescentes, noticiando o registro ao Conselho Tutelar²³ e à Autoridade Judiciária;
- Acompanhar e analisar as demandas municipais de atendimento, providenciando a otimização dos programas às reais necessidades municipais, adotando providências para o preenchimento de eventuais lacunas e inadequações;
- Dar publicidade aos direitos das crianças e dos adolescentes e os mecanismos de exigibilidade desses direitos;
- Instituir e presidir o processo de escolha dos Conselhos Tutelares, sob fiscalização do Ministério Público.
- Elaborar proposta de alteração na legislação em vigor, para o atendimento dos direitos de crianças e adolescentes.

Grosso modo, o Conselho Municipal de Direitos é responsável, através de suas deliberações, de formular as políticas públicas na área da infância e juventude, incumbindo-lhes o controle das ações realizadas nessa área, em nível municipal. É, igualmente, função do Conselho a fixação de critérios para utilização dos fundos da criança e do adolescente, bem como o registro das entidades e programas, na esfera municipal.

Em sua atuação na gestão e coordenação das políticas públicas, na esfera municipal, para crianças e adolescentes, uma de suas atribuições essenciais é caracterizada pelas interfaces com outros órgãos e instituições, notadamente com o Conselho Tutelar e com o Ministério Público.

²³ Art. 131. O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei (ECA, 1990).

Art. 132. Em cada Município haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar composto de cinco membros, escolhidos pela comunidade local para mandato de três anos, permitida uma recondução (ECA, 1990).

2.5. Interface do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente com o Conselho Tutelar

Os Conselhos Tutelares foram criados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 131), com a finalidade de zelar pelos direitos da criança e do adolescente, estabelecidos em Lei e, por via de consequência, desjurisdicizar a justiça da infância e juventude, para onde irão apenas os conflitos de interesses e pretensões resistidas. Eles representam a manifestação de responsabilidade da comunidade, no papel reservado pela Lei, quando distribui deveres entre Poder Público, Família, Sociedade e Comunidade (artigo 4º, ECA).

As atribuições do Conselho Tutelar encontram-se no artigo 136, do ECA, com significada conotação administrativa, tendo como objetivo atender e resolver os casos que lhe forem encaminhados.

Nos termos do Estatuto da Criança e do Adolescente, o Conselho Tutelar é órgão autônomo (artigo 131, ECA), não se subordinando hierarquicamente a nenhum outro órgão, sujeitando-se, tão somente, ao controle finalístico, exercido na forma da Lei, isto é, o controle da legalidade dos atos que devem atender à finalidade pública, para que foram criados, devendo ser monitorados e corrigidos quando necessários.

A falta de subordinação implica sempre a inexistência de poder hierárquico, razão pela qual o Conselho Tutelar sempre age com independência funcional, decidindo e executando suas decisões livremente, as quais só poderão sofrer revisão de ofício ou por decisão judicial (SOARES, 1996; CYRINO, 2011).

O Conselho Tutelar é um órgão descentralizado, que, embora sem personalidade jurídica, age com total independência funcional em relação ao poder instituidor. Apesar de o processo de escolha dos Conselheiros Tutelares, segundo o prescrito em Lei, ser realizado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, não há qualquer subordinação entre tais órgãos.

Com a escolha dos membros do Conselho Tutelar, nenhuma ingerência política poderá ser exercida sobre os membros do referido Conselho, seja pelo Prefeito, seja pelos Secretários, pelos membros do Conselho Municipal dos Direitos, ou qualquer outro.

Malgrado a ausência de subordinação e hierarquização entre o Conselho Municipal dos Direitos e o Conselho Tutelar, este é o órgão de execução incumbido de zelar pelos direitos da criança e do adolescente no âmbito municipal, ocorrendo algumas situações concretas de atuação entre os referidos Conselhos:

1) O Conselho dos Direitos delibera políticas públicas; essas políticas vão se efetivar em forma de retaguardas para o Conselho Tutelar.

- Em face dessa tarefa do Conselho dos Direitos, numa caminhada de “mão dupla”, caberá ao Conselho Tutelar encaminhar sugestões ao Conselho dos Direitos, a respeito da inexistência ou insuficiência de serviços básicos, necessários para garantir o atendimento integral de crianças e adolescentes;

2) O Conselho dos Direitos inscreve programas e registra entidades que atuam na área atendimento de crianças e jovens.

- O Conselho Tutelar ao fiscalizar entidades deve encaminhar ao Conselho dos Direitos relatórios que apontem irregularidades.

3) O Conselho dos Direitos formula e delibera políticas públicas, com base na **realidade** de sua cidade.

- O Conselho Tutelar tem condições de fornecer importantes dados relacionados à população infantil e juvenil e dos serviços deficientes. De igual modo, sendo o Conselho Tutelar chamado, por lei, para participar da vida do município, assessorando o Poder Executivo na elaboração de propostas orçamentárias para planos e programas de atendimento dos direitos das crianças e adolescentes (artigo 136, IX, ECA), necessária e estratégica sua articulação com o Conselho Municipal dos Direitos, uma vez que a aprovação dos planos e programas, que irão se traduzir monetariamente no orçamento público, dependem de aprovação do Conselho dos Direitos. (CYRINO, 2011, p. 12).

2.6. Interface do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente com o Ministério Público

Diante das finalidades e atribuições do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, nota-se que ele possui uma estreita relação com o Ministério Público, em face do encargo institucional do Ministério Público, o qual é a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme previsto no art. 127, da CF, “[...] entendido estes como os bens considerados pela sociedade de extrema importância, ou seja, aqueles de que o titular não se pode desfazer, entre os quais se incluem os direitos infanto-juvenis fundamentais”, encontrados no art. 227 da Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente (FORTES JÚNIOR 2010, p. 54).

Como visto anteriormente, o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente se origina diretamente da Constituição Federal, quando esta afirma que o Poder emana do povo que o exerce inclusive diretamente, nos casos previstos na mesma Constituição, “[...] sendo certo que um desses casos se refere à formulação e ao controle de políticas públicas relacionadas ao atendimento de crianças e jovens (artigo 204, I e II, c/c artigo 227 § 7º)” (CYRINO, 2011, p. 13).

A missão institucional do Ministério Público, atinente especificamente à área da criança e do adolescente, é de garantir o respeito aos seus direitos fundamentais, sejam direitos individuais – que dizem respeito apenas à criança ou ao adolescente, sem associá-los a outras situações jurídicas – sejam direitos metaindividuais – que concernem a determinada categoria, como os alunos de uma escola (direito coletivo) – sejam, ainda, os que dizem respeito a sujeitos indeterminados, como os habitantes de uma região, quando, por exemplo, buscam a conservação de um parque público (direito difuso) (FORTES JÚNIOR, 2010).

Para o cumprimento de sua missão institucional, é o Ministério Público, também, a instituição fiscalizadora das entidades não-governamentais (art. 95, ECA)²⁴, estando, por conseguinte, legitimado a propor ações de responsabilidade contra o Poder Público ou contra particulares, pelo desrespeito aos direitos das crianças e dos adolescentes, previstos no art. art. 208 do ECA, atuando como verdadeiro referencial da sociedade, na garantia dos direitos indisponíveis.

Nesse sentido, o Ministério Público está legitimado a exercer a fiscalização do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente da mesma forma que faz o controle de qualquer órgão público, o que é suficiente para demonstrar que em hipótese nenhuma um membro dessa instituição pode ter assento no Conselho de Direitos, apesar - mais uma vez - da existência de várias opiniões em contrário baseadas na tese de que a participação de órgãos públicos com assento no Conselho de Direitos deve ser a mais ampla possível, incluindo aí aqueles que não compõe o Poder Executivo, como anunciamos no item 3, acima. As atribuições do Ministério Público ensejam o contato direto de seus órgãos - sobretudo do Promotor da Infância e da Juventude (ou quem exerça essa função na comarca) no âmbito do Ministério Público Estadual - com a situação real da infanto-adolescência. Este fato nos permite notar, com mais clareza, que, além de fiscalizador das ações do Conselho de Direitos, o Ministério Público tem os dados necessários para que aquele elabore políticas públicas coerentes com a realidade. (FORTES JÚNIOR 2010, p. 55).

²⁴ Art. 95. As entidades governamentais e não-governamentais referidas no art. 90 serão fiscalizadas pelo Judiciário, pelo Ministério Público e pelos Conselhos Tutelares (BRASIL, 1990).

A participação popular é um dos pilares da democracia. O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente é uma forma de participação na gestão do Poder Político, com legitimidade constitucional, razão pela qual incumbirá ao Ministério Público, como guardião da Constituição e das Leis e, principalmente, como encarregado pela defesa do regime democrático, velar pelo regular funcionamento dos referidos Conselhos.

Segundo Bobbio (1992), a participação é um dos elementos constitutivos da democracia e da cidadania. Com efeito, no século passado, quando houve o contraste entre liberais e democratas, os democratas levaram vantagem e, apesar de gradual, foi imprescindível a eliminação das discriminações políticas à concessão do sufrágio universal. Hoje, a reação democrática aos neoliberais se concentra em exigir a extensão participativa nas tomadas de decisões coletivas, para locais diversos daqueles em que se tomam decisões políticas, conquistando-se novos espaços para a participação popular e, pois, para demonstrar a passagem da fase da democracia de equilíbrio para a fase da democracia de participação.

Para Cyrino (2011), sem participação, especialmente na produção, no usufruto e na gestão política, não existe cidadania. Nesse diapasão, encontra-se o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Ministério Público, como guardião e promotor das medidas assecuratórias, na esfera da criança e do adolescente.

As políticas públicas formuladas para atendimento de crianças e de adolescentes, sem a deliberação pelos Conselhos, torna-se inconstitucionais, portanto, sujeitas, conforme o caso, às providências a serem adotadas pelo Ministério Público.

A ausência de políticas públicas, a despeito de existirem Conselhos Municipais, é situação de inconstitucionalidade por omissão, na medida em que a Constituição Federal determina que sejam criados órgãos descentralizados, com participação popular, para formular políticas públicas de atendimento aos direitos das crianças e adolescentes.

Cabe ao Ministério Público, em acréscimo, a fiscalização e o controle dos Conselhos dos Direitos inoperantes, omissos, uma vez que estes impedem que crianças e adolescentes tenham acesso aos serviços básicos, necessários para o exercício de sua cidadania plena.

Em suma, o Ministério Público deve agir, se: a) não existir Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, visando a compelir o Executivo a criar, instalar e fazer funcionar tais canais de participação política; b) as políticas públicas ligadas aos direitos da criança e do adolescente não forem deliberadas pelo Conselho respectivo; c) o Chefe do Executivo não respeita o Conselho e decide por sua conta e risco; d) os Conselhos forem inoperantes ou omissos, deixando de exercer seu papel constitucional e legal, fazendo com que não existam políticas e programas públicos ou privados, pois estarão impedindo o acesso de crianças e jovens à cidadania (CYRINO, 2011).

2.7. A Concepção, a Composição e os Fins dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente

A Concepção, a Composição e os Fins dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, como mencionado nos itens acima, compõem a Natureza dos Conselhos, ou seja, o aspecto objetivo do presente estudo, no que se refere à normatização fundamentadora dos referidos órgãos Colegiados, além de representar a normativa do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente.

A Concepção, a Composição e os Fins dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente são estabelecidos pelas Leis Municipais, respeitados os princípios gerais descritos na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente.

De tal modo, cada município cria sua Lei Municipal acerca de seu Conselho, como veremos a seguir.

2.7.1. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Borá

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Borá foi criado pela Lei Municipal nº 499, de 23 de outubro de 2007 (Anexo C), a qual dispõe sobre a política municipal de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, cria o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Fundo Municipal da Criança e do Adolescente e o Conselho Tutelar.

Nota-se que, a despeito de a imposição da criação do referido Conselho ser de 1990 (13 de julho - Estatuto da Criança e do Adolescente), o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Borá foi criado somente no ano de 2007, ou seja, mais de 17 anos após o imperativo legal.

No município do Borá, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente encontra-se vinculado ao Gabinete do Prefeito, através da Coordenadoria Municipal de Assistência Social, sendo garantida a composição paritária de seus membros, nos termos do art. 88, inciso II, da Lei Federal nº 8069/90 (ECA), conforme mencionado no art. 4º, *caput*, da Lei Municipal nº 499/2007. A Prefeitura Municipal se incumbiu de assegurar as instalações e funcionários para o perfeito funcionamento do Conselho, inclusive com o suporte administrativo necessário (art. 4, § 1º).

A autonomia deliberativa do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Borá está garantida no art. 4º, § 2º, da Lei Municipal nº 499/2007, sendo a vinculação ao Gabinete do Prefeito somente financeira.

A composição do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente está no art. 5º da mencionada Lei Municipal, aduzindo-se que ele é composto paritariamente por 20 membros, a saber: I – Representantes do Poder Público: a) dois representantes da área da Saúde Municipal; b) dois representantes da área do Planejamento e Finanças da Prefeitura; c) dois representantes, um da área da de Assistência Social e um da Segurança Pública; d) dois representantes da área da área da Educação Estadual; e) dois representantes da área da área da Educação Municipal; II – Representantes da Sociedade Civil: a) dois representantes da área das Igrejas Católicas; b) dois representantes da área das Igrejas Evangélicas; c) dois representantes da Beneficiários dos Programas Sociais, sendo: um do Bolsa Família e um do Renda Cidadã; d) dois representantes do Comércio; e) dois representantes da Associação de Pais e Mestres.

Os conselheiros mencionados no inciso I, itens “a” a “c”, serão indicados pelo Prefeito Municipal, enquanto os citados nos itens I, “d” e “e”, serão indicados pelas autoridades dos órgãos a que pertencerem.

Já os conselheiros previstos no inciso II serão eleitos pelo voto das respectivas entidades ou serviços, reunidos em Assembleia, a qual será convocada pelo Conselho Municipal dos Direitos, que efetuará o cadastramento dos serviços, grupos e entidades referentes a cada um.

Em relação à composição do CMDCA do Borá, verifica-se que sua Lei criadora cumpriu a exigência da paridade entre o Poder Público e a Sociedade, prevista na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente:

[...] a legislação impõe o respeito ao princípio da paridade entre Estado e sociedade, como mecanismo de equilíbrio nas decisões. A representação governamental nos conselhos é feita, no geral, por agentes públicos titulares de cargos de direção na Administração direta ou indireta, por responsáveis pelas áreas das políticas sociais, e por outros que atuem nas áreas afins, por indicação do chefe do poder executivo. A sociedade civil é representada por conselheiros escolhidos por seus pares, em fórum próprio, dentre as entidades e organizações não-governamentais prestadoras de serviço, de defesa de direitos, movimentos, associações comunitárias, sindicatos, associação de usuários, devendo essa composição ser prevista por lei específica, de acordo com as particularidades de cada contexto. (TATAGIBA, 2002, p. 50).

O mandato do conselheiro e do respectivo suplente será de 2 anos, permitida uma recondução, apenas um vez por igual período, sendo sua função considerada de interesse público relevante e não remunerada.

Explicita Moreira (1999, p. 68) que, “[...] por ser definida como atividade de “relevância pública”, a função de conselheiro não deve ser remunerada, à exceção dos membros do Conselho Tutelar.

Os requisitos para ser indicado como conselheiro do CMDCA do Borá encontram-se no art. 6º, da Lei nº 499/2007: a) reconhecida idoneidade moral; b) idade superior a vinte e um anos; c) estar no gozo dos direitos políticos.

Pela composição do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Borá, nota-se que não há previsão para participação de crianças e adolescentes e, ainda, não há exigência de atuação mínima na área da infantoadolescência para ser conselheiro, além do que a Lei limita a participação de representantes das diversas religiões professadas no Brasil, reduzindo-se a indicar apenas representantes das Igrejas Católicas e das Igrejas Evangélicas.

A Plenária e a Diretoria do CMDCA do Borá são consideradas instâncias administrativas, sendo que a Plenária é a responsável pelas deliberações máximas do Conselho e é composta por todos os seus membros (art. 7º e 8º, da Lei Municipal nº 499/2007).

Por fim, a Lei nº 499/2007 traz as competências (atribuições) do CMDCA, em seu art. 11, as quais, de forma resumida, fixam a responsabilidade do Conselho Municipal do Borá em formular as políticas públicas na área da infância e juventude, incumbindo-lhe o controle das ações realizadas nessa área, em nível municipal, além da fixação de critérios para utilização do fundo da criança e do adolescente, bem como o registro das entidades e programas, na esfera municipal.

2.7.2. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Paraguaçu Paulista

A Lei Municipal nº 1966, de 09 de maio de 1997 (Anexo D) criou o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Paraguaçu Paulista, a qual dispõe sobre a política municipal dos direitos da criança e do adolescente, cria o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente e o Conselho Tutelar, sendo, posteriormente, alterada pela também Lei Municipal nº 2594, de 18 de novembro de 2008 (Anexo E).

Embora a imposição da criação do referido Conselho seja de 1990 (13 de julho - Estatuto da Criança e do Adolescente), o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Paraguaçu Paulista foi criado somente no ano de 1997, ou seja, mais de 7 anos após o imperativo legal.

Assim como no município do Borá, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Paraguaçu Paulista se encontra vinculado ao Gabinete do Prefeito, através do Departamento Municipal de Assistência Social, sendo garantida a composição paritária de seus membros, nos termos do art. 88, inciso II, da Lei Federal nº 8069/90 (ECA), conforme mencionado no art. 6º, *caput*, da Lei Municipal nº 1966/1997. A Prefeitura Municipal se incumbiu de assegurar as instalações e funcionários para o perfeito funcionamento do Conselho, inclusive com o suporte administrativo necessário (art. 6º, § 1º).

O art. 6º, § 2º, da Lei Municipal nº 1966/1997 garante a autonomia deliberativa do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Paraguaçu Paulista, sendo a vinculação ao Gabinete do Prefeito restrita à área financeira.

A Lei Municipal nº 1966/1997 foi alterada pela Lei Municipal nº 2594/2008, a qual modificou a composição do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Paraguaçu Paulista, que está prevista no art. 8º da primeira Lei Municipal, aduzindo que ele é composto paritariamente por 10 membros, a saber: I – Representantes do Poder Público: a) um representante titular e um suplente da área da Saúde Municipal; b) um representante titular e um suplente da área de Esporte e Lazer; c) um representante titular e um suplente da área da Assistência Social; d) um representante titular e um suplente da área da Educação Municipal; e) um representante titular e um suplente da área de Turismo Municipal; II – Representantes da Sociedade Civil: a) um representante titular e um suplente das Organizações Não Governamentais na área da Infância e Adolescência; b) um representante titular e um suplente das Organizações Não Governamentais na área de Assistência Social; c) um representante titular e um suplente das Organizações Religiosas; d) um representante titular e um suplente dos Clubes de Serviços; e) um representante titular e um suplente das Associações de Bairro.

Os conselheiros mencionados no inciso I serão indicados pelo Prefeito Municipal, enquanto os conselheiros previstos no inciso II serão eleitos pelo voto das respectivas entidades ou serviços, reunidos em Assembleia, a qual será convocada pelo Conselho Municipal dos Direitos, que efetuará o cadastramento dos serviços, grupos e entidades referentes a cada um.

A Lei instituidora do CMDCA de Paraguaçu Paulista, em relação à composição do mesmo, cumpriu a exigência da paridade entre o Poder Público e a Sociedade, prevista na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Apesar do número reduzido de membros do CMDCA de Paraguaçu Paulista (10), verifica-se que sua composição contempla uma participação social mais diversificada e abrangente do que a do Borá, já que prevê a participação de representantes de ONGs e de Associações de Bairros, o que demonstra, em tese, uma participação mais popular e menos elitizada.

Ademais, nota-se que não há previsão para participação de crianças e adolescentes e, também, não há exigência de atuação mínima na área da infantoadolescência ou qualquer outra qualificação técnica, para ser conselheiro, o que pode influir nas deliberações do Conselho e favorecer a “prefeituralização” do mesmo, pois os representantes do Poder Público podem se prevalecer dos conhecimentos técnicos que possuem, em seus respectivos campos de atuação.

Para Oliveira (2008), a qualificação técnica dos conselheiros é um problema para muitos conselhos. Trata-se de uma característica de fundamental importância para a dinâmica de funcionamento dos Conselhos:

A característica central da maior parte dos espaços estudados – seu envolvimento com políticas públicas, seja na sua formulação, discussão, deliberação ou execução – exige quase sempre o domínio de um saber técnico especializado do qual os representantes da sociedade civil, especialmente os dos setores subalternos, em geral não dispõem. (DAGNINO, 2002, p. 284).

Em sua composição, de cunho mais democrático, o CMDCA de Paraguaçu Paulista não se limita a representantes das Igrejas Católicas e Evangélicas, como o do Borá, mas garante a participação de representantes de Organizações Religiosas, ampliando a possibilidade de participação de diversas denominações religiosas.

O mandato do conselheiro e do respectivo suplente será de 2 anos, permitida uma recondução, apenas uma vez por igual período, sendo sua função considerada de interesse público relevante e não remunerada.

Os requisitos para ser indicado como conselheiro do CMDCA de Paraguaçu Paulista encontram-se no art. 10º da Lei nº 1966/1997: a) reconhecida idoneidade moral; b) idade superior a vinte e um anos; c) residir no município; e d) estar no gozo dos direitos civis e políticos.

A Plenária e a Diretoria do CMDCA de Paraguaçu Paulista são consideradas instâncias administrativas, sendo que a Plenária é a responsável pelas deliberações máximas do Conselho e é composta por todos os seus membros (art. 11º e 12º da Lei Municipal nº 1966/1997).

Característica importante do CMDCA de Paraguaçu Paulista é a possibilidade que este tem de convidar um Advogado, para Consultor Jurídico; apesar de a Lei não fixar os critérios, nem fornecer maiores detalhes para a participação do Advogado no CMDCA, tal característica representa um avanço para a tomada de decisões e exercício da função de controle do Colegiado.

A Lei nº 1966/97 e sua Lei modificadora (Lei nº 2594/2008) não trazem as competências (atribuições) do CMDCA de Paraguaçu Paulista. Desse modo, infere-se que o CMDCA deve seguir as regras gerais de atribuição dos Conselhos de Direitos, ou seja, possui a responsabilidade de formular as políticas públicas na área da infância e juventude, incumbindo-lhe o controle das ações realizadas nessa área, em nível municipal, além de estabelecer critérios para utilização do fundo da criança e do adolescente, bem como o registro das entidades e programas, na esfera municipal.

Conclui-se que a ausência de dispositivo normativo local expresso em relação às atribuições do CMDCA pode levar a interpretações restritivas e equivocadas, na atuação do Conselho, impedindo, por conseguinte, uma ação eficaz na formulação das políticas públicas e no controle social por ele realizado, principalmente em relação ao Poder Público, favorecendo a igualmente a “prefeiturização”.

2.7.3. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Assis

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Assis foi criado pela Lei Municipal nº 1873, de 29 de maio de 1992, dispondo sobre a política municipal dos direitos da criança e do adolescente, criando, ainda, o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente e o Conselho Tutelar. Posteriormente, a Lei Municipal nº 1873/1992 foi alterada pelas Leis Municipais nº 3150/1992, nº 3526/1996, nº 4138/2002, e pela Lei Municipal nº 5172/2008 (Anexo F), que revogou as normas jurídicas anteriores e encontra-se em vigor.

A Lei Municipal nº 4138/2002 representou um avanço em relação à normativa anterior (Lei Municipal nº 3526/1996), pois definiu o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente de Assis como órgão deliberativo e formulador da política de atendimento (art. 6º), não mais como órgão deliberativo e controlador (art. 6º da Lei Municipal nº 3526/1996).

Na mesma linha, seguindo o avanço em relação à normativa anterior, a Lei Municipal nº 5172/2008, em vigência, conceituou o CMDCA de Assis como um órgão deliberativo, formulador e fiscalizador da política de atendimento, complementando, de forma expressa e textual, a definição e a natureza do Conselho.

Dos Conselhos pesquisados, o CMDCA de Assis é o mais antigo, tendo sido criado em 1992, apenas 2 anos após a imposição prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Em Assis, a história do CMDCA teve início em 1991, quando um grupo de pessoas se reunia na Câmara Municipal, “antiga Secretaria da Promoção Social” e no prédio do atual Colégio Santa Maria, a fim de discutir, pesquisar e refletir como seria elaborada a lei municipal de garantia dos direitos da criança e do adolescente. O grupo era extremamente ativo, “viajávamos para assistir cursos e palestras de profissionais da área, sobretudo as ministradas pelo professor Edson Sêda, considerando uma dos ‘papas’ no assunto, com o qual possuíamos um canal direito de contato para a troca de informações e ideias”. (DUARTE, 2010, p. 55-56).

Em decorrência, percebe-se que, no município de Assis, houve uma mobilização social maior e mais intensa, bem como das autoridades da época (Prefeito e Vereadores) para a criação do CMDCA local, o que propiciou maior rapidez e agilidade.

No município de Assis, de forma diversa do que ocorre nos municípios do Borá e de Paraguaçu Paulista, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente não se encontra vinculado ao Gabinete do Prefeito, nem tampouco ao Departamento ou Secretaria Municipal de Assistência Social, sendo garantida a composição paritária de seus membros, nos termos do art. 88, inciso II, da Lei Federal nº 8069/90 (ECA), conforme mencionado no art. 6º, *caput*, da Lei Municipal nº 5172/2008.

Apesar de as Leis criadoras dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente do Borá e de Paraguaçu Paulista mencionarem, expressamente, que a vinculação ao Gabinete do Prefeito é restrita à área financeira, garantindo-se a autonomia deliberativa dos respectivos Colegiados, ao funcionar de forma desvinculada, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Assis tem maior grau de autonomia e descentralização administrativa.

Segundo Arruda e Kocourek (2008), o ECA nasceu como instrumento jurídico completo, que ampara o trabalho desenvolvido pelos Conselhos Municipais dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes, “[...] propondo um direito alterativo (na perspectiva de alterar a cultura)”. Contudo, o ECA tem encontrado dificuldade para se estabelecer como uma política de proteção para todos, pois, após dezoito anos de sua implantação, evidencia-se um “[...] cenário conservador, assistencialista e, muitas vezes, paternalista, que busca fortalecer uma forma de remediar e não de prevenir, apresentando-se de forma ainda curativa e controladora” (p. 76-77).

Nesse sentido, ao inserir o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente no Departamento ou Secretaria de Assistência Social dos Municípios, deduz-se que tanto Borá como Paraguaçu Paulista continuam com a visão paternalista, conservadora e assistencialista em relação à infância e juventude, em seus municípios.

A Lei Municipal nº 5172/2008 atribuiu à Prefeitura Municipal a obrigação de assegurar as instalações e funcionários para permitir ao CMDCA, e de manter uma Secretaria Geral destinada ao suporte administrativo necessário ao seu funcionamento (art. 6º, parágrafo único).

A composição do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Assis está prevista no art. 7º, da Lei Municipal nº 5172/2008, aduzindo que ele é composto paritariamente por 14 membros, a saber: I – Representantes do Governo: a) Representante da Secretaria Municipal de Assistência Social; b) Representante da Secretaria Municipal da Saúde; c) Representante da Secretaria Municipal da Educação; d) Representante da Fundação Assisense de Cultura - FAC; e) Representante da Secretaria Estadual da Educação; f) Representante do Ensino Superior; g) Representante da Segurança Pública; II- Representantes da Sociedade Civil: a) Representante das Creches e Entidades que prestam serviços à infância e juventude; b) Representante das Entidades que prestam atendimento às famílias; c) Representante dos Profissionais Liberais; d) Representante das Organizações Religiosas; e) Representante dos Clubes de Serviço; f) Representante dos Grupos de Apoio a Dependentes Químicos; g) Representante dos Grupos de Voluntariado.

Os conselheiros do inciso I, alíneas "a" até "d", serão indicados pelo Chefe do Executivo; e os das alíneas "e" a "g" serão indicados pelas Autoridades competentes, enquanto os conselheiros previstos no inciso II serão eleitos pelo voto das respectivas entidades ou serviços, reunidos em Assembleia, a qual será convocada pelo Conselho Municipal dos Direitos, que efetuará o cadastramento dos serviços, grupos e entidades referentes a cada um, assegurando ampla informação e participação.

A Lei criadora do CMDCA de Assis, quanto à composição do mesmo, cumpriu a exigência da paridade entre o Poder Público e a Sociedade, prevista na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Em que pese o número reduzido de membros do CMDCA de Assis (14), sua composição contempla uma participação social mais abrangente do que a do Borá e do que a de Paraguaçu Paulista, prevendo a participação de uma diversidade maior de grupos que representam a sociedade civil, o que revela, em tese, uma participação mais popular.

Ademais, como nos outros dois Conselhos pesquisados, nota-se que não há previsão para participação de crianças e adolescentes e, igualmente, não há exigência de atuação mínima na área da infantoadolescência para ser conselheiro, o que pode influir nas deliberações do Conselho e favorecer na sua “prefeituralização”.

Em sua composição, de cunho mais democrático, o CMDCA de Assis, da mesma forma que o de Paraguaçu Paulista, não se limita a representantes das Igrejas Católicas e Evangélicas, como o do Borá, mas garante a participação de representantes de Organizações Religiosas, ampliando a possibilidade de participação de diversas denominações religiosas.

O mandato do conselheiro e do respectivo suplente também será de 2 anos, admitindo-se a recondução somente aos representantes do Governo, apenas por uma vez e por igual período, sendo sua função considerada de interesse público relevante e não remunerada.

A possibilidade de recondução por mais 2 anos apenas aos representantes indicados pelo Poder Público mostra uma desigualdade entre os membros do referido Conselho Municipal, pois não há um tratamento equânime entre os representantes da sociedade civil e os do Governo, de tal forma que pode comprometer a continuidade da atuação de determinada gestão do Conselho.

Os requisitos para ser indicado como Conselheiro do CMDCA de Assis são os mesmos que o de Paraguaçu Paulista, e encontram-se no art. 8º, da Lei nº 5172/2008: a) reconhecida idoneidade moral; b) idade superior a vinte e um anos; c) residir no município; e d) estar no gozo dos direitos políticos.

A Plenária e a Diretoria do CMDCA de Assis são consideradas instâncias administrativas, sendo que a Plenária é a responsável pelas deliberações máximas do Conselho e é composta por todos os seus membros (art. 9º e 10º, da Lei Municipal nº 5172/2008).

No município de Assis, as atribuições do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente encontram-se elencadas no art. 14, da Lei Municipal nº 5172/2008, as quais, em suma, sublinham a obrigação normativa CMDCA de Assis em formular as políticas públicas na área da infância e juventude, incumbindo-lhe o controle das ações realizadas nessa área, em nível municipal, além da fixação de critérios para utilização do fundo da criança e do adolescente, bem como o registro das entidades e programas na esfera municipal.

Depreende-se, pela análise das Leis Municipais mencionadas, que elas representam a normatização local na área da infância-adolescência, sendo responsáveis pela criação e implementação de um sistema municipal de atendimento à criança e ao adolescente.

Na criação e implementação do sistema municipal de atendimento, inserem-se os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, sendo que as mencionadas Leis Municipais se referem à normatização local dos mesmos, definindo sua Concepção, Composição e seus Fins, compondo a Natureza dos Colegiados.

Apesar da importância da área normativa no avanço das conquistas das lutas e movimentos sociais, nas quais se incluem a garantia da participação popular nos processos decisórios e do controle social dos programas e políticas públicas, quer dizer, na fiscalização e controle dos atos do Poder Público, notadamente através da criação e implementação dos Conselhos e, na área da infância e da adolescência, dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, a existência de leis não é suficiente para garantir a eficácia social²⁵ dos mesmos.

²⁵ A eficácia social de uma norma jurídica refere-se à sua concreta observância e aplicação no meio social que se pretende regular.

Portanto, verifica-se que muitas leis possuem eficácia jurídica²⁶, mas não possuem eficácia social, a partir do momento em que elas se encontram em vigência, mas não são plenamente observadas, aplicadas no meio social para o qual ela foram criadas.

Embora o ECA tenha sido construído com o apoio da sociedade civil organizada e resultante de uma emenda popular subscrita por 1,5 milhão de cidadãos, continua ignorado pela maioria da população brasileira e, principalmente, pelas crianças e adolescentes. Para além do cumprimento dos direitos previstos por lei, vivemos o desafio da efetivação destes direitos a partir de relações democráticas, nas quais as decisões se assentem no desejo do povo, que, por sua vez, tem um espaço reservado para suas manifestações junto aos Conselhos Municipais de Direito. (ARRUDA; KOCOUREK, 2008, p. 78).

As leis, por si próprias, não são suficientes para modificação da realidade social: elas não conseguem, isoladamente, sem ações, transformar a realidade, tampouco determinar a participação popular para a mudança de direção da política de atenção à criança e ao adolescente, como se verá a seguir, no Capítulo 4, o qual diz respeito à análise e discussão dos resultados da pesquisa.

²⁶ A eficácia jurídica de uma norma jurídica, ou seja, a qualidade de ela produzir efeitos jurídicos, ocorre a partir do momento em que ela entra em vigência.

3.1 Metodologia

3.1.1 A produção do conhecimento

[...] o espírito científico é essencialmente uma justificação do saber, um alargamento dos quadros do conhecimento. Julga seu passado histórico, condenando-o. Sua estrutura é a consciência de suas faltas históricas. Cientificamente, pensa-se o verdadeiro como retificação histórica de um longo erro, pensa-se a experiência como a retificação da ilusão comum e primeira. Toda a vida intelectual da ciência move-se dialeticamente sobre esta diferencial do homem, na fronteira do desconhecido. A própria essência da reflexão, é compreender que não se compreendera. (BACHELARD, 1968, p. 147-148).

Em razão da situação existencial do homem no mundo, surge a necessidade de desvelar esse mundo, de conhecê-lo e, para isso, o homem precisa interpretar a si próprio e ao mundo em que vive, atribuindo-lhe significados. Na busca de seu mister, o homem cria intelectualmente reproduções significativas da realidade. Essas representações da realidade podem ser chamadas de conhecimento (KÖCHE, 1997). Dependendo da forma como se chega a essa representação significativa, o conhecimento é classificado em diversos tipos: empírico, filosófico, teológico, artístico e científico (KÖCHE, 1997; CERVO; BERVIAN, 1996).

O senso comum, conhecimento ordinário ou empírico, é a forma mais utilizada pelo homem na busca da representação significativa (KÖCHE, 1997). O conhecimento empírico é também denominado conhecimento vulgar, do povo, pois é obtido ao acaso, de forma ametódica e assistemática (CERVO; BERVIAN, 1996).

Esse conhecimento surge como consequência da necessidade de resolver problemas imediatos, que aparecem na vida prática e decorrem do contato direto com os atos e fenômenos que vão acontecendo no dia-a-dia, percebidos principalmente através da percepção sensorial. (KÖCHE, 1997, p. 24).

A necessidade de o homem não assumir uma posição meramente passiva, de espectador dos fenômenos, sem ação e controle sobre os mesmos, faz surgir o conhecimento científico, que vai além do empírico, buscando conhecer, além do fenômeno, suas causas e leis (CERVO; BERVIAN, 1996).

A ciência pode ser considerada como um outro mundo, artificial, construído sobre o mundo físico e emocional do homem, tratando-se de uma tentativa de reconstrução do mundo e do homem, através de termos simbólicos e conceituais (MOREIRA, 2002).

A ciência, como modalidade de conhecimento, só se processa como resultado de articulação do lógico como real, do teórico ao empírico. Não se reduz a um mero levantamento e exposição de fatos a uma coleção de dados. Estes precisam ser articulados mediante uma leitura teórica. Só a teoria pode caracterizar como científicos os dados empíricos. Mas, em compensação, ela só gera ciência se estiver articulando dados empíricos. (SEVERINO, 2000, p. 149).

Acrescente-se, assim, que, para a construção de conhecimento científico, faz-se necessário não apenas pesquisar, em sentido *estrito*, mas, em sentido *amplo*, explorar o objeto de conhecimento, expondo-o e correlacionando-o aos paradigmas epistemológicos e teóricos existentes e aceitos pela comunidade científica.

Para que ocorra tal produção de conhecimento, há um leque de perspectivas de investigação, que se enquadram às diversas visões que se podem ter sobre o social. Dentre elas, tem-se o positivismo, o interpretativismo, a ciência social crítica e o relativismo²⁷. Em outras palavras, há vários paradigmas. Tais paradigmas ou perspectivas paradigmáticas estão, deliberadamente ou não, subjacentes às abordagens de investigação.

Nesse sentido, é importante ao pesquisador conhecer e compreender, de acordo com sua perspectiva e suas necessidades, e de "forma adequada" ao seu objeto, o referencial teórico que lhe dará suporte para que transforme os dados obtidos em informação e os analise. Isso distingue a pesquisa de um simples amontoado de dados e de informações meramente descritivas, exigindo, igualmente, e tendo como critério de validação, a análise de tais dados.

²⁷ “Ponto de vista epistemológico (adotado pela sofística, ceticismo, pragmatismo etc.) que afirma a relatividade do conhecimento humano e a incognoscibilidade do absoluto e da verdade, em razão de fatores aleatórios e ou subjetivos (tais como interesses, contextos históricos etc.) inerentes ao processo cognitivo – doutrina segundo a qual valores morais não apresentam validade universal e absoluta, diversificando-se ao sabor de circunstâncias históricas, políticas e culturais” (HOUAISS, 2001, p. 2421).

Cabe sublinhar que o conhecimento dos referenciais teóricos ou paradigmas tem-se tornado cada vez mais dificultoso ao pesquisador, pois os questionamentos aos pressupostos e procedimentos – que desde muito orientavam as atividades científicas e conferiam credibilidade aos seus resultados – são cada vez mais constantes e avassaladores, não só no que tange à própria ciência, mas também em outras áreas do conhecimento, como na filosofia, na religião e na arte.

Destarte, frise-se que, na escolha do referencial, o importante é a adequação ao que se pretende investigar. Contudo, isso não significa um verdadeiro “vale tudo”, sob o pretexto de que a “minha lente”, “meu olhar” é o melhor, é este, julgando poder prescindir de evidências e de argumentação sólida.

A falácia do “vale tudo” encontra resistência na necessidade de validação dos resultados frente ao paradigma escolhido e à argumentação sólida, exigindo-se, “[...] além do referencial epistemológico preciso e rigoroso, capacidade de domínio e manuseio de um conjunto de métodos e técnicas específicos de cada ciência” (SEVERINO, 1996, p. 58). Desse modo, é essencial a aplicação de métodos e técnicas de investigação adequados aos objetos pesquisados (SEVERINO, 2002).

O princípio fundamental para o pesquisador, em seus trabalhos, é a consciência de que ele se encontra em processo de construção do conhecimento.

Ninguém possui uma compreensão total de todas as coisas, nem mesmo a compreensão total de uma única coisa. Vamos arranhando as coisas passo a passo, momento a momento, descobrindo novos sentidos, ampliando compreensões, penetrando mais a fundo no seu mistério. (GUARESCHI, 2003, p. 245).

O objetivo de todos é alcançar a verdade, porém, nenhum mortal é seu *dono*. A representação das coisas e objetos que o homem busca conhecer se oculta e se manifesta sob múltiplas formas. Nem sempre aquilo que se manifesta, que aparece em dado momento, é a totalidade do objeto, da realidade investigada (CERVO; BERVIAN, 1996).

Questionamos uma concepção de verdade com caráter transcendental e absoluto. Os critérios de verdade são construções, contingentes e determinados pelas práticas sociais, convencionados socialmente e sofrem modificações constantes em função das próprias transformações sofridas pelos grupos sociais. (FERREIRA; CALVOSA; GONZALES, 2002, p. 248).

Mesmo diante de todos os fatores que influenciam na investigação, sejam individuais, "sociais" ou "estruturais" do fenômeno ou, ainda, as características individuais, psicológicas das pessoas envolvidas – sujeito, pesquisador – o investigador jamais pode perder de vista o objeto da pesquisa. Segundo Guareschi (2003), o mais importante é que sempre se examine o objeto.

As correntes predominantes na ciência moderna baseavam-se no racionalismo e no positivismo, sustentadas nos ideais de experimentação, de quantificação, pelo rigor das medições. A ausência de quantificação e experimentação do resultado não possuía reconhecimento científico.

As regras metodológicas e os pressupostos epistemológicos são rígidos, constituindo-se em “[...] um conhecimento causal que inspira a formulação de leis, à luz de regularidades observadas, com vistas a prever o comportamento futuro dos fenômenos” (SANTOS, 1988, p. 51).

Assim, o progresso e o sucesso na ciência moderna decorrem de um método rigoroso e universalizante, independentemente das contingências temporais e culturais.

Em contraposição à tradição da ciência moderna, para Kuhn (1975), a ciência não se desenvolve através da obediência rígida aos preceitos metodológicos, mas, sim, por ser conduzida à luz de um paradigma. O conceito central da reconstrução da racionalidade científica baseia-se no paradigma.

Segundo Kuhn (1975), os paradigmas devem ser compreendidos como um conjunto de teorias e princípios sobre a estrutura de determinada matéria, que são consensuais e indiscutíveis pela comunidade científica. A principal função desempenhada pelo paradigma consiste em estabelecer o consenso em determinada comunidade científica, com a delimitação dos fatos relevantes, a apresentação dos métodos adequados de abordagem e das soluções legítimas.

A maioria dos avanços científicos funda-se na concepção do modo cumulativo, ou seja, dentro de padrões previamente estabelecidos que são somados ao acervo do conhecimento científico. Contudo, Kuhn (2006) propõe um desenvolvimento científico denominado revolucionário, isto é, aquele que compreende um modo não-cumulativo, baseando-se em salto, em rupturas profundas. Não podem ser acomodadas nos limites dos conceitos utilizados anteriormente a elas, exigindo a mudança no modo de pensar, na visão de mundo.

Tal mudança envolve “[...] uma transformação relativamente súbita e não estruturada na qual alguma parte do fluxo da experiência se arranja de maneira diferente e exhibe padrões que antes não eram visíveis” (KUHN, 2006, p. 28). As rupturas ou mudanças revolucionárias proporcionam o avanço do desenvolvimento científico de forma a atingir todos os níveis de conhecimento acerca de determinado objeto, revelando, muitas vezes, a distorção da linguagem científica anteriormente posta, não-problematizada, tornado-se esta a “[...] pedra de toque para a mudança revolucionária” (KUHN, 2006, p. 45).

Na imagem de ciência proposta por Kuhn (1975; 2006), seu desenvolvimento ocorre através de fases sucessivas, sendo a primeira delas a pré-paradigmática – mais adequadamente denominada multiparadigmática (MENDONÇA; VIDEIRA, 2002) –, onde várias escolas competem entre si, buscando um acordo sobre questões fundamentais, quando cientistas de comunidades diferentes tentam persuadir uns aos outros sobre a superioridade dos princípios envolvidos em suas pesquisas.

Nas ciências sociais, por seu turno, não há um consenso paradigmático, razão pela qual a discussão tende a atravessar verticalmente toda a espessura do conhecimento adquirido (SANTOS, 1988).

Conforme Kuhn (2006), as ciências sociais são consideradas pré-paradigmáticas, o que explica o atraso dessas ciências em relação às ciências naturais, pois, nas ciências sociais, ainda não se tornou possível o desenvolvimento do conhecimento através da formulação de um conjunto de princípios e de teorias sobre a estrutura da matéria, aceitos sem oposição em toda a comunidade científica. Ao lado de Kuhn, como um dos principais expoentes da *Nova filosofia da ciência*, temos também Feyerabend, entre outros²⁸.

Feyerabend (2007), defendendo a ideia de que nenhuma metodologia pode ser definitiva, ou inflexível, uma vez que há um “labirinto de interações” que implicam a necessidade de flexibilidade e, muitas vezes, de violação dos métodos existentes, instituiu o anarquismo metodológico – incita à violação do método, baseado no desenvolvimento científico demonstrado através da história.

²⁸ Como, por exemplo, Imre Lakatos, Stephen Toulmin e Norwood R. Hanson (MENDONÇA; VIDEIRA, 2002).

Tanto Kuhn como Feyerabend valorizam a história como peça fundamental no desenvolvimento científico, pois, segundo Feyerabend (2007), além da violação do método ser algo necessário e normal, para o desenvolvimento da ciência, uma teoria que se apresente de forma equivocada, hoje, pode ser considerada a mais acertada amanhã, de forma que o progresso científico não pode ser prejudicado pelo dogmatismo metodológico exacerbado.

Apesar de romper com o contexto e com o dogmatismo metodológico vigentes em sua época, Feyerabend (2007) manteve como fios condutores de suas ideias a crítica à hegemonia e ao humanismo liberal.

Para Feyerabend (2007), o monismo teórico pode levar à hegemonia ao estabelecer a verdade, ocorrendo a inibição da variedade inerente ao potencial humano e ao exercício da liberdade de escolha, desconsiderando-se, portanto, uma questão essencial, qual seja, a falibilidade humana. Ele evidencia a necessidade de pluralidade teórica e uma base ética humanista para a epistemologia.

A utilização de diversos métodos possíveis de emprego e/ou o uso concomitante dos mesmos leva ao relativismo das “verdades”, uma vez que elas podem variar de acordo com o(s) método(s) utilizado(s).

Em razão do desenvolvimento científico e dos questionamentos dos pressupostos e procedimentos até então existentes e “intocáveis”, das rupturas com o positivismo e com os dogmas metodológicos existentes e intransponíveis, os quais já não satisfazem mais as necessidades existentes, falar sobre ciência e conhecimento científico hoje se tornou uma tarefa difícil.

Falar sobre ciência e conhecimento científico atualmente constitui uma tarefa difícil. Novos paradigmas, gerados tanto no âmbito da própria ciência como em outras áreas do conhecimento, vêm questionando pressupostos e procedimentos que até então orientavam a atividade científica e conferiam credibilidade aos seus resultados [...] (ALVES-MAZZOTTI; GEWANDSZNAJDER, 2002, p. 109).

E a necessidade de superação das questões metodológicas, na produção do conhecimento em Psicologia, visando principalmente ao enfrentamento da problemática que envolve as dicotomias sujeito/objeto, indivíduo/sociedade e individual/social tem sido objeto de estudo e reflexões de pesquisadores e teóricos, ao longo de várias décadas.

A Teoria das Representações Sociais pressupõe uma tentativa de ruptura com as vertentes clássicas das teorias psicológicas, propondo mudanças no posicionamento quanto ao estatuto da objetividade e da busca da verdade.

Nesse sentido, diante do objeto da presente pesquisa, para o alcance dos objetivos propostos, será utilizada, como referencial teórico, a Teoria das Representações Sociais, conforme explicitado no item 3.2.

3.1.2 A escolha da metodologia

Em sentido genérico, podemos conceituar o método de pesquisa como a ordem que deve ser imposta aos diferentes processos necessários para atingir uma finalidade, ou resultado desejado. Entende-se por método, nas ciências, o conjunto de processos que o espírito humano deve empregar na investigação e demonstração da verdade (CERVO; BERVIAN, 1996).

Método não se inventa. Na escolha de um método, considera-se o objeto da pesquisa. A opção por um método em pesquisa corresponde à escolha de um procedimento sistemático adequado à descrição e à explicação do fenômeno investigado. A escolha de um bom método torna-se fator de segurança e economia para a pesquisa.

Na construção do conhecimento, a pesquisa científica exige a busca e a transformação de informações, empregando um trabalho metódico, seguindo preceitos e regras pré-determinadas, de forma sistemática, organizada, racional e obediente. Podem-se reconhecer duas categorias fundamentais de pesquisa científica empírica: a pesquisa experimental e a pesquisa não-experimental (MOREIRA, 2002).

A *pesquisa experimental* é aquela em que se realizam experimentos para a comprovação de hipóteses, com a manipulação de algumas variáveis e a observação dos efeitos das devidas manipulações. Ela sempre foi tida como padrão nas áreas físicas e biológicas (MOREIRA, 2002).

A definição de pesquisa *não-experimental* é alcançada por exclusão. Toda aquela que não se enquadra na categoria de *pesquisa experimental* é considerada *não-experimental*. Não se trata de metodologia inferior de pesquisa, mas, muitas vezes, é mal compreendida, e pouco aceita, pois, historicamente, o termo “experimento”, em vários momentos, se confundiu com o termo “pesquisa científica” (MOREIRA, 2002).

Na categoria de pesquisa *não-experimental*, temos duas vertentes: a pesquisa qualitativa e a pesquisa quantitativa. A pesquisa quantitativa – também é uma espécie de pesquisa *experimental* –, é aquela associada à necessidade de precisão numérica, de mensuração dos fenômenos.

A expressão *investigação qualitativa* é utilizada como termo genérico, que agrupa diversas estratégias de investigação que partilham determinadas características, segundo Bogdan e Biklen (1994). Ainda, para os autores, a denominação qualitativa aos dados recolhidos significa ricos em pormenores descritivos relativamente a pessoas, locais conversas, e de complexo tratamento estatístico. A pesquisa é formulada com o objetivo de investigar os fenômenos em toda a sua complexidade e em contexto natural.

A pesquisa qualitativa não é feita com o objetivo de responder a questões prévias ou de testar hipóteses, como acontece na quantitativa, todavia, o que se considera como primazia é a compreensão dos comportamentos a partir da perspectiva dos sujeitos da investigação.

A base da pesquisa qualitativa reside na abordagem interpretativa da realidade social. Trata-se de um modo de estudo da sociedade que prioriza a forma como as pessoas interpretam e dão sentido às suas experiências e ao mundo em que elas vivem. Esse tipo de investigação traz diferentes abordagens, mas o objetivo da maioria é sempre o mesmo: compreender a realidade social das pessoas, grupos e culturas (HOLLOWAY, 1999).

Várias expressões estão associadas com a investigação qualitativa, tais como: interacionismo simbólico, fenomenologia, Escola de Chicago, estudo de caso, etnometodologia, construcionismo social, histórico-cultural, psicanálise, ecologia etc. Contudo, não significa que todas as expressões possuem o mesmo significado, nem que algumas delas não tenham um significado preciso quando utilizadas por determinados autores (JACOB apud BOGDAN; BIKLEN, 1994).

Em síntese, a pesquisa qualitativa permite, ao longo da investigação, uma flexibilidade para maior aprofundamento e detalhamento dos dados coligidos, cabendo ao pesquisador construir a realidade a partir do quadro referencial dos próprios sujeitos do estudo, decifrando o resultado da ação humana, e não apenas descrevendo os comportamentos observados. Não se trata de mera observação, mas de observação e interpretação de situações e acontecimentos.

Por essas razões, optou-se por esse método, na realização da presente pesquisa. Contudo, não serão desprezados os dados quantitativos para a realização da inferência do ponto de vista qualitativo, razão pela qual se pode afirmar que a presente pesquisa apresentará característica *quanti-qualitativa*, na perspectiva descrita por Gomes e Araújo (2005), para quem o campo científico aponta uma tendência para o surgimento de um novo paradigma metodológico, com vistas a atender às necessidades dos pesquisadores e superar a dicotomia positivista x interpretativo *versus* quantitativo x qualitativo. Para esses autores, a busca de superação desses modelos resultou na emergência de um modelo alternativo de pesquisa, o chamado *quanti-qualitativo*, ou o inverso, *quali-quantitativo*, dependendo do enfoque do trabalho.

Ao tratarmos das ciências sociais não podemos adotar o mesmo modelo de investigação das ciências naturais, pois o seu objeto é histórico e possui uma consciência histórico-social. Isto significa que tanto o pesquisador como os sujeitos participantes dos grupos sociais e da sociedade darão significados e intencionalidade às ações e às suas construções. (BARROS; LEHFELD, 2003, p. 32).

Ainda, segundo Gomes e Araújo (2005), “[...] apesar da clara oposição existente entre as duas abordagens (quantitativa x qualitativa), diferentes autores, especialmente os da área social, colocam que o ideal é a construção de uma metodologia que consiga agrupar aspectos de ambas perspectivas”. Demo (1995, p. 231), por exemplo, afirma que, “[...] embora metodologias alternativas facilmente se unilateralizem na qualidade política, destruindo-a em conseqüência, é importante lembrar que uma não é maior, nem melhor que a outra. Ambas são da mesma importância metodológica”.

As pesquisas qualitativas revelam características multimetodológicas, pois colocam uma grande variedade de procedimentos e instrumentos de coleta de dados à disposição dos pesquisadores (ALVES-MAZZOTTI; GEWANSDSZNAJDER, 2002). Igualmente, para a análise dos dados obtidos, existem várias *técnicas*, dentre as quais a Análise Discursiva e a Análise de Conteúdo, que foi aquela pela qual optamos, conforme ressaltado no item 3.1.5.

3.1.3 O *locus* da pesquisa

A pesquisa foi realizada nos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente de Assis, Paraguaçu Paulista e Borá, os dois maiores e o menor município que compõem o CIVAP – Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema –, bem como com os Conselheiros e sociedades desses municípios.

O CIVAP é composto de 20 municípios, congregando aproximadamente 400 mil habitantes, de acordo com a representação gráfica a seguir:



Fonte: civap.com.br

Figura 1 - Representação gráfica do CIVAP – Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema

A escolha dos municípios pesquisados se deu em razão de suas extensões, sendo Assis e Paraguaçu Paulista os dois maiores e Borá, o menor município, os quais compõem o CIVAP – Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema –, visando a estabelecer parâmetros de comparação entre os dados coletados e levando-se em consideração o tamanho de cada município.

O município de Assis está localizado no Sudoeste do Estado de São Paulo e sua principal via de acesso é a rodovia Raposo Tavares, estando distante aproximadamente 440 km da Capital. É caracterizado como importante polo regional, por encontrar-se no entroncamento rodoviário entre os Estados de São Paulo, Paraná e Mato Grosso do Sul, viabilizando, também, o acesso ao Mercosul.

O município de Assis, que é a Sede da Região de Governo do Estado e do CIVAP, com território de pouco mais de 462 km², abriga uma população de 95.156 habitantes (ASSIS, 2011).

Na área educacional, o município de Assis possui: 20 Estabelecimentos de Ensino Pré-Escolar; 40 Estabelecimentos de Ensino Fundamental; 11 Estabelecimentos de Ensino Médio; e 04 Estabelecimentos de Ensino Superior.

Assis também é considerada um importante centro educacional e tecnológico, por ser o único município da América Latina a abrigar o curso superior de Biotecnologia, oferecido pela UNESP - Universidade Estadual Paulista (ASSIS, 2011).

O município de Paraguaçu Paulista é um dos 29 municípios paulistas considerados estâncias turísticas pelo Estado de São Paulo, por cumprirem determinados pré-requisitos definidos por Lei Estadual. Tal *status* garante a esses municípios uma verba maior, por parte do Estado, para a promoção do turismo regional. Além disso, o município adquire o direito de agregar junto a seu nome o título de *Estância Turística*, termo pelo qual passa a ser designado tanto pelo expediente municipal oficial quanto pelas referências estaduais (PARAGUAÇU PAULISTA, 2011).

Está localizado no Sudoeste do Estado de São Paulo e faz parte da microrregião de Assis. Suas principais vias de acesso são as rodovias SP-284 e SP-421, estando distante aproximadamente 422 km da Capital, com território de pouco mais de 1.001,094 km, abrigando uma população de 42.281 habitantes (PARAGUAÇU PAULISTA, 2011).

Na área educacional, o município de Paraguaçu Paulista possui: 12 Estabelecimentos de Ensino Pré-Escolar; 19 Estabelecimentos de Ensino Fundamental; e 06 Estabelecimentos de Ensino Médio.

O município do Borá é considerado o menor município brasileiro em número de habitantes. Está localizado no Sudoeste do Estado de São Paulo e faz parte da microrregião de Assis; suas principais vias de acesso são as rodovias SP-284 e SP-421, estando distante aproximadamente 495 km da Capital, com território de pouco mais de 118,669 km, e abrigando uma população de 805 habitantes (BORÁ, 2011).

Na área educacional, o município de Borá possui: 01 Estabelecimento de Ensino Pré-Escolar; 02 Estabelecimentos de Ensino Fundamental; e 01 Estabelecimento de Ensino Médio.F

3.1.4 Participantes da pesquisa

Os sujeitos selecionados para a concretização da pesquisa, aos quais foram aplicados os questionários, foram os Membros dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente de Assis, Borá e Paraguaçu Paulista, em exercício no ano de 2010, sendo **14 (catorze) Conselheiros em Assis²⁹, 20 (vinte) Conselheiros no Borá³⁰, e 10 (dez) Conselheiros em Paraguaçu Paulista³¹.**

As tabelas subsequentes classificam os sujeitos da pesquisa, de acordo com o sexo, a idade, a escolaridade, a profissão e a participação em outros Conselhos.

Tabela 1 - Município de Assis (sexo e faixa etária)

Sexo	Total	Faixa etária
Masculino	05	
Feminino	08	
20 a 29 anos		03
30 a 39 anos		Nenhum
40 a 49 anos		04
Acima de 50 anos		06

Fonte: O autor

Tabela 2 - Município de Assis (escolaridade, profissão e participação em outros Conselhos)

Escolaridade	Total	Profissão	Total	Outros Conselhos	Total
Ciências Contábeis e Econômicas	01	Assistente Social	01	Saúde	02
Pedagogia	01	Professora Ensino Médio	01	Pessoa Portadora de Deficiência	01
Bel. Direito	01	Professora Universitária	03	Cons. Comum. de Segurança	01
Ensino Médio	01	Psicóloga	03	Idoso	11
Médico	01	Advogado	01	Nenhum	01
Educação Física	01	Contador	01		
Psicologia	05	Funcionário Público	01		
Ciências Contábeis	02	Médico	01		
		Repositor de Supermercado	01		

Fonte: O autor

²⁹ Dos 14 (catorze) Conselheiros, apenas 13 (treze) compareceram à reunião para responder ao questionário.

³⁰ Dos 20 (vinte) Conselheiros, apenas 07 (sete) compareceram à reunião para responder ao questionário.

³¹ Dos 10 (dez) Conselheiros, apenas 07 (sete) compareceram à reunião para responder ao questionário.

Tabela 3 - Município de Borá (sexo e faixa etária)

Sexo	Total	Faixa etária
Masculino	01	
Feminino	06	
20 a 29 anos		02
30 a 39 anos		02
40 a 49 anos		01
Acima de 50 anos		02

Fonte: O autor

Tabela 4 - Município de Borá (escolaridade, profissão e participação em outros conselhos)

Escolaridade	Total	Profissão	Total	Outros conselhos	Total
Ciências Contábeis e Econômicas	01	Vice-Diretor de Escola	01	Saúde	03
Pedagogia	02	Professora	01	Fundeb	01
Auxiliar de Farmácia	01	Funcionário Público	03	Assistência Social	01
Ensino Fundamental	03	Tratorista	01	Nenhum	03
		Auxiliar de Serviços Diversos	01		

Fonte: O autor

Tabela 5 - Município de Paraguaçu Paulista (sexo e faixa etária)

Sexo	Total	Faixa etária
Masculino	04	
Feminino	03	
20 a 29 anos		02
30 a 39 anos		Nenhum
40 a 49 anos		03
Acima de 50 anos		02

Fonte: O autor

Tabela 6 - Município de Paraguaçu Paulista (escolaridade, profissão e participação em outros Conselhos)

Escolaridade	Total	Profissão	Total	Outros conselhos	Total
Educação Física	01	Comerciante	01	Saúde	02
Pedagogia	01	Professora	01	Nenhum	05
					(continua)
					(conclusão)
Escolaridade	Total	Profissão	Total	Outros conselhos	Total
Adm. de Empresas	01	Funcionário Público	01		
Ensino Médio	02	Bancário	01		
Psicologia	02	Psicólogo	02		
		Técnico Desportivo	01		

Fonte: O autor

Os questionários (Apêndice A) tiveram as questões formuladas com base nos documentos analisados e na literatura, obedecendo-se a um ritual consequencial, com questões avaliativas e hipotéticas, ancoradas em teorias e que ofereceram o maior número de dados possíveis para a concretização dos objetivos da pesquisa.

Cumpre anotar que foram respeitados todos os procedimentos éticos da pesquisa científica, adotando-se todos os cuidados necessários, consoante explicitado no item 3.1.7 (ética na pesquisa).

A análise da forma estrutural de atuação dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente refere-se ao estudo de suas Naturezas (Concepção, Composição e Fins), previstos legalmente; e a análise subjetiva tem como objetivo averiguar como os Conselheiros constroem e entendem a Natureza dos Conselhos.

Assim, em princípio, três eixos principais nortearam o roteiro dos questionários: a Concepção, a Estrutura e a Finalidade dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente.

3.1.5 Procedimentos e técnicas

Conforme mencionado no item 3.1.2, as investigações qualitativas apresentam características multimetodológicas, uma vez que colocam uma grande variedade de procedimentos e instrumentos de coleta de dados à disposição dos pesquisadores (ALVES-MAZZOTTI; GEWANSZNAJDER, 2002). Para a análise dos dados obtidos, existem várias *técnicas* colocadas à disposição dos pesquisadores, dentre as quais a Análise Discursiva e a Análise de Conteúdo, sendo esta pela qual optamos.

Através da Análise de Conteúdo, pretende-se investigar principalmente as formas de comunicação verbal, escrita ou não escrita, que se desenvolvem entre os indivíduos, e as representações sociais. Pode ser usada em textos literários, em entrevistas e discursos, enfim, tudo é passível de análise por essa técnica (QUEIRÓS, 2003). Portanto, aplica-se à análise de textos escritos ou de qualquer comunicação (oral, visual, gestual) reduzida a um texto ou documento.

A Análise de Conteúdo envolve várias técnicas e surgiu nos Estados Unidos, no início do século XX, podendo-se destacar duas funções na sua aplicação: uma referente à verificação de hipóteses e/ou questões, e outra atinente à descoberta do que está por trás dos conteúdos manifestos (GOMES, 1994).

Uma se refere à verificação de hipóteses e/ou questões. Ou seja, através da Análise de Conteúdo, podemos encontrar respostas para as questões formuladas e também podemos confirmar ou não as afirmações estabelecidas antes do trabalho de investigação (hipóteses). A outra função diz respeito à descoberta do que está por trás dos conteúdos manifestos, indo além das aparências do que está sendo comunicado. As duas funções podem, na prática, se complementar e podem ser aplicadas a partir de princípios da pesquisa quantitativa ou qualitativa. (GOMES, 1994, p. 74).

A Análise de Conteúdo tem como principal objetivo compreender criticamente o sentido das comunicações, seu conteúdo manifesto ou latente, as significações explícitas ou implícitas, podendo se utilizar diferentes procedimentos para a decodificação de um documento, dentre os quais destacamos as unidades léxicas (análise lexicológica), a classificação por categorias (análise categorial), o desvelar do sentido de uma comunicação no momento do discurso (análise de enunciação), ou revelar os significados dos conceitos em meios sociais diferenciados (análise de conotações) – ou qualquer outra forma de codificação de comunicações impressas. Tudo depende do material a ser analisado, dos objetivos da pesquisa e da posição ideológica e social do pesquisador.

Dessa forma, a técnica utilizada no método *quantitativo-qualitativo* foi a Análise de Conteúdo, que é o conjunto de várias técnicas, em suas diferentes formas de análise de um mesmo documento, não se enquadrando numa definição que a caracterize num todo.

O ponto fundamental da investigação qualitativa é o modo como os seres humanos interpretam e atribuem sentido a sua realidade subjetiva. Os pesquisadores não abordam as pessoas como individualidades isoladas, no vazio, mas exploram "os mundos" em que estas pessoas estão inseridas, na globalidade do seu contexto de vida.

Para atingir o seu objetivo, a perspectiva qualitativa oferece ao cientista uma série de *ferramentas*, tais como história de vida e autobiografia, estudo de caso, entrevistas, observação participante, análise de documentos, produção/análise de imagens, questionários etc. As *ferramentas* são as formas com que o pesquisador irá coletar os dados que entende necessários para a realização da pesquisa.

Dentre as várias *ferramentas* à disposição para a coleta de dados, privilegiou-se, para a realização desta pesquisa, a utilização de três: observação participante das reuniões dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, análise de documentos (legislação) e questionários (Apêndice A), por atenderem de forma mais ampla aos objetivos do trabalho.

Com a finalidade de atingir os objetivos propostos na pesquisa e para buscar elementos para a formulação dos questionários foi realizada a análise de documentos, a qual possibilita reunir uma grande quantidade de informação relacionada com a situação estudada.

Considera-se como documento qualquer registro escrito que possa ser usado como fonte de informação. Regulamentos, atas de reunião, livros de frequência, relatórios, arquivos, pareceres, etc., podem nos dizer muita coisa sobre os princípios e normas que regem o comportamento de um grupo e sobre as relações que se estabelecem entre os diferentes subgrupos. (ALVES-MAZZOTTI; GEWANSZNAJDER, 2002, p. 169).

Um documento geralmente descreve um processo de desenvolvimento de um indivíduo ou de um grupo, contudo, apresenta uma limitação quanto à complexidade das situações referentes à capacidade do autor para compreendê-las e analisá-las adequadamente (ANGELL; FREEDMAN, 1974).

Portanto, o recorte de jornal, a fotografia de uma cena de rua, o recorte de diário oficial, os processos, os inquéritos, os relatórios oficiais, são tão *presentativos* (no sentido de estar presentes) quanto uma entrevista ou discussão de grupo – não há primazia. Nenhum pode ser considerado mais representativo do que o outro, todos existem num determinado momento – têm uma presença, tornando redundante a própria noção de representatividade (SPINK, 1999).

Os Psicólogos Sociais tendem a privilegiar entrevistas, questionários e discussões de grupo – práticas discursivas do *aqui e agora*, em detrimento dos documentos. Já os historiadores ainda suspeitam da utilidade de relatos pessoais e outras formas de recordações orais, dando preferência em trabalhar com documentos, registros, anotações, mesmo quando possuem à sua disposição aquelas outras técnicas potencialmente disponíveis (SPINK, 1999).

Em seu estudo sobre a história e a teoria social, incluindo aí a Psicologia Social, Peter Burke *apud* Spink (1999) despertou sua atenção para um fato curioso de que, mesmo sendo disciplinas vizinhas, as visões de uma sobre a outra tendem a ser estereotipadas e seu diálogo inexistente.

A preocupação e a necessidade de explicitar o *como*, tão privilegiada nas investigações sociais, notadamente na Psicologia Social, não é encontrada com o historiador que se preocupa, *a priori*, em registrar as fontes.

Os Psicólogos incorrem na tentação criada pela possibilidade de falar, conversar com o objeto de seus estudos, buscar novos dados, recentes ou originais, o que demonstra a valorização da entrevista como parte da identidade dos Psicólogos, esquecendo-se de que as práticas discursivas, como linguagem em ação, estão presentes, de forma ubíqua tanto nas imagens e artefatos como nas palavras (SPINK, 1999).

A observação das reuniões dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente dos Municípios de Assis, Paraguaçu Paulista e Borá, também foi utilizada como *ferramenta* na coleta de dados, visando a perceber a dinâmica de atuação e a participação dos Conselheiros nas discussões e deliberações do Órgão.

O conteúdo analisado, através do método da Análise de Conteúdo consiste em documentos e questionários.

Assim, o investigador irá efetuar uma “garimpagem” nos vários documentos (legislação, atas, ocorrências, registros etc.), inclusive, observação em reuniões dos Conselheiros, que possam fornecer dados para uma análise da forma estrutural de atuação dos referidos Conselhos, ou seja, ao estudo de suas Naturezas (Concepção, Composição e Fins), previstos legalmente; ainda, com base nos documentos analisados e na literatura, serão elaborados questionários aos Conselheiros, obedecendo-se a um ritual consensual, com questões avaliativas e hipotéticas, ancoradas em teorias e questões que ofereçam o maior número de dados possíveis para a concretização dos objetivos da pesquisa, os quais serão respondidos na presença do pesquisador. Por fim, caso necessário, de acordo com o desenvolvimento da pesquisa, subsidiariamente, poderão ser empregadas, também, entrevistas.

Ao utilizar-se o método *quanti-qualitativo* como derivado do método qualitativo, com a técnica de Análise de Conteúdo, pretende-se fazer uma narrativa temática, tendo como base a organização do texto extraído do discurso (principalmente dos questionários, dos documentos analisados e da literatura), fundando-se no tema e na temporalidade dos fatos e fenômenos narrados, tendo como eixo referencial a Teoria das Representações Sociais.

3.1.6 Procedimento para coleta de dados

O termo *dados* refere-se a todo material bruto que os investigadores coletam do universo pesquisado, formando a base da análise. Podem ser incluídos nos dados os materiais que os pesquisadores registram em entrevistas, trabalhos de campo e também aquilo que os outros criaram e que o investigador os encontra, tais como diários, fotografias, documentos oficiais, artigos de jornais, entre outros (BOGDAN; BIKLEN, 1994).

O processo de coleta de dados resume-se em verdadeiro processo de “garimpagem”, pois, se as categorias de análise dependem dos documentos, eles precisam ser encontrados, “extraídos” das prateleiras, dos arquivos, para receber um tratamento orientado pelo objeto da pesquisa (PIMENTEL, 2001).

Ao utilizar amostras qualitativas, torna-se fundamental que o investigador busque, em seu universo, a maior diversidade possível de perfis, de forma a abranger as diferentes perspectivas do problema, saturando adequadamente os dados (VICTORA; KNAUTH; HASSEN, 2000). Em razão da metodologia empregada, a validade e a significância das informações geradas têm maior relação com a quantidade e riqueza de informações dos casos pesquisados, capacidade de observação e de análise do pesquisador, do que com o tamanho da amostra (PATTON, 1990).

Nesse sentido, com vistas a atingir os objetivos propostos, em resumo, a execução do projeto foi realizada da seguinte maneira:

1. Pesquisa nos arquivos dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente dos Municípios de Assis, Paraguaçu Paulista e Borá, para levantamento da normatização e dos demais documentos pertinentes ao objeto de estudo;
2. Observação participante de reuniões dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente dos Municípios de Assis, Paraguaçu Paulista e Borá, almejando verificar a dinâmica de atuação e a participação dos Conselheiros, nas discussões e deliberações do Órgão, suas concepções, suas falas, as representações sociais;
3. Aplicação de questionário aos Conselheiros, de sorte a analisar suas representações acerca da Natureza (Concepção, Estrutura e Finalidade) dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente.
- 3.1. Os questionários foram aplicados aos Membros dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente de Assis, Borá e Paraguaçu Paulista, sendo 13 (treze) Conselheiros em Assis, 07 (sete) Conselheiros no Borá, e 07 (sete) Conselheiros em Paraguaçu Paulista.

Para o desenvolvimento da pesquisa, primeiramente, estabeleceu-se contato com os Presidentes dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente de Assis, Borá e Paraguaçu Paulista, aos quais foram entregues os documentos oficiais, informando-lhes os detalhes da pesquisa.

Os Presidentes dos CDMCAs, após os esclarecimentos sobre a pesquisa, foram favoráveis à realização da mesma, colocando-se à disposição para a coleta dos dados, reconhecendo a relevância do tema e assinando a autorização formal para a realização da pesquisa em seus respectivos Colegiados (Assis³², Borá³³ e Paraguaçu Paulista³⁴).

A fase de coleta de dados teve início com a análise detalhada das normatizações municipais que contêm os aspectos voltados à Concepção, Composição e Fins dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, os quais, examinados conjuntamente, caracterizam a Natureza dos mesmos, conforme consta do Capítulo 2, itens 2.7.1, 2.7.2 e 2.7.3.

De posse das autorizações dos Presidentes dos CMDCA's Visitados, a presente pesquisa foi submetida ao Comitê de Ética do Hospital Regional de Assis³⁵, como consta do Capítulo 3, item 3.1.

Cumpridas as etapas formais (autorizações dos Presidentes e Comitê de Ética), para a realização da pesquisa, iniciou-se a fase de coleta de dados, com a Observação das Reuniões dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e, posteriormente, com o processo de análise dos dados.

A Observação das Reuniões ocorreu durante o ano de 2010, iniciando-se no mês de março, após a submissão da pesquisa ao Comitê de Ética, passando-se, após a Observação das Reuniões, à análise dos dados coletados.

Na fase inicial do manuseio dos documentos e na observação das reuniões, verificou-se que o CMDCA de Assis não dispõe de um sistema de arquivos organizado, ao menos do cadastro e registro das entidades e instituições que são beneficiadas com verbas do FMDCA. Constatou-se que, até a gestão pesquisada, todos os documentos referentes ao CMDCA eram “guardados” nas residências dos respectivos presidentes, os quais, ao final de suas gestões, levavam os mesmos para suas casas.

³² Anexo B.

³³ Anexo B.

³⁴ Anexo B.

³⁵ Anexo A.

Da mesma forma acontece no CMDCA de Borá, que não possui um arquivo organizado e sistematizado.

Já o CMDCA de Paraguaçu Paulista possui uma secretaria organizada, encarregada de sistematizar e arquivar os documentos do referido Conselho e, ainda, secretariar as reuniões e acompanhar o(a) Presidente, prestando-lhe as informações necessárias, bem como aos demais Conselheiros.

Em relação à aplicação do questionário, após a exposição e esclarecimentos, pelo pesquisador, sobre a pesquisa e seus objetivos, os sujeitos receberam os questionários e as instruções e orientações necessárias para respondê-los.

Como se verá no próximo capítulo, a ausência de um sistema organizado e articulado do arquivo dos CMDCA's de Assis e do Borá dificultou a coleta de dados, demonstrando a “pessoalidade” e, com isso, a ausência de continuidade e de políticas públicas duradoras.

Note-se que, em Assis, não há ao menos cadastro e registro atualizado de todas as entidades e/ou instituições do Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente, nem mesmo o CMDCA tem o controle de quais entidades/instituições existem no município e, tampouco, as atividades que realiza.

Após a organização e sistematização das informações e dos dados mais relevantes para os objetivos da pesquisa, começou-se o processo de decodificação, interpretação e inferências sobre as informações obtidas, o que representa o conteúdo do próximo capítulo.

3.1.7 Ética na pesquisa

A palavra *ética* possui uma forte carga emocional e é plena de significados ocultos. Nada é mais terrível para um pesquisador do que ser acusado de falta de ética (BOGDAN; BIKLEN, 1994), razão pela qual os compromissos éticos exigem dele uma postura adequada, com diversos cuidados a serem observados.

Em toda e qualquer pesquisa, a autorização dos participantes e do responsável pelo local é essencial para sua realização.

Na presente investigação, foi solicitada autorização dos Presidentes dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente dos Municípios de Assis, Paraguaçu Paulista e Borá, para participação e realização da pesquisa, e cada Conselheiro foi convidado a participar da mesma.

Com a solicitação da autorização, foram esclarecidos, aos sujeitos da pesquisa, seus objetivos e quais instrumentos de coleta de dados foram utilizados, atendendo-se, assim, à abordagem metodológica escolhida e a princípios éticos.

Ao refletir sobre a questão ética na pesquisa, Tura (2003) ressalta que o pesquisador deve encontrar a linguagem adequada para se comunicar com os participantes, para que estes o compreendam e sejam compreendidos. Para Kramer (2002), o pesquisador deve ter, também, o compromisso de registro fidedigno das observações, das falas e de devolução dos dados aos participantes da pesquisa, através de relatórios ou artigo, visando à divulgação dos dados.

Desse modo, os apontamentos apresentados por Tura (2003) e Kramer (2002) serão observados na pesquisa, enfatizando-se o momento de campo, no qual foram consultados os documentos, observadas as reuniões e aplicados os questionários.

Portanto, independentemente do referencial teórico-metodológico-epistemológico adotado, as discussões sobre as questões éticas são de grande relevância, pelo fato de a presente pesquisa ter sido submetida ao Comitê de Ética do Hospital Regional de Assis, situado na Rua Dr. Simphrônio Alves dos Santos, s/n., na cidade de Assis/SP, CEP: 19.810-000, telefone: (18) 33026079 (Anexo I).

3.2 Referencial Teórico

3.2.1 Teoria das Representações Sociais

As representações são criadas pelos seres humanos para que eles se apreendam do mundo à sua volta, pela necessidade de comportamento, informação, domínio físico e intelectual do mundo. As representações são sociais, porque o mundo é partilhado entre as diversas pessoas que o compõem, que servem de apoio umas para as outras, muitas vezes de forma convergente, outras de forma conflituosa, para compreendê-lo, administrá-lo ou enfrentá-lo (JODELET, 2001).

Representar é uma capacidade mental inerente ao homem que busca apreender a realidade que o rodeia. Pode-se perceber essa capacidade representativa através da linguagem falada e escrita, nos comportamentos, na produção pictórica e gráfica que nos cercam. Em síntese, pode-se afirmar que representar são formas que traduzem o querer, o sentir e o agir humanos. (SOUZA, 2005, p. 61).

A relação dialética estabelecida pelo homem entre o individual e o social é a base teórica do conceito de representação social, ou seja, a apropriação da realidade social pelo indivíduo, de modo que o social e o exterior se tornam internos.

Como uma das alternativas na tentativa de explicação e entendimento do psiquismo humano, visando principalmente ao enfrentamento da problemática que envolve as dicotomias sujeito/objeto e indivíduo/sociedade, foi elaborada, na década de 1960, a Teoria das Representações Sociais, idealizada pelo psicólogo social Serge Moscovici, na França, com o trabalho intitulado *La Psychanalyse, son image et son public* (1961), no qual o autor propõe a socialização da Psicanálise e também uma forma sociológica de Psicologia Social (FARR, 2009; SÁ, 1995).

O nascimento da Teoria das Representação Sociais ocorreu em um período histórico marcado por mudanças provocadas pela insatisfação e tentativa de superação do modelo científico que valoriza de forma excessiva os saberes científicos em detrimento da cultura do senso comum, menosprezando e desprestigiando o valor das crenças e conceitos culturalmente construídos no intercâmbio comunicacional cotidiano que constitui e é constituído na cultura.

A insatisfação do modelo científico vigente também alcançou o modelo tradicional da Psicologia, de natureza positivista, vinculada às Ciências Naturais, de caráter individualista, instaurando um movimento de ressignificação daquela ciência, cuja matéria-prima é a cultura (SOUZA, 2005).

Em seus estudos iniciais, Moscovici (1978) resgatou historicamente o conceito de representações, buscando renovar e confirmar a especificidade da Psicologia Social, a partir de estudos que pudessem explicar como se dá a relação entre o individual e o social, negando, pois, explicações estritamente sociais, como em Durkheim, ou as essencialmente cognitivas, como em Piaget.

A origem da Teoria das Representações Sociais está relacionada com a Sociologia de Durkheim e com a Antropologia de Lévy-Bruhl, porque Moscovici buscava a transformação da perspectiva individualista que se encontrava instalada na Psicologia Social tradicional.

Para Moscovici (1985), o dualismo entre o mundo individual e o mundo social lhe provocava repulsa, uma vez que sua intenção era desenvolver uma psicossociologia do conhecimento que levasse em consideração tanto os elementos individuais quanto os fatos sociais, sendo essencial, segundo Sá (1995), a influência dos contextos sociais não somente sobre os comportamentos individuais, na construção das próprias realidades sociais.

Durkheim (1895 apud JODELET, 2001) foi o primeiro a identificar e estudar os objetos e elementos das representações sociais como produções mentais, extraídos de um estudo sobre a ideação coletiva. Contudo, a Psicologia durkheimiana despreza qualquer explicação psicológica para os fatos sociais.

Inicialmente, as representações sociais, como foram estudadas por Durkheim (1978), chamaram-se representações coletivas, o que serviu como elemento básico para a elaboração de uma teoria da religião, da magia e do pensamento mítico. Contribuíram, ainda, para a criação da Teoria das Representações Sociais, a Teoria da Linguagem de Saussure, a Teoria das Representações Infantis de Piaget e a Teoria do Desenvolvimento Cultural de Vigotsky.

Salienta Moscovici (2009) que o conceito de representação social complementou a teoria de Durkheim, Lévy-Bruhl e Mauss, que dele careciam. Enfatiza ele que o conceito de representação social foi uma tarefa importante para a Psicologia Social, pois ela procura renovar e confirmar a especificidade da Psicologia Social, que, na perspectiva desse autor, é difícil de estabelecer. Para Durkheim, as representações coletivas, em relação ao comportamento e ao pensamento individuais, são resultado da cooperação estabelecida tanto no espaço quanto no tempo, em cujas redes várias gerações acumularam experiência e saber (SPINK, 1995 apud CONSTANTINO et al., 2007).

Moscovici (1978) renovou a análise de Durkheim (1895) “[...] insistindo sobre a especificidade dos fenômenos representativos nas sociedades contemporâneas, caracterizadas por: intensidade e fluidez das trocas e comunicações; desenvolvimento da ciência; pluralidade e mobilidades sociais” (JODELET, 2001, p. 22), buscando o desenvolvimento de uma psicossociologia do conhecimento e instaurando uma redefinição para os problemas e conceitos até então existentes na Psicologia Social.

Na Psicologia Social, as representações ganham um sentido para além da apreensão e conceituação, pois são sistemas mentais também criativos, autônomos e que constroem o real. Nesse modelo a representação não é só resultado da ação mental, mas sim motivadora da mesma, sendo também vista como eminentemente social em suas origens e função. (SOUZA, 2005, p. 62).

Ao retornar ao conceito de representações de Durkheim, Moscovici não o fez simplesmente sob uma perspectiva crítica, mas tinha uma intenção construtiva: proporcionar à Psicologia Social objetos e instrumentos conceituais que permitissem um conhecimento cumulativo, diretamente com as verdadeiras questões colocadas na vida social (JODELET, 2001).

Para Moscovici (1978), o importante não é saber de representações de um passado remoto, de sociedades primitivas, mas das presentes, do tempo presente da sociedade, considerando-se que o conhecimento produzido é relativo a quem fala e de onde falava, qual grupo pertence, e não do objeto em si, salientando a importância do grupo de pertencimento.

Segundo Guareschi (1996), através do conceito de relação, ou seja, a compreensão de que os objetos, a sociedade, a vida social, o ser humano, tudo existe, se constitui através de relações, a Teoria das Representações Sociais estabelece uma síntese entre o individual e o social, o interno e o externo, o estático e o dinâmico, a gênese e a estrutura, o consistente e o mutável, o material e o simbólico.

Em razão das várias significações, as representações expressam determinado indivíduo ou determinado grupo, “[...] que as forjam e dão uma definição específica ao objeto por elas representado” (JODELET, 2001, p. 20).

Contudo, não se pode desprezar que esse processo ocorre sob o peso da tradição, da memória, do passado. Porém, isso não significa que estejam sendo criados e acrescentados novos elementos à realidade consensual, que não esteja ocorrendo a produção de mudanças no sistema de pensamento, que não se esteja dando prosseguimento à construção do mundo de ideias e imagens em que vivemos (SPINK, 1995).

As transformações do homem e a forma como assimila a realidade social são percebidas pela teoria das Representações Sociais em um processo histórico e não natural, considerando a ideologia como determinante de formas de pensar e agir. A ideologia integra também essas representações e influencia diretamente na consciência individual, em que se identificam e se localizam. De acordo com Salles (1991), a ideologia se concretiza em nível de representações sociais e é expressa no exterior, no mundo, pelas ações e linguagem dos homens. (CONSTANTINO et al., 2007, p. 54).

Em Jodelet (apud JOVCHELOVITCH, 2000, p. 41), a Teoria das Representações Sociais possui caráter tanto referencial como construtivista, pois as representações sociais são sempre a representação de um objeto, “[...] elas ocupam o lugar de alguma coisa, elas re-apresentam alguma coisa”.

Dessa forma, elas representam, por excelência, o espaço do sujeito social, lutando para dar sentido, interpretar e construir o mundo em que ele se encontra. Para além das estruturas dadas da vida social, elas oferecem a possibilidade da novidade, da autonomia, daquilo que ainda não existe, mas poderia existir. Elas são, neste sentido, uma relação do ausente e um meio de evocar o possível. (JODELET apud JOVCHELOVITCH, 2000, p. 41).

As representações sociais vão além de atitudes e imagens, possuindo a função de constituir a realidade, sendo, ao mesmo tempo, a marca, o sinal e a reprodução de um objeto socialmente valorizado, significando sempre a reprodução de alguém sobre alguma coisa (MENIN, 2000).

O instrumento utilizado pelos indivíduos para atribuir significação às suas realidades é a linguagem, de sorte que essa significação é a representação social, que é produzida de forma coletiva pela sociedade. O indivíduo labora em um processo de apropriação das significações historicamente produzidas pela sociedade, transformando-as de acordo com suas necessidades e particularidades psíquicas, objetivando-as como parte de seu pensamento cotidiano, presentes aspectos culturais, cognitivos e valorativos.

Jovchelovitch (2009, p. 76) afirma que Jodelet estabelece uma discussão do conceito da representação social e o seu desenvolvimento em uma “[...] teoria a partir do que uma representação é”, ressaltando que o ato da representação é essencial para a construção da representação social.

Ela argumenta que o ato da representação supera as divisões rígidas entre o externo e o interno ao mesmo tempo em que envolve um elemento ativo de construção e reconstrução; o sujeito é autor da construção mental e ele a pode transformar na medida em que se desenvolve. Sua análise do ato da representação também delimita cinco características que vêm a ser fundamentais na construção das representações sociais..., o fato de que elas sempre são a referência de alguém para alguma coisa; seu caráter imaginativo e construtivo, que a faz autônoma e criativa e finalmente sua natureza social, o fato de que “os elementos que estruturam a representação advêm de uma cultura comum e estes elementos são aqueles da linguagem”. (JOVCHELOVITCH, 2009, p. 76).

As representações sociais são encontradas nas reuniões públicas, nos cafés, nas ruas, nos meios de comunicação, nas instituições sociais, enfim, no encontro público de atores sociais, nos espaços em que os sujeitos sociais se reúnem para falar e dar sentido ao cotidiano (JOVCHELOVITCH, 2000).

Na perspectiva de Moscovici (2003, p. 48), há um poder criador de objetos e eventos da nossa atividade representativa, há “[...] relações entre o nosso reservatório ‘de imagens e a nossa capacidade de combiná-las, de engendrar novas e surpreendentes combinações’”. O autor acrescenta:

[...] a representação constitui uma preparação para a ação, pois além de guiar o comportamento ela “remodela e reconstitui os elementos do meio ambiente em que o comportamento deve se ligar. Ela consegue incutir um sentido ao comportamento, integrá-lo numa rede de relações em que está vinculada ao seu objeto, fornecendo ao mesmo tempo as noções, as teorias e os fundos de observação que tornam essas relações estáveis e eficazes. (MOSCOVICI, 2003, p. 49).

Moscovici (1978, p. 26) ainda aponta que “[...] uma representação fala tanto quanto mostra, comunica tanto quanto exprime” e, concluindo sobre o conceito de representação social, ele afirma que a representação social “[...] é uma modalidade de conhecimento particular que tem por função a elaboração de comportamentos e a comunicação entre indivíduos” (MOSCOVICI, 1978, p. 26).

O termo *representação social* é multifacetário, já que designa tanto um conjunto de fenômenos, quanto o conceito que os engloba e a teoria que os explicam (SÁ, 1995), ou seja, ele pode ser concebido como teoria, categoria explicativa ou analítica, ou como conceito (MOREIRA; OLIVEIRA, 1998).

De um lado a representação social é concebida como processo social que envolve comunicação e discurso, ao longo do qual significados e objetos sociais são construídos e elaborados. Por outro lado [...] as representações sociais são operacionalizadas como atributos individuais – como estruturas individuais de conhecimento, símbolos e afetos distribuídos entre as pessoas em grupo ou sociedades. (WAGNER, 2009, p. 149).

3.2.2 Contextualização da Teoria das Representações Sociais

Como já se frisou, neste trabalho, a Teoria das Representações Sociais foi idealizada pelo psicólogo social Serge Moscovici, na França, na década de 1960, como uma das alternativas na tentativa de explicação e entendimento do psiquismo humano, no enfrentamento da problemática que envolve as dicotomias sujeito/objeto e indivíduo/sociedade.

Para Farr (2009), a Teoria das Representações Sociais é uma forma sociológica de Psicologia Social, diferindo marcadamente das formas psicológicas/individualistas da Psicologia Social, especialmente daquelas predominantes na Europa e nos Estados Unidos.

[...] a TEORIA DAS REPRESENTAÇÕES SOCIAIS se articula tanto com a vida coletiva de uma sociedade, como com os processos de constituição simbólica, nos quais os sujeitos sociais lutam para dar sentido ao mundo, entendê-lo e nele encontrar seu lugar, através de uma identidade social. Isto significa deixar claro como as representações sociais, enquanto fenômeno psicossocial, estão necessariamente radicadas no espaço público e nos processos através dos quais o ser humano desenvolve uma identidade, cria símbolos e se abre para a diversidade de um mundo de Outros. (JOVCHELOVITCH, 2009, p.65).

Em seus estudos e discussões, Moscovici advoga, para a Psicologia Social, a necessidade de se dar uma atenção acentuada à produção e ao pensamento dos sociólogos e antropólogos, para o estudo e compreensão dos fenômenos psíquicos.

A superação dos dualismos clássicos (sujeito/objeto, indivíduo/sociedade, individual/coletivo, experimental/não experimental e “bons” e “maus” métodos) é um dos objetivos de Moscovici, na formulação e desenvolvimento da Teoria das Representações Sociais (MOSCOVICI, 2009).

Com a Teoria das Representações Sociais temos uma história diferente, que questiona ao invés de adaptar-se, e busca o novo, lá mesmo onde o peso hegemônico do tradicional impõe as suas contradições [...] e a Teoria das Representações Sociais vai buscar, tanto dentro da Psicologia como fora dela, as possibilidades de reconstrução teórica, epistemológica e metodológica a que se propõe. É o caráter dessa busca que lhe faz ser tanto uma teoria específica da Psicologia Social como um empreendimento interdisciplinar. (GUARESCHI; JOVCHELOVITCH, 2009, p. 17).

Segundo Guareschi e Jovchelovitch (2009), a principal ruptura proporcionada pela Teoria das Representações Sociais à Psicologia Social refere-se ao individualismo teórico, que marcou a maioria das conceptualizações presentes na disciplina.

A Teoria das Representações Sociais se coloca contra uma epistemologia individualista, do sujeito “puro”, ou uma epistemologia do objeto “puro”, focalizando seu olhar sobre a relação entre os dois, demonstrando que tanto o mundo como o sujeito são construídos da relação dialética entre a atividade deste e a relação objeto-mundo.

Portanto, quando se trata de representações sociais, a análise desloca-se para o nível social, ou seja, para os fenômenos produzidos pelas construções particulares da realidade social, e não centrada no sujeito individual. Contudo, não se trata simplesmente de abandonar o individual porque se trata de uma perspectiva individualista, mas analisar o social enquanto totalidade, considerando-se que esse social não se restringe à dinâmica de um agregado de indivíduos.

Para Jovchelovitch (2009), a construção das representações sociais está concentrada nos processos de comunicação e vida, denominando-os de processo de mediação social, uma vez que, para ela, toda comunicação é uma mediação entre um mundo de perspectivas diferentes, podendo-se concluir que as representações sociais não só se formam com as mediações sociais como elas próprias são mediações sociais.

Sawaia (1995) sustenta que Moscovici criou o conceito de representação social com o objetivo de dar ênfase à visão do sujeito ativo e criativo na sociedade, de forma oposto à passividade em que foi reduzido o homem pela teoria cognitivista, sublinhando a função simbólica e de poder de construção do real do aparelho cognitivo.

Na relação com a natureza e com os outros homens, tendo em vista a realização de suas necessidades, dentro de um determinado conjunto de relações sociais e de uma cultura específica, o indivíduo cria sua representação das coisas e fixa o aspecto fenomenal da realidade. (MOSCOVICI, 1988 apud SAWAIA, 1995, p. 76).

Encontramos, em Jodelet (2001), uma caracterização de representação social com a qual, segundo ela, a comunidade científica se encontra de acordo.

[...] é uma forma de conhecimento, socialmente elaborada e partilhada, com um objetivo prático, e que contribui para a construção de uma realidade comum a um conjunto social. Igualmente designada como saber de senso comum ou ainda saber ingênuo, natural, esta forma de conhecimento é diferenciada, entre outras, do conhecimento científico. Entretanto, é tida como um objeto de estudo tão legítimo quanto este, devido à sua importância na vida social e à elucidação possibilitadora dos processos cognitivos e das interações sociais. (JODELET, 2001, p. 22).

No entender de Guareschi (2009, p. 203), o conceito de representação social evidencia várias dimensões, devendo ser levado em consideração “[...] o que forma as representações sociais, como elas se constituem e quais os efeitos dessas representações”, apontando, assim, para um conceito: “[...] dinâmico, gerador (generativo), relacional, amplo, político-ideológico (valorativo) e, por isso tudo, social” (GUARESCHI, 2009, p. 203).

O elemento social na Teoria das Representações Sociais funciona como algo constitutivo delas, não havendo uma separação substancial, não determinando a pessoa, mas sendo parte integrante dela. Segundo a Teoria das Representações Sociais, o homem é essencialmente social.

A observação do campo de pesquisa utilizado em torno da noção de representação social apresenta três características marcantes, quais sejam: a vitalidade, a transversalidade e a complexidade (JODELET, 2001).

Mesmo tendo rapidamente entrado em desuso, após ter sido relançada pela Psicologia Social, a noção de representação social tem sido empregada em uma vasta corrente de pesquisas, atestada pela quantidade de publicações, e, ainda, pela “[...] diversidade de países onde ela é empregada, dos domínios onde é aplicada, das abordagens metodológicas e teóricas que inspira” (JODELET, 2001, p. 23). Também é motivo de vitalidade, uma vez que autoriza interpretações múltiplas da noção e das discussões que são fontes de avanços teóricos.

Já a transversalidade se dá em razão da posição em que se encontra a noção de representação social, isto é, ela está situada na interface entre o psicológico e o social, noção que desperta o interesse de todas as Ciências Humanas, sendo encontrada em Sociologia, Antropologia e História, e, também, estudada em suas relações com a ideologia, com os sistemas simbólicos e as atitudes sociais refletidas pelas mentalidades (JODELET, 2001).

Esta multiplicidade de relações com disciplinas próximas confere o tratamento psicossociológico da representação um estatuto transversal que interpela e articula diversos campos de pesquisa, reclamando não uma justaposição, mas uma real coordenação de seus pontos de vista. (JODELET, 2001, p. 25).

Além disso, Jodelet (2001) ressalta que a teoria deve ser desenvolvida em uma abordagem que respeite a complexidade dos fenômenos e da noção, mesmo diante do grande desafio que isso represente.

As três características indicadas por Jodelet (2001) demonstram o dinamismo dos estudos e pesquisas envolvendo as representações sociais.

Wagner (2009) salienta que o conceito de representação social é multifacetado, já que a representação social pode ser concebida como um processo que envolve comunicação e discurso, através do qual significados e objetos são construídos e elaborados, e, por outro lado, ao conteúdo de pesquisas orientadas empiricamente, nas quais as representações sociais são “[...] operacionalizadas como atributos individuais – como estruturas individuais de conhecimento, símbolos e afetos distribuídos entre pessoas em grupos ou sociedades” (WAGNER, 2009, p. 149).

A Teoria das Representações Sociais entende que uma realidade social é criada apenas quando o novo ou o não familiar é incorporado aos universos consensuais, operando-se, aí, os processos pelos quais ele passa a ser familiar, perde a novidade, torna-se socialmente reconhecido e real.

Pode-se dizer, dessa forma, que “[...] nos interessamos por uma modalidade de pensamento, sob seu aspecto constituinte – os processos – e constituído – os produtos e conteúdo. Modalidade de pensamento que cuja especificidade vem de seu caráter social” (JODELET, 2001, p. 22).

Nessa aludida teoria, as representações sociais evidenciam a necessidade de transformação do não familiar em familiar e se compõem de informações, ou seja, organização dos conhecimentos que um grupo possui acerca de um objeto social; atitudes, através da orientação em relação ao objeto; e campo, isto é, a tipologia dos indivíduos que recorrem a ele, constituindo-se, assim, os universos consensuais.

Como as representações sociais são produzidas dentro de um discurso ideológico, manifestando-se na vida cotidiana e no pensamento do homem, a desalienação só é possível mediante uma ruptura do cotidiano. Para que ocorra a desalienação torna-se necessária a desfamiliarização dos conceitos que estão transformados em crenças e não permitem a construção de novos conceitos. Surge a necessidade de problematizar a noção de realidade e de mudança de perspectiva sobre a vida. (CONSTANTINO et al., 2007, p. 55).

A Teoria das Representações Sociais trabalha com dois processos sociocognitivos que atuam dialeticamente na formação das representações sociais, quais sejam: a ancoragem e a objetivação.

A ancoragem é o processo através do qual o indivíduo integra o que é estranho, sejam ideais, sejam acontecimentos, relações, objetos ou acontecimentos etc., a um sistema de pensamento social preexistente, cujas representações já existentes acolhem as novas representações, fazendo com que o não-familiar se torne familiar (FARR, 2009). Por isso, a ancoragem consiste na aproximação do sujeito ao objeto, entre os indivíduos e os membros de determinado grupo, a que ele pertence, fortalecendo a identidade grupal.

Na objetivação, tem-se a transformação das noções abstratas em algo concreto, visível, materializando a palavra. Objetivar significa reproduzir o conceito de uma imagem; transformar noções, ideias, imagens etc., em coisas concretas, em realidade. Todavia, na identificação dos processos pelos quais os indivíduos descrevem, explicam e compreendem o mundo, devem-se considerar os fatos como construções sociais, não podendo desprezar o contexto histórico e social em que estão inseridos.

Em Jodelet (2001, p. 41), encontramos a descrição de três fases para a objetivação:

- 1) Seleção da descontextualização de elementos da teoria em função de critérios culturais normativos; 2) formação de um núcleo figurativo a partir dos elementos do núcleo conceitual; 3) naturalização dos elementos do pensamento, tornando-se elementos da realidade para o conceito.

Moscovici (1978, p. 174) afirma: “Numa palavra, a objetivação transfere a ciência para o domínio de ser e a ancoragem a delimita ao domínio do fazer, a fim de contornar o interdito da comunicação”.

A objetivação e a ancoragem são “[...] formas específicas em que as representações sociais estabelecem mediações, trazendo para um nível quase material a produção simbólica de uma comunidade e dando conta da concreticidade das representações sociais na vida social” (JOVCHELOVITCH, 2009, p. 81).

Jovchelovitch (2009) compara a objetivação e a ancoragem aos processos de condensação e deslocamento, pois, para ela, objetivar é condensar significados diferentes em uma realidade familiar e, assim fazendo, os sujeitos sociais ancoram o desconhecido em uma realidade conhecida e institucionalizada, deslocando, paradoxalmente, a existência dos significados já estabelecidos, os quais a sociedade, na maioria das vezes, luta para manter.

A Teoria das Representações Sociais trata, pois, do estudo do conhecimento do senso comum, uma ampliação do olhar das fronteiras da ciência, para considerar também o conhecimento comum do homem como fonte do conhecimento legítimo e propulsor das transformações sociais.

3.2.3 Críticas à Teoria das Representações Sociais

Apesar da importância e do avanço dos estudos desenvolvidos pela Teoria das Representações Sociais, ao romper com a dicotomia entre objetividade e subjetividade e ao possibilitar a apreensão dos fenômenos psicológicos em sua dimensão social, as críticas a ela não são poucas.

Uma das críticas é que, segundo Constantino, por se tratar do estudo do conhecimento do senso comum, a Teoria das Representações Sociais “[...] corre o risco de ser diluída nos fenômenos culturais e ideológicos, uma vez que está presente na comunicação informal da vida cotidiana e em uma diversidade de assuntos que permeiam as relações interpessoais” (CONSTANTINO et al., 2007, p. 54).

A despeito de tal crítica, encontramos, em Spink (2009), lastreada nos estudos de Jodelet (1989a), a ideia de que as representações sociais são formas de conhecimento e como tal são estruturas cognitivo-afetivas, não podendo, por isso, ser reduzidas apenas ao seu conteúdo cognitivo, sendo necessário, ainda, que seu entendimento seja efetuado a partir do contexto que as elabora e “[...] a partir de sua funcionalidade nas interações sociais do cotidiano” (SPINK, 2009, p. 118).

Os processos de objetivação e ancoragem na formação das representações sociais devem levar em conta seu contexto de produção, tendo de ser remetidas sempre às condições sociais que as engendram. Porém, para a Psicologia Social, o importante, o objeto de estudo das representações sociais, na perspectiva psicossocial, é “[...] a atividade de reinterpretação contínua que emerge do processo de elaboração das representações no espaço de interação” (SPINK, 2009, p. 121).

Ademais, o contexto social nos remete à justaposição de dois conteúdos que circulam na sociedade: o sócio-histórico, que tem a ver com os construtos sociais que alimentam a subjetividade; e o discurso, como versões funcionais constituintes das relações sociais, os quais, ao interagirem, formam as representações sociais.

Exatamente por se constituir na interação entre o sócio-histórico e o discurso, considerando que o elo entre indivíduo e sociedade deve ser buscado não em um ou outro, mas na produção conjunta e interativa dos dois, Gonçalves (2005) afirma que o método utilizado pela Teoria das Representações Sociais desconsidera o caráter ideológico das representações sociais, privilegiando a descrição e o dado imediato.

Nessa crítica, Gonçalves (2005) se vale, como pano de fundo, da Teoria Sócio-Histórica, baseada em Vygotsky, na qual a formação da subjetividade do indivíduo é materializada pela relação dialética entre o singular-particular-universal, isto é, o indivíduo interioriza os conceitos e as percepções socioculturais universais presentes no meio social, que foram se acumulando ao longo de sua história, desenvolvendo um processo de síntese dialética com sua história pessoal.

Para Constantino et al. (2007, p. 46), a metodologia desenvolvida por Vygotsky prioriza a “[...] busca das origens e o curso do desenvolvimento das funções psicológicas superiores, ou seja, a gênese e a natureza dos processos psicológicos, partindo de um contexto histórico determinado”.

Desse modo, a crítica comparativa entre a Teoria das Representações Sociais e a Teoria Sócio-Histórica repousa, em resumo, na desconsideração, pela Teoria das Representações Sociais, do caráter ideológico das representações sociais, formado ao longo de um contexto histórico-social do indivíduo, considerado apenas como fator de justaposição.

Mostra-se fundamental, portanto, a preocupação em vincular a ideologia com o estudo das representações sociais; contudo, não existem muitos trabalhos que se preocupam com tal temática (FRANCO, 2004).

Sawaia (1995) enfatiza que alguns estudiosos da obra de Moscovici, como Doise (1985) e Jahoda (1988), se equivocaram ao declarar que, após Moscovici ter indicado a ideologia como objeto central dos estudos da Psicologia Social, pouco se reportou a ela, em seus estudos posteriores, dela se afastando em prol da Teoria das Representações Sociais.

Moscovici (1985 apud GUARESCHI, 2009, p. 199) assim se posiciona: “[...] a Psicologia Social é a ciência dos fenômenos da ideologia (cognição e representações sociais) e dos fenômenos da comunicação”.

Malgrado as críticas mencionadas, para Franco (2004, p. 171), as representações sociais são “[...] elaborações mentais construídas socialmente, a partir da dinâmica que se estabelece entre a atividade psíquica do sujeito e o objeto do conhecimento”. Tal relação, acrescenta Franco (2004), ocorre na prática social e histórica da humanidade, generalizando-se pela linguagem.

Uma complementação à contextualização feita por Franco (2004) está em Mazzotti (2002 apud FRANCO, 2004, p. 171):

Para Moscovici, sujeito e objeto não são funcionalmente distintos, eles formam um conjunto indissociável. Isso quer dizer que um objeto não existe por si mesmo, mas apenas em relação a um sujeito (indivíduo ou grupo); é a relação sujeito-objeto que determina o próprio objeto. Ao formar sua representação de um objeto, o sujeito, de certa forma, o constitui, o reconstrói em seu sistema cognitivo, de modo a adequá-lo ao seu sistema de valores, o qual, por sua vez, depende de sua história e do contexto social e ideológico no qual está inserido.

Para Chauí (1991), temos como um dos traços fundamentais da ideologia a formação de um imaginário de que as teorias existem em si e por si, consistindo em abstrações criadas para a explicação da realidade, independentemente das características histórico-sociais presentes nessa realidade.

Ao explicitar a diferença entre a Teoria das Representações Sociais e a Teoria da Atribuição, Guareschi (2009) indica um caminho interessante para a superação da crítica sobre a desconsideração da ideologia, salientando que “[...] a realidade mostra que toda explicação depende primariamente da idéia que nós temos da realidade. É essa idéia que governa nossas percepções e inferências construídas a partir delas, junto com nossas relações sociais” (GUARESCHI, 2009, p. 197).

Na perspectiva de Sawaia (1995), na compreensão da concepção de ideologia, elaborada por Moscovici, é preciso retomar seus estudos sobre a Representação Social da Psicanálise, nos quais ele descreve três fases de evolução desse conhecimento: a fase científica (criação da teoria); a fase representacional (sua difusão e a criação de Representações Sociais); e a fase ideológica (a apropriação e o uso dessa realidade por um grupo ou instituição). “Ao ser apropriado, ele se reifica, se torna discurso estruturado e estruturante, impondo uma ordem estabelecida como natural” (GUARESCHI, 2009, p. 199).

“O termo ideologia é usado para o conjunto de representações que se torna partilhado coletivamente pela reificação por meio da sua apropriação por órgãos estatais ou escolas de pensamento e não pelo consenso e interação, subordinando o segundo ao primeiro” (SAWAIA, 1995, p. 78).

O conceito crítico de ideologia, fixado por Moscovici, desmistifica a possível neutralidade e ingenuidade do processo cognitivo, fazendo com que o mesmo se apresente como mediação nas relações de dominação e exploração socioeconômicas, segundo o conceito marxista de ideologia. Isso nos leva a crer, com Sawaia (1995), que as representações de um indivíduo não são independentes, mas estão relacionadas com a concepção de ser humano e de sociedade de cada um, relacionam-se a outros sistemas de representação e expressam um discurso sobre a sociedade inteira.

Spink (1992 apud GUARESCHI, 2009, p. 201) observa que o estudo das representações sociais tem dois aspectos centrais: “[...] a construção de conhecimentos, que inclui as condições sócio-históricas que os engendram e sua elaboração sócio-cognitiva; e a funcionalidade destes conhecimentos na instauração, ou manutenção, das práticas sociais”.

Apesar das críticas e discussões que emergem das relações entre ideologia e Representações Sociais, concordamos com Guareschi (2009, p. 201):

Cada uma destas perspectivas empíricas demanda uma concepção de ideologia: a primeira, quando as RS são focalizadas como campos socialmente estruturados, leva à conceituação de ideologia como visão de mundo; a segunda, privilegiando as práticas sociais, possibilita a emergência da ideologia como “representações hegemônicas a serviço das relações de poder”. As RS são, por isso, sempre ideológicas.

Por conseguinte, tendo em vista que as Representações Sociais se encontram em constante construção, porque se constituem em realidades dinâmicas, e não estáticas, que são elaboradas e modificadas dia após dia, enriquecidas e ampliadas com novos elementos e relações, conclui-se pela possibilidade de se separar a dimensão valorativa de seus processos de formação e de suas próprias estruturas, o que as torna, conforme Guareschi (2009), sempre ideológicas.

As transformações do homem e a forma como assimila a realidade social são percebidas pela teoria das Representações Sociais em um processo histórico e não natural, considerando a ideologia como determinante de formas de pensar e agir. A ideologia integra também essas representações e influencia diretamente na consciência individual, em que se identificam e se localizam. De acordo com Salles (1991), a ideologia se concretiza em nível de representações sociais e é expressa no exterior, no mundo, pelas ações e linguagem dos homens. (CONSTANTINO et al., 2007, p. 54).

Nesse sentido, não é verdadeira a premissa de que a Teoria das Representações Sociais desconsidera o caráter ideológico das representações sociais, formado ao longo de um contexto histórico-social do indivíduo, pois a ideologia não é considerada apenas como fator de justaposição, mas de sobreposição.

A afirmação de Moscovici (1978) de que o importante não é saber de representações de um passado remoto, de sociedades primitivas, mas sim das presentes, do tempo presente da sociedade, pois o conhecimento produzido é relativo a quem fala e de onde fala, a qual grupo pertence – e não do objeto em si, ao salientar a importância do grupo de pertencimento –, não significa, como já discutido, um afastamento e desprezo da ideologia nas representações sociais.

É pacífico que as representações sociais devem sempre ser remetidas ao contexto de produção, porém, enquanto psicólogos sociais, o contexto é importante, porque sem ele não é possível compreender as construções dele originadas, uma vez que a atividade de reinterpretação que nasce do processo de elaboração das representações no espaço de interação apresenta-se como principal objeto de estudo dos psicólogos sociais (SPINK, 1995).

Apesar das críticas e discussões acerca da Teoria das Representações Sociais, proposta por Moscovici, considerando-se os objetivos propostos e as características do objeto de estudo, o referencial teórico a ser usado será a Teoria das Representações Sociais, desenvolvida pela Psicologia Social, a qual oferece importante aporte teórico aos pesquisadores que buscam compreender os significados e os processos criados pelos homens para explicar o mundo e sua inserção nele.

Neste capítulo, apresentam-se a análise e os resultados da coleta de dados e uma discussão acerca da atuação participativa dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente enquanto meio influenciador na direção da construção do processo de democratização e participação da sociedade, nas formulações das políticas públicas para a criança e o adolescente, considerando os aspectos voltados à Concepção, Composição e Fins de tais Conselhos.

Em acréscimo, é realizada uma discussão a propósito das representações sociais que os Conselheiros Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente possuem dos referidos Conselhos e a efetividade do controle social exercido por tais Conselhos.

As análises propostas estão ancoradas na literatura existente sobre os Conselhos em geral e, em especial, a respeito dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente. No que tange à pesquisa, conforme mencionado no Capítulo 3 (item 3.1.3), ela foi realizada nos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente de Assis, Borá e Paraguaçu Paulista, e com os membros dos respectivos Conselhos, visando a uma análise empírica detalhada.

Como consta do item 3.1.5 (Capítulo 3), o método utilizado foi *quanti-qualitativo*. Para análise dos dados coletados, empregamos a Análise de Conteúdo, que é o conjunto de várias técnicas, em suas diferentes formas de análise de um mesmo documento, não se enquadrando numa definição que a caracterize num todo. Por meio dessa análise, investigaram-se as representações sociais, mediante as formas de comunicação verbal (escrita ou não escrita).

As técnicas usadas na coleta de dados foram: a observação participante das reuniões dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente; a análise de documentos (legislação); e os questionários (Apêndice A), que nos possibilitaram atender aos objetivos propostos.

Com isso, pode-se obter uma visão abrangente da dinâmica dos Conselhos, bem como as representações sociais de seus Conselheiros, cujos resultados apontaram indicadores para o exame da efetividade do controle social realizado pelos Colegiados.

4.1 Dados da Observação Participante

O processo de análise dos dados da Observação Participante compreende várias etapas, como a sua organização, a divisão em unidades manipuláveis, síntese, procura de padrões, descoberta dos aspectos tidos como importantes, entre outros (BOGDAN e BIKLEN, 1994).

Essa fase da pesquisa iniciou-se com a organização do material, a qual se tornou indispensável para um olhar analítico sobre o conjunto de dados, com a finalidade de averiguar qual o caminho para torná-los inteligíveis, de acordo com o objetivo proposto.

Para a sistematização dos dados da Observação das Reuniões, utilizou-se de um “diário”, no qual foram registrados os dados entendidos como necessários para a pesquisa.

A partir da Observação das reuniões, foi possível construir e elencar tópicos que colaboraram para a compreensão do funcionamento das reuniões e dos Colegiados, bem como categorizar e sistematizar semelhanças e diferenças entre os Conselhos estudados.

Com os dados coletados da Observação das Reuniões dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente de Assis, Borá e de Paraguaçu Paulista, conforme verificaremos, na sequência, pode-se obter uma visão abrangente da dinâmica dos Conselhos, que, juntamente com as representações sociais de seus Conselheiros, formarão o conjunto para a análise da efetividade do controle social exercido pelos mesmos.

4.1.1 Reuniões do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Borá

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Borá, dos três Conselhos analisados, é o mais jovem. Ele foi criado pela Lei Municipal nº 499, de 23 de outubro de 2007 (item 2.7.1, Capítulo II).

O CMDCA do Borá funciona de forma precária, em uma sala do Departamento de Assistência Social do município, não possuindo secretaria própria ou funcionário (s) para secretariar o referido Colegiado.

Durante o período designado para a Observação das Reuniões dos Conselhos, a única reunião efetivada pelo CMDCA do Borá foi para a aplicação do questionário desta pesquisa (agosto/2010).

Verificou-se, assim, que o CMDCA do Borá é inoperante, não promove reuniões sistemáticas e periódicas, sendo que a última reunião realizada, segundo consta do registro de Atas de Reuniões, foi em novembro de 2009.

Inferi-se que o número de habitantes do município do Borá (805 habitantes), conforme consta do item 3.1.3 do Capítulo 3, pode ter influenciado na composição do Conselho e, ainda, na participação da sociedade nas reuniões.

A ausência de reuniões sistemáticas e periódicas comprova a inoperância desse Conselho, que possui uma existência meramente formal, ou seja, sua Lei criadora tem eficácia meramente jurídica, mas não eficácia social, visto que o Conselho não a cumpre: ao menos é o que se conclui, na análise dos dados referentes às Reuniões.

A falta de interesse na realização de reuniões do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Borá reflete o esvaziamento da participação popular, no referido Colegiado, conforme veremos no item 4.2 deste Capítulo, relacionado à análise das representações sociais dos Conselheiros.

Além disso, demonstra a falta de diálogo e de um debate consistente entre a sociedade civil e o Conselho Municipal, levando à “prefeituralização” da política municipal de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, no município do Borá, pois a Presidência³⁶ do CMDCA é exercida por um representante do Poder Público Municipal, mantendo a hegemonia das decisões.

³⁶ Em algumas situações específicas, para que não haja identificação do Presidente do Conselho, optou-se pela utilização do termo Presidência, garantindo-se maior impessoalidade em relação ao membro do CMDCA que exerce esse cargo.

4.1.2 Reuniões do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Paraguaçu Paulista

A Lei Municipal nº 1966, de 09 de maio de 1997, dispõe sobre a política municipal dos direitos da criança e do adolescente, em Paraguaçu Paulista, criando o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente e o Conselho Tutelar. A referida Lei foi alterada pela também Lei Municipal nº 2594, de 18 de novembro de 2008 (item 2.7.2, Capítulo II).

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Paraguaçu Paulista possui arquivo organizado e sistematizado, contando inclusive, com uma funcionária para secretariar os trabalhos. Todos os documentos recebidos pelo Conselho são lidos em reunião, para ciência de todos, e devidamente protocolados e arquivados em pasta própria.

A Presidência do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Paraguaçu Paulista é exercida por representante do Poder Público.

As reuniões desse CMDCA são realizadas mensalmente, nas quais se discutiu, durante o período das Observações, dentre os principais temas, a análise de projetos e programas, além da inscrição destes no órgão, prestação de contas da utilização de verbas oriundas do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, entre outros.

Também, durante as reuniões, houve discussão sobre a necessidade de sensibilização das pessoas físicas e jurídicas, no que diz respeito à doação do Imposto de Renda (dedutível na fonte) aos Fundos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Outra questão importante foi a preocupação da Presidência na necessidade de participação dos adolescentes, nas reuniões. Apesar de a Lei criadora do CMDCA de Paraguaçu Paulista não prever a possibilidade de participação de adolescentes, em sua composição, mostrou-se importante a preocupação da Presidência em convidar adolescentes para que participem das reuniões e das discussões promovidas naquele órgão.

Não obstante a manifestação da Presidência, os Conselheiros presentes não esboçaram qualquer reação, nem contra nem a favor, o que chamou a atenção do pesquisador, em face da relevância do tema e da importância da participação de adolescentes nas discussões sobre a política de atendimento no município, para a formação e propagação de ideias e valores.

Arruda e Kocourek (2008), a despeito da participação, afirmam que é necessário refletir sobre uma mobilização ampla no sentido de garantir a inclusão dessa temática “[...] nos livros didáticos utilizados nas escolas públicas e privadas” (p. 84). O objetivo é que o público infantoadolescente conheça o conteúdo das Leis, para o exercício do protagonismo juvenil, ampliando-se o debate para a participação popular articulada e, ainda, para uma integral ação cidadã.

Ressaltamos que o protagonismo juvenil é uma perspectiva nova, na qual a participação pode tornar crianças e adolescentes atores sociais, parte integrante e indispensável de projetos dos quais fazem parte, sob a orientação direta ou indireta de adultos. Trata-se de uma conquista gradual cujo resultado será observado na vida dos jovens e, posteriormente dos adultos, de forma positiva, na construção de sua cidadania. (ARRUDA; KOCOUREK, 2008, p. 84).

Neste contexto, a criança e o adolescente devem fazer parte da busca de solução dos problemas ligados à área da infantoadolescência e, igualmente, das discussões do direcionamento da política municipal aos direitos da criança e do adolescente, com a criação de espaços para o exercício de direitos fundamentais.

A criança e o adolescente possuem o direito de participar das diretrizes da política de atendimento aos seus direitos. Já o Estado, a família e a sociedade em geral têm a obrigação de proporcionar espaços para a escuta, o diálogo e o aprendizado. “Nesse caminho, identificamos ser possível agregar valores, ampliar a discussão para atuar em favor de uma coletividade e de um projeto societário” (ARRUDA; KOCOUREK, 2008, p. 84-85).

Abaixo vêm elencados os tópicos desenvolvidos a partir da Observação das reuniões realizadas no CMDCA de Paraguaçu Paulista:

1) *Início das reuniões*

Sem atrasos, as reuniões cumprem com o horário estipulado na pauta para seu início.

2) *Dinâmica das reuniões*

As reuniões são objetivas e direcionadas, com pauta de discussões pré-determinada e com conteúdos relevantes. Na maioria das vezes, os encaminhamentos são efetivos e direcionados.

3) *Postura da Presidência na condução das reuniões*

Sobre a Presidência, pode-se dizer que sua postura, na condução das reuniões, é impositiva, austera, intimidativa, segura, direcionada, controladora, objetiva, capacitada, além de ser possível notar seus conhecimentos no que diz respeito aos assuntos da infância-adolescência.

Na verdade, a postura da Presidência do CMDCA, que é representante do Poder Público no Colegiado, é essencial para o desenvolvimento da dinâmica das reuniões e reflete diretamente na conduta dos Conselheiros, durante as reuniões.

Muitas vezes, verifica-se o conflito de interesses entre a vontade do Poder Público, representado pela Presidência, e o Conselho, já que sua postura é parcial e direcionada para a “prefeiturização” das decisões.

A Presidência tenta estabelecer um discurso em prol da política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, no entanto, é nítido que seu discurso não reflete a prática, em face da representação que exerce no Colegiado.

Com total domínio das reuniões, demonstrando segurança e autoridade sobre os Conselheiros, mesmo sobre aqueles com melhor formação (item 3.1.4, Tabela 6), a Presidência impõe seus valores morais e suas percepções pessoais aos Conselheiros, que as ouvem atentamente, sem manifestar qualquer crítica ou oposição ao seu discurso.

A postura da Presidência é tão marcante que, em uma das reuniões, ela não estava presente, sendo a mesma dirigida pela Vice-Presidência; mesmo diante da ausência da Presidência, a Vice transmitiu os “recados” da Presidência, para que fossem efetuados os encaminhamentos da forma como ela determinou, acentuando certo grau de “pessoalidade” no encaminhamento das decisões, de sorte que, para ela e para os demais, sua presença é fundamental na eficácia ou não das ações do CMDCA.

Em uma das reuniões, um dos Conselheiros apresentou a proposta de criação de uma comissão para fiscalização das entidades e programas, o que foi, de pronto, impugnado pela Presidência.

A Presidência declarou aos Conselheiros que “[...] fiscalização das entidades cadastradas no CMDCA deveria ser feita pela Assistência Social”. Apesar de a manifestação da Presidência ser coerente, no que se refere à fiscalização das entidades, uma vez que não cabe ao Conselho Municipal de Direitos a fiscalização das entidades e programas, apenas o registro dos mesmos, a fiscalização deve ser efetuada pelo Conselho Tutelar e/ou pelo Ministério Público.

Ressalta-se que essa atribuição do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente está limitada à concessão do registro para as entidades de atendimento, não cabendo mais nenhuma atribuição fiscalizadora uma vez concedido o registro. Isso pode parecer, à primeira vista, paradoxal. Entretanto, uma análise mais cuidadosa permite reconhecer que o Conselho Municipal de Direitos deve ter a competência para a concessão do registro de funcionamento das entidades de atendimento de crianças e adolescentes e não de sua fiscalização, pois, se esta tivesse que ser realizada caso a caso, desvirtuaria o Conselho de Direitos de suas finalidades, as quais dizem respeito ao aspecto global e não ao individualizado. [...] A propósito, a fiscalização através da inspeção às entidades somente poderá se dar via Ministério Público (art. 201, XI, ECA) e Conselho Tutelar da área em que se encontra a entidade. (PONTES JÚNIOR, 2010, p. 30).

Desse modo, a atribuição de fiscalização e controle das entidades e programas registrados no CMDCA cabe ao Conselho Tutelar e ao Ministério Público, e não ao Serviço de Assistência Social do Município, por força da normatização do ECA³⁷.

Além da previsão legal do ECA, a própria Lei Municipal nº 1966/97, instituidora do CMDCA de Paraguaçu Paulista e do Conselho Tutelar, afirma que compete ao Conselho Tutelar a fiscalização das entidades e dos programas³⁸ da política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente.

4) *Sobre a postura dos Conselheiros durante as reuniões*

Na maioria do período observado, durante as reuniões, os Conselheiros permaneceram calados e não participaram efetivamente das discussões, revelando-se intimidados pela postura da Presidência, sendo convencidos ou simplesmente concordando com ela, mostrando ausência e empobrecimento de discussões críticas.

³⁷ Art. 95. As entidades governamentais e não-governamentais referidas no art. 90 serão fiscalizadas pelo Judiciário, pelo Ministério Público e pelos Conselhos Tutelares.

Art. 201. Compete ao Ministério Público: [...] XI - inspecionar as entidades públicas e particulares de atendimento e os programas de que trata esta Lei, adotando de pronto as medidas administrativas ou judiciais necessárias à remoção de irregularidades porventura verificadas.

³⁸ Art. 30. São atribuições do Conselho Tutelar: IV – Fiscalizar entidades governamentais e não governamentais, nos termos do art. 90 e 191, da Lei Federal nº 8069/90.

A postura dos Conselheiros reflete o papel da sociedade e sua participação no CMDCA, que passa a ser meramente figurativa, permeada de indefinições e incertezas, evidenciando, indiretamente, o esvaziamento da participação da sociedade.

Conforme Vieira (2004), para ser cidadão, é necessário respeitar e participar das decisões da sociedade como uma forma de melhorar suas vidas e as de outras pessoas.

Assim, a gestão da política de atenção à criança e ao adolescente exige efetivação de projetos compartilhados e decisões relacionadas à vida cotidiana da comunidade, especialmente da comunidade infantojuvenil. Entretanto, o esvaziamento, mesmo que indireto, praticado por representantes “passivos” e inertes, observado no Conselho pela participação debilitada da população, dá conta de um espaço que, em vez de possibilitar cidadania, dificulta a efetivação de direitos, mantendo a passividade da população no que concerne à participação popular.

Constata-se, pela postura dos Conselheiros durante as reuniões, que a atuação da maioria é meramente formal, isto é, não significa uma atuação efetiva, interessada e comprometida com a política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, muitas vezes confundindo sua atuação com voluntariado, com assistencialismo, o que também é comprovado pela ausência de capacitação e de formação dos mesmos.

5) *Capacitação/formação dos Conselheiros*

Os dados obtidos pela pesquisa mostram que a temática da formação de Conselheiros não tem estado presente nas pautas de reuniões, não havendo preocupação sistemática de se refletir sobre o papel e a compreensão da importância de sua atuação. Além disso, os Conselheiros evidenciaram falta de conhecimentos, na área da infância e juventude.

Os novos Conselheiros empossados naquele ano noticiaram, durante as reuniões, que não sabiam a função do CMDCA, sua natureza, suas atribuições, suas definições, enfim, desconheciam completamente o Colegiado do qual estavam participando e, ainda, suas funções no órgão. A ausência de formação dos Conselheiros é reiterada nos discursos por eles feitos, durante as reuniões. Um dos Conselheiros assim se manifestou: “O CMDCA é um órgão auxiliar do Ministério Público, da sociedade e da Prefeitura, portanto, esta também deveria ser doadora ao Fundo”.

Essa fala do Conselheiro revela que ele não possui os conhecimentos mínimos exigidos em relação à área de sua atuação, qual seja, da infância e da adolescência, entendendo que o CMDCA é um órgão que presta serviços ao Ministério Público, à sociedade e à Prefeitura. Ele não tem a compreensão mínima necessária em relação à concepção, à composição e aos fins do Conselho; além de comprometer sua atuação, também prejudica e compromete a dinâmica do Conselho, em face de suas atribuições e de sua natureza.

Diante da demonstração de total desconhecimento do CMDCA, em uma das reuniões, foi entregue o Regulamento Interno do órgão aos seus membros.

6) *Prestação de contas do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente*

A prestação de contas do uso das verbas existentes no Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente é feita sistemática e trimestralmente, através de um balancete entregue aos Conselheiros e, após a verificação, colocado em discussão para deliberação.

Na reunião em que foi apresentada a prestação de contas trimestral, iniciou-se uma discussão sobre as prioridades no direcionamento de verbas do Fundo para as entidades, porém, apesar dessa iniciativa, as prioridades foram elencadas pela Presidência, não havendo qualquer discordância a respeito.

4.1.3 Reuniões do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Assis

A Lei Municipal nº 1873 de 29 de maio de 1992, dispondo sobre a política municipal dos direitos da criança e do adolescente, cria o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente e o Conselho Tutelar, institui o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Assis. Posteriormente, a Lei Municipal nº 1873/1992 foi alterada pelas Leis Municipais nº 3150/1992, nº 3526/1996, nº 4138/2002, e pela Lei Municipal nº 5172/2008, que revogou as normas jurídicas anteriores e se encontra em vigor.

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Assis passa por um processo de remodelação de seu aspecto estrutural, sendo possível constatar que, durante o período de realização das observações, teve início uma tentativa de organização e sistematização dos documentos.

Com efeito, o CMDCA de Assis não possui um arquivo organizado e sistematizado, não contando, até então, com ninguém para secretariar os trabalhos. Todos os documentos do CMDCA de Assis se encontravam com seus Presidentes anteriores. A informação obtida, no começo da pesquisa, através da Presidência atual, era que deveríamos procurar as Presidências anteriores para ter acesso aos documentos do CMDCA. Segundo ele, após a gestão no Conselho, os Presidentes levavam consigo, “para suas casas”, todos os documentos.

Importante passo para a organização e sistematização dos arquivos do CMDCA de Assis principiou com o Projeto denominado Rede Ciranda, no ano de 2009, resultante de uma parceria entre a Fundação Telefônica e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), com o objetivo de elaborar “[...] um diagnóstico acerca dos problemas que afligem a população infanto-juvenil do município de Assis” (NÓBREGA, 2011, p. 97).

Através do Projeto Rede Ciranda, houve a contratação de profissionais para atuação junto ao CMDCA de Assis, inclusive uma funcionária para secretariar as reuniões e para organizar e sistematizar os arquivos.

A carência de documentos arquivados no Conselho e a forma como eles eram tratados demonstram a fragilidade do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente no Município de Assis. Além da ausência de interesse do Poder Público em fornecer os mecanismos necessários para o funcionamento do Conselho, os próprios Presidentes anteriores se colocam em uma posição de “superioridade”, uma vez que mantinham e controlavam com eles todos os documentos referentes aos seus atos e aos do CMDCA, durante suas gestões.

Não havia nem mesmo o arquivo e a sistematização do registro das entidades que atuam no Sistema de Garantia de Direitos, o que ratifica a inefetividade do Conselho Municipal, no controle e fiscalização das entidades e dos programas/projetos de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, descumprindo, assim, o CMDCA, uma de suas funções normativas.

A Lei Municipal nº 5172/2008 atribuiu à Prefeitura Municipal a obrigação de assegurar as instalações e funcionários para permitir ao CMDCA e de manter uma Secretaria Geral destinada ao suporte administrativo necessário ao seu funcionamento (art. 6º, parágrafo único), reiterando os termos da Lei Municipal nº 1873, de 29 de maio de 1992 (item 2.7.3, Capítulo 2), mas o Poder Executivo Municipal permaneceu inerte.

Em decorrência, pode-se afirmar que a omissão do Poder Público Municipal de Assis é evidente, revelando total desinteresse na política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, por mais de 18 anos.

Durante o período de Observação das Reuniões, houve a gestão de duas Presidências no CMDCA de Assis, ambos representantes da sociedade civil.

As reuniões do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Assis são realizadas mensalmente, nas quais se discutiram, dentre os principais temas, a análise de projetos e programas, além da inscrição destes no órgão, cadastro de entidades, Conselho Tutelar, Projeto Rede Ciranda, entre outros.

Constatou-se que houve a preocupação de alguns Conselheiros no cadastramento e inscrição de entidades, pois eles exibiram desconhecimento dos programas e entidades de atendimento existentes no município, concluindo pela necessidade de levantamento das entidades para cadastramento e registro no CMDCA, inclusive com fixação de critérios, que até então não existiam.

Em razão da insuficiência de informações sobre as entidades e programas que atuam na política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, observa-se o risco de prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação para o público-alvo.

Com efeito, não se conhecem as instalações, a estrutura pessoal, se há profissionais e se estes são especializados para atuar na área, entre outras questões que autorizam ou não o funcionamento do programa ou da entidade. Apesar de tal atribuição ser do Conselho Tutelar, tais informações são importantes para que o CMDCA efetue ou renove o registro da entidade ou programa.

Em uma das reuniões, houve uma discussão sobre a liberação de verbas do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente para custeio de internação de adolescente em Casa de Recuperação de drogaditos, em razão de um ofício recebido do Conselho Tutelar.

Durante algumas reuniões, houve discussão acerca da necessidade de sensibilização das pessoas físicas e jurídicas, no que diz respeito à doação do Imposto de Renda (dedutível na fonte) aos Fundos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Representantes das Secretarias Municipais de Assistência Social, Educação e Saúde compareceram a uma das reuniões. Após debate com os Conselheiros, sobre projetos e programas na área da infância e juventude, os representantes das Secretarias tentaram impor suas convicções e ideias, em benefício das ações da Prefeitura Municipal, não aceitando as críticas, nem as deficiências apontadas, concernentes aos seus respectivos campos de atuação, mesmo diante dos dados expostos pelos membros do Conselho.

Nessa ocasião, alguns Conselheiros, sobretudo os representantes do Poder Público, se sentiram intimidados com a presença dos representantes das Secretarias Municipais, chegando a proferir discursos em defesa das Secretarias a que pertencem, de forma a sublinhar o conflito de interesses entre o Poder Público que representam e a política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, agindo com total parcialidade.

Também estiveram presentes a uma das reuniões os representantes do Conselho Tutelar, os quais expuseram as dificuldades e as necessidades estruturais para funcionamento do órgão, no que se refere a equipamentos, veículo, funcionários etc., solicitando a intervenção do CMDCA para melhoria das condições existentes.

A presença de representantes do Conselho Tutelar nas reuniões do CMDCA deveria ser periódica, em razão da interface necessária entre os dois Conselhos, e não somente para tratar de suas dificuldades e necessidades.

Com efeito, dentre as atribuições do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, inclusive na Lei Municipal nº 5172/2008, encontram-se: dispor sobre os locais e horários de funcionamento dos Conselhos Tutelares e fixar a remuneração de seus membros, em consonância com a legislação municipal pertinente; definir e acompanhar o

processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar e dar-lhes posse; estabelecer critérios, formas e meios de fiscalização de tudo quanto se executa no Município, que possa afetar suas deliberações; informar, combinar ações conjuntas, orientar sobre questões de sua alçada e assessorar os Conselhos Tutelares; divulgar pela imprensa local, falada e escrita, suas deliberações, relatórios e manifestações, desde que não estejam protegidos por segredo de justiça; aprovar o Regimento Interno do Conselho Tutelar e suas modificações posteriores; deliberar sobre o número de Conselhos Tutelares no Município e suas respectivas delimitações geográficas (item 2.7.3, Capítulo 2).

Além disso, fixa-se a obrigação de comunicar ao Conselho Tutelar e à Autoridade Judiciária o registro de programas e suas alterações, de entidades governamentais e não-governamentais que mantenham atividades no município, em conformidade com os artigos 90 e 91 da Lei Federal nº 8069/90, e comunicar ao Conselho Tutelar e à Autoridade Judiciária os atos de concessão e negação do registro de funcionamento de entidades não-governamentais e, em se tratando de suspensão ou cassação de registro de entidade ou programa, comunicar igualmente ao Ministério Público.

O Conselho Tutelar foi criado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, com o objetivo de zelar pelos direitos da população infantojuvenil, estabelecidos em Lei e, por via de consequência, desjurisdicalizar a Justiça da Infância e Juventude, para onde irão apenas os conflitos de interesses e pretensões resistidas. O Conselho Tutelar representa uma manifestação de responsabilidade da comunidade, no papel que lhe reserva a Lei, quando distribui deveres entre Poder Público, Família, Sociedade e Comunidade (artigo 4º, ECA).

Apesar da ausência de subordinação entre o Conselho Tutelar e o CMDCA, o que implica a inexistência de *poder hierárquico* entre eles, o Conselho Tutelar, com independência funcional, decidindo e executando suas decisões livremente, as quais só poderão sofrer revisão de ofício ou por decisão judicial, é essencial a articulação entre os dois Conselhos, para o fortalecimento e eficácia do Sistema de Garantia de Direitos e da política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, no município.

Cyrino (2010) alude a alguns elementos que materializam a interface entre o Conselho Tutelar e Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, amarrando-os na mesma rede de serviços municipais.

1) O Conselho dos Direitos delibera políticas públicas; essas políticas vão se efetivar em forma de retaguardas para o Conselho Tutelar.

“ Em face dessa tarefa do Conselho dos Direitos, numa caminhada de “mão dupla”, caberá ao Conselho Tutelar encaminhar sugestões ao Conselho dos Direitos, a respeito da inexistência ou insuficiência de serviços básicos, necessários para garantir o atendimento integral de crianças e adolescentes;

2) O Conselho dos Direitos inscreve programas e registra entidades que atuam na área atendimento de crianças e jovens.

“ O Conselho Tutelar ao fiscalizar entidades deve encaminhar ao Conselho dos Direitos relatórios que apontem irregularidades.

3) O Conselho dos Direitos formula e delibera políticas públicas, com base na **realidade** de sua cidade.

“ O Conselho Tutelar tem condições de fornecer importantes dados relacionados à população infantil e juvenil e dos serviços deficientes. De igual modo, sendo o Conselho Tutelar chamado, por lei, para participar da vida do município, assessorando o Poder Executivo na elaboração de propostas orçamentárias para planos e programas de atendimento dos direitos das crianças e adolescentes (artigo 136, IX, ECA), necessária e estratégica sua articulação com o Conselho Municipal dos Direitos, uma vez que a aprovação dos planos e programas, que irão se traduzir monetariamente no orçamento público, dependem de aprovação do Conselho dos Direitos. (CYRINO, 2010, p. 5).

No entanto, verifica-se que, em Assis, como nos demais municípios pesquisados (Borá e Paraguaçu Paulista), os Conselheiros Tutelares não participam das reuniões dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Ademais, também no que se refere aos demais Conselhos existentes nos municípios, (Assistência Social, Educação, Saúde e de Direitos da Criança e do Adolescente), estes necessitam de uma atuação articulada, pois, entre as diferentes políticas públicas, existem necessariamente situações de encontros, de interfaces, os quais, se não forem devidamente observados, colocam em risco a eficiência das políticas públicas.

Em nenhum dos CMDCAs acompanhados, durante a pesquisa, pôde-se perceber uma ação articulada entre eles e os demais Conselhos.

Numa das reuniões em que foi realizada a eleição para a substituição dos representantes da sociedade civil, não houve uma programação e organização, o que provocou tumulto generalizado. O processo eleitoral não foi explicado aos presentes e nem mesmo a Presidência tinha conhecimento da legislação que rege o pleito, sendo este interrompido para leitura da Lei Municipal, discussão e esclarecimento aos presentes, provocando confusão, tumulto e descontentamento generalizado.

A maioria das pessoas presentes não foi informada ao menos em que Conselho se encontrava, chegando a verbalizar: “Que conselho é este?” Elas não sabiam a razão de estar naquele local. Ocorreram muitas discussões, algumas enfáticas, de pessoas e grupos que queriam monopolizar a reunião e cooptar eleitores.

Malgrado a grande representatividade dos segmentos, as pessoas revelavam desinteresse e falta de legitimidade para participar da eleição.

Foi possível observar e identificar a formação dos grupos, principalmente integrantes de Clubes de Serviços existentes na cidade, que tentavam dominar o espaço de discussão, visando a impor seus ideais de elegibilidade.

Em face da postura da Presidência, durante o processo eleitoral, uma Conselheira tomou a frente, insurgindo-se contra o que estava acontecendo e acabou por conduzir os trabalhos, restabelecendo a ordem no local.

O mesmo ocorreu na reunião para eleição da Diretoria, realizada de forma desorganizada e sem programação. Os Conselheiros presentes desconheciam a legislação municipal e o regimento interno do Conselho, demonstrando, assim, total falta de conhecimento e informações sobre o assunto.

Na reunião para eleição da Diretoria, houve disputas entre grupos que queriam monopolizar o gerenciamento do CMDCA, sendo identificado o grupo formado por membros de Clubes de Serviços de Assis, os quais tentavam, até mesmo de forma impositiva e constrangedora, dominar a reunião, impondo suas convicções e valores, para cooptar os demais Conselheiros.

No CMDCA de Assis, em nenhuma das reuniões, houve discussão a propósito da necessidade e tampouco da possibilidade da participação de crianças e adolescentes, nas reuniões.

Abaixo se encontram elencados os tópicos desenvolvidos durante as reuniões realizadas no CMDCA de Assis:

1) Início das reuniões

Todas as reuniões tiveram início com atraso; em algumas delas, certos Conselheiros chegaram a se ausentar, em razão de outros compromissos assumidos. Até mesmo os Presidentes chegaram atrasados às reuniões, o que gerava certo desconforto e constrangimento, para os que cumpriam o horário designado para o começo da reunião.

2) Dinâmica das reuniões

Apesar de possuir pauta de discussões pré-determinada e com conteúdos relevantes, as reuniões eram difusas e sem objetividade. Na maioria das vezes, não se chegava a encaminhamentos efetivos e direcionados.

As discussões também eram limitadas pela falta de informações relacionadas às entidades e programas existentes no município. No CMDCA de Assis, não há arquivo organizado e sistematizado e seus Presidências anteriores, como já se destacou, levavam todos os documentos para suas casas.

3) Postura da Presidência na condução das reuniões

Sobre os dois Presidentes que ocuparam o cargo, durante o período de observação, pode-se afirmar que, durante as reuniões, tiveram posturas inseguras e flexíveis, exibindo despreparo e descontrole na condução.

Além disso, pôde-se verificar que, em face da ausência de capacitação e de formação para atuação na área da infância-adolescência, eles evidenciaram insegurança e medo, na tomada de decisões.

Infere-se que a postura da Presidência do CMDCA, que é representante da sociedade civil no Colegiado, é essencial para o desenvolvimento da dinâmica das reuniões, o que se reflete diretamente na conduta dos Conselheiros.

Nessas reuniões, alguns Conselheiros, aproveitando-se da “fragilidade” e da falta de conhecimento da Presidência, tentavam monopolizar e controlar o andamento das discussões, almejando impor suas convicções e valores, chegando a tumultuar e a impedir determinadas deliberações, até mesmo com ameaças.

A postura da Presidência também interferia diretamente no funcionamento do CMDCA, uma vez que, em Assis, conclui-se pela ausência de programação nas ações do Colegiado. As ações são descoordenadas e desorientadas. Tal descontrole na condução das reuniões levava ao excesso de discussões vazias e sem ações práticas, enquanto as conversas paralelas produziam a perda e o desvio do objetivo da reunião.

Quando da eleição para a substituição dos representantes da sociedade civil, a atuação da Presidência reiterou seu total descontrole e falta de autoridade para condução dos trabalhos e de conhecimento da normatização que rege o processo eleitoral, prejudicando o pleito e quase o inviabilizando.

Também na reunião para eleição da Diretoria, ficou evidente, por parte da Presidência, mais uma vez, completo desconhecimento da legislação Municipal e do regimento interno do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Assis.

Pode-se concluir que a Presidência tenta estabelecer um discurso social em prol da política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, mas é nítido que seus discursos não refletem a prática, ao que parece pela insuficiência de capacitação e formação.

4) Sobre a postura dos Conselheiros durante as reuniões

Nas reuniões, na maioria do tempo, os Conselheiros permaneceram calados e não participaram efetivamente das discussões, tampouco das decisões, apresentando-se inseguros e desinteressados pelos assuntos colocados em pauta. No momento das deliberações, eram facilmente convencidos pelos interessados e concordavam com os argumentos expostos, sempre com o objetivo de agilização para deixar o local o mais rápido possível, demonstrando deficiência e empobrecimento de opiniões críticas.

Foi identificada a atuação de alguns, em vários Conselhos Municipais, sem que fosse possível avaliar, de forma clara e objetiva, a finalidade de suas participações e, muitas vezes, até confundindo o Conselho em que estão, por integrarem esses outros Conselhos, além de agirem de forma assistencialista e voluntarista, o que igualmente pode ser explicado por uma carência de capacitação e de formação.

A postura dos Conselheiros representa o papel da sociedade e sua ação no CMDCA como meramente formal, ilustrativa, permeada de indefinições e incertezas, evidenciando, indiretamente, o esvaziamento de tal participação. A maioria dos membros do Conselho tem total desinteresse e descomprometimento com as questões discutidas nas reuniões do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, de tal forma que, por exemplo, na reunião em que se discutiu a liberação de verbas para a internação de um adolescente em um estabelecimento para tratamento de drogaditos, um dos Conselheiros chamou o adolescente de *peste*, com o seguinte discurso: “Vamos autorizar a internação deste pestinha logo” – o que foi ouvido em silêncio por todos, não havendo nenhuma outra manifestação em relação ao que ele disse.

Verifica-se, pelo discurso do Conselheiro e pelo silêncio dos demais, uma postura autoritária e desrespeitosa, além da ausência do mínimo de condições para exercer as funções de membro do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Com efeito, infere-se que o Conselheiro não compreende a criança e o adolescente como sujeitos de direitos, mas como objetos de direitos. Ainda se conclui ter ele internalizado as concepções e valores do antigo Código de Menores de 1979 (item 1.1, Capítulo 1), o que o leva ao total desrespeito com a criança e com o adolescente.

Outro exemplo que mostra uma postura extremamente preconceituosa e discriminatória, foi de uma das Conselheiras que se referiu a um dos bairros da cidade de Assis, local de baixa renda, da seguinte forma: “Os moradores do lado de lá da cidade”, em tom discriminatório e preconceituoso.

A maioria dos Conselheiros não compreende que eles fazem parte, são representantes de um projeto coletivo e societário, o que os impede de perceberem o sentido, o significado das discussões realizadas no interior do Conselho (ARRUDA; KOCOUREK, 2008), da construção da democracia participativa e da conquista da cidadania infantojuvenil.

Por consequência, na gestão da política de atenção à criança e ao adolescente, exige-se a efetivação de projetos compartilhados e decisões relacionadas à vida cotidiana da comunidade, especialmente da comunidade infantojuvenil. Porém, o esvaziamento, ainda que protagonizado por representantes “passivos”, observado no Conselho, pela participação fragilizada da população, acentua a existência um espaço que, em vez de propiciar cidadania, dificulta a efetivação de direitos, mantendo a passividade da população no que tange à participação popular.

Dessa maneira, a atuação meramente formal dos Conselheiros leva à falta de uma atuação ativa, responsável e comprometida com a política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente. Tais atitudes estão compatíveis com uma visão assistencialista e paternalista, que exclui mais do que integra, impedindo a formação plena do indivíduo.

Aqui, em face da postura dos membros do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Assis, o mesmo pode ser observado em relação aos Conselheiros de Paraguaçu Paulista (conforme item 4.1.2, subitem 4, do Capítulo 4).

5) *Capacitação/formação dos Conselheiros*

Ao longo das reuniões, observou-se que os Conselheiros deixaram transparecer total falta de conhecimentos na área da infância e juventude e formação para atuarem, além de desconhecimento da normatização específica, inclusive da própria normatização municipal, no que respeita à função do CMDCA, sua natureza, suas atribuições, suas definições; enfim, ignoravam completamente o Colegiado do qual estavam participando e, ainda, suas funções no órgão.

Aqui também cabem as mesmas inferências efetuadas no item 4.1.2, subitem 5 (*Capacitação/formação dos Conselheiros*), do Capítulo 4, no que tange aos Conselheiros do CMDCA de Paraguaçu Paulista, com algumas conclusões específicas.

Ainda que haver, nas reuniões, discussões acerca da temática da formação dos Conselheiros pouco ou quase nada se faz para que seja efetuada uma capacitação continuada, visando à formação dos membros do CMDCA.

Os dados obtidos na pesquisa indicaram que não há um processo de formação dos Conselheiros. O tema de formação dos membros do CMDCA tem sido associado à simples participação em eventos, como as Conferências Municipais e Estaduais, palestras de que um ou outro conselheiro participa (por iniciativa própria).

A deficiência de informação e formação específica dos Conselheiros se reflete nos discursos por eles feitos, durante as reuniões, revelando medo e insegurança no momento das discussões e deliberações. Um dos Conselheiros, em uma das reuniões, assim se manifestou:

*Estou meio suja no Conselho, em razão das críticas que fiz, na hora que percebi que o Conselho tem dono, estou zarpando, aprendi a duras penas.*³⁹

Após sua manifestação, os demais presentes se calaram, não havendo qualquer reação frente à sua fala, nem mesmo da Presidência. Essa fala ilustra o desconhecimento de suas funções, de seus direitos na função que ocupa e, até mesmo, dos mecanismos legais colocados à disposição de todos os cidadãos e, especialmente dos membros do CMDCA, para sanar as irregularidades e ilegalidades praticadas por qualquer órgão, pessoa física ou jurídica, particular ou pública. Como aponta Bicalho (2003):

É evidente que não basta a criação e a implantação de mecanismos de participação, tais como os conselhos, para que haja participação efetiva. Uma participação popular que influa efetivamente nas políticas públicas pressupõe a existência de práticas participativas no âmbito da sociedade civil. (p. 151).

A ausência de conhecimentos específicos na área da infância e juventude e de condições mínimas para garantir uma atuação imparcial e independente levavam os Conselheiros a discussões inúteis e desarrazoadas, dificultando e impedindo as práticas participativas, na esfera da sociedade civil.

Os dados coletados na pesquisa mostram ainda que maioria dos Conselheiros não conhece sequer as funções do Promotor de Justiça da Infância e Juventude e do Poder Judiciário, não possuindo capacitação/formação suficiente para interpretar um ofício solicitando informações sobre determinado assunto, como foi o caso de pedido encaminhado pelo Promotor de Justiça. A falta de conhecimento sobre o assunto foi tamanha que prejudicou os outros itens da pauta, os quais nem chegaram a ser colocados em discussão.

Como notamos, de modo geral, os Conselheiros ignoram a quantidade e quais são as entidades e programas de atendimento aos direitos da criança e dos adolescentes, existentes no município de Assis, o que provoca o empobrecimento e o esvaziamento das discussões.

³⁹ Os depoimentos dos sujeitos serão transcritos em itálico, observadas as regras de formatação próprias das citações.

A falta de capacitação/formação específica para atuação no Conselho, por seus membros, não reflete suas formações acadêmicas e profissionais, uma vez que, como vimos na Tabela 2 do item 3.1.4, Capítulo 3, a maioria dos Conselheiros possui formação universitária e desempenha profissões que evidenciam se tratar de pessoas com posição social privilegiada, na sociedade.

A assertiva indica que a carência de capacitação/formação dos membros do CMDCA de Assis pode ocorrer em razão do desinteresse e do descompromisso em relação à função que exercem e, também, quanto ao próprio Colegiado em que atuam.

6) *Prestação de contas do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente*

O Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente é um dos principais institutos criados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, estando previsto no art. 88, inciso IV⁴⁰, nos três níveis, federal, estadual e municipal, vinculado aos Fundos de Direitos.

Trata-se de um Fundo público cujos recursos deverão ser necessariamente aplicados na esfera da política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente.

Assim sendo, os recursos recolhidos ao fundo destinar-se-ão aos aspectos prioritários ou emergenciais que, a critério do Conselho em deliberação específica, não possam ou não devam ser cobertos pelas previsões orçamentárias destinadas à execução normal das várias políticas públicas em seus respectivos âmbitos. (SÊDA, 1996, p. 254).

Segundo Silva (2008), a verba do Fundo é distribuída mediante deliberação dos Conselhos de Direitos, os quais são os gestores do mesmo⁴¹, nas diferentes esferas de governo (União, Estados e Município), representando um instrumento importante e democrático na gestão da política de atendimento. Refere-se a receitas específicas previstas em lei, com destinação determinada e com gestor igualmente definido pela lei.

⁴⁰ Art. 88. São diretrizes da política de atendimento: [...] IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente.

⁴¹ Artigo 13 - Compete ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; [...] XII- gerenciar o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; (Lei Municipal nº 5172/2008)

Dessa forma, é dotação financeira específica colocada à disposição da política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, para garantir as linhas de ação previstas no art. 87 do ECA⁴².

Em nível municipal, os Fundos são controlados e fiscalizados pelos respectivos Conselhos Municipais de Direitos e pelo Ministério Público.

No CMDCA de Assis, durante o período das observações, não houve qualquer prestação de contas da utilização das verbas existentes no Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Ademais, aconteceram duas discussões sobre as referidas verbas. A primeira sobre o uso de verbas do Fundo para internação de adolescente em estabelecimento para tratamento de drogaditos e outra, sobre um ofício encaminhado pelo Ministério Público, solicitando informações a respeito da entrega de determinado valor do Fundo à Prefeitura Municipal, no final do exercício anterior (2009), em razão da não utilização daquela verba.

Nas discussões, constatou-se que, com a intervenção do Ministério Público, a Prefeitura Municipal devolveu o dinheiro para ela transferido indevidamente ao Fundo.

Pelos dados coligidos nas observações, percebe-se que a transferência dos valores, de forma equivocada, ocorreu por falta de capacitação/formação da Presidência, que não tinha conhecimento sobre o gerenciamento do Fundo Municipal.

Além disso, notou-se que até mesmos os documentos relacionados ao Fundo Municipal ficavam “guardados” nas residências dos ex-Presidentes do órgão, dificultando a fiscalização e o controle do emprego das verbas do Fundo.

⁴² Art. 87 - São linhas de ação da política de atendimento: I - políticas sociais básicas; II - políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem; III - serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão; IV - serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos; V - proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente. VI - políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes; VII - campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção, especificamente inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes, com necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos.

Em resumo, a análise dos dados coletados nas Observações das reuniões dos CMDCA's de Assis, Borá e Paraguaçu Paulista revelaram, de um modo geral, um esvaziamento da participação popular, fruto da dificuldade de diálogo, da falta de um debate consistente entre sociedade civil e Conselho Municipal.

Em relação ao Poder Público, tem-se, principalmente, a falta de estrutura dos Conselhos, a demora na criação das leis municipais para suas implantações e a ausência de efetiva participação de seus órgãos, nas reuniões, indicando falta de interesse e de compromisso com as políticas de atendimento aos direitos da criança e do adolescente.

Nesse viés, a sociedade, através de seus representantes, permanece passiva e descomprometida, não exigindo as mudanças ou o cumprimento de um plano objetivo de executividade das políticas.

Verifica-se que alguns Conselheiros mantêm um discurso retrógrado, restritivo, marginalizante e “menorista”⁴³, sem uma capacitação e formação mínimas necessárias para atuação na área da infantoadolescência, com numa visão fragmentada e, muitas vezes, autoritária sobre as crianças e os adolescentes.

A despeito dos avanços normativos, a efetividade social das normas ainda é incapaz de provocar as mudanças socioculturais necessárias, de sorte a garantir a efetividade do controle social atribuído aos Colegiados, não havendo um processo de formação sistematizado, apropriado para garantir uma atuação capaz de transformar sociojuridicamente a política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, em cada município.

4.2 Análise dos Questionários

Neste item, é realizada uma discussão sobre a análise dos questionários aplicados aos Conselheiros Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente. Após tal procedimento, identificamos as suas representações sociais e, ainda, a efetividade do controle social.

⁴³ O termo refere-se àqueles que, mesmo com a vigência do ECA, continuam a seguir os preceitos da doutrina da situação irregular, fundamento dos Códigos de Menores de 1927 e de 1979 (item 1.1, Capítulo1), tratando a criança e o adolescente à margem da sociedade como objeto de direitos, sem um mínimo de respeito e atenção à sua peculiar situação de pessoa em desenvolvimento.

A análise da forma estrutural de atuação dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente refere-se ao estudo de suas Naturezas (Concepção, Composição e Fins), previstos legalmente, o que já foi explicitado no Capítulo 2; e a análise subjetiva tem como escopo averiguar como os Conselheiros constroem e entendem a Natureza dos Conselhos, através de suas representações sociais.

Os questionários foram construídos com questões formuladas com base nos documentos examinados, na observação participante e na literatura, obedecendo-se a um ritual consequencial, com questões avaliativas e hipotéticas, ancoradas em teorias, e questões que proporcionaram o maior número de dados possíveis para a concretização dos objetivos da pesquisa.

Na aplicação dos questionários foram respeitados todos os procedimentos éticos da pesquisa científica, adotando-se todos os cuidados necessários, conforme destacado no item 3.1.7 (ética na pesquisa).

Após a organização e sistematização das informações e dos dados mais relevantes para os objetivos da investigação, iniciou-se o processo de decodificação, interpretação e inferências sobre as informações obtidas, para, posteriormente, com o agrupamento das informações, obterem-se as representações sociais dos Conselheiros.

Foram promovidas *leituras verticais* dos questionários, de forma a entrar em contato com o material. O desmembramento dos questionários e o agrupamento dos fundamentos, em função do objeto da pesquisa, isto é, uma *preparação do material*, permitiu a formulação dos eixos temáticos e a categorização dos dados, com a sistematização proposta pela Análise de Conteúdo (BARDIN, 1977). As categorias foram formuladas a partir de consensos construídos durante a análise dos questionários, sem que houvesse questões e tópicos pré-determinados.

A construção desses eixos temáticos para a Análise do Conteúdo dos questionários ocorreu de forma paulatina, com a evolução de sua leitura e repetição das mesmas, considerando-se os eixos a seguir identificados e suas categorias, de acordo com o quadro 1 a seguir:

Quadro 1. Eixos e categorias de análise

EIXOS	CATEGORIAS
1. CMDCA	- Concepção, Composição e Fins.
2. NORMATIZAÇÃO	- Conhecimento formal e conhecimento técnico das normas.
3. CONSELHEIROS	- Participação em outros Conselhos Municipais. - Comparecimento às reuniões e comprometimento com a política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente - Capacitação e Formação.
4. CONTROLE SOCIAL	- Conceito e Efetividade.
5. INTERFACES COM OUTROS ÓRGÃOS/ INSTITUIÇÕES	

Na sequência, com base nos eixos e nas categorias, passou-se a descrever como elas estão representadas nos questionários considerados para análise, com o objetivo de averiguar como os Conselheiros constroem e entendem a Natureza dos Conselhos, para, ao final, ser feita a análise de suas representações sociais e, ainda, da efetividade do controle social.

4.2.1 CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

O presente eixo temático constitui-se pelo conjunto de respostas dos sujeitos que, de alguma forma, estava relacionado ao item referente ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Em razão da diversidade das respostas, optou-se pela possibilidade de reagrupá-las em categorias mais específicas, a fim de facilitar a discussão de seus resultados.

As categorias ligadas ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente foram classificadas em: concepção, composição e fins.

4.2.1.1 Concepção, Composição e Fins

A Concepção, a Composição e os Fins dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, conforme mencionado no Capítulo 2, compõem a Natureza dos Conselhos, ou seja, o aspecto objetivo do presente estudo, no que se refere à normatização fundamentadora dos referidos órgãos Colegiados, além de representar a normativa do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente.

CMDCA do Borá

Os itens 2.7.1, 2.7.2 e 2.7.2 trazem, de forma detalhada, a análise da normativa municipal de cada Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente analisado.

Os Conselheiros do Borá não possuem ao menos noção sobre a concepção do Colegiado em que atuam. Eles desconhecem por completo a concepção, a formação e os fins do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, como mostram as seguintes colocações:

[...] sua finalidade é acompanhar o Conselho Tutelar.

Eu não entendo nada.

Aconselhar famílias, mostrando a elas os direitos e os deveres que as crianças tem, e as seus pais os direitos e seus deveres.

Para tirar os adolescente da rua das drogas, das coisas erradas que eles aprende no dia-a-dia.

Apenas um dos Conselheiros do Borá, em suas respostas, se aproximou da concepção do Conselho:

Entendo que o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente existe para atender direitos como: saúde, educação e acesso a escola, com direitos de ir e vir. E sua finalidade é cuidar desses direitos de forma justa e equilibrada.

Na maioria das perguntas relacionadas a essa categoria, os Conselheiros do Borá responderam: “não sei responder”. Outros evidenciaram não possuir conhecimento das características básicas dos Conselhos, quais sejam, sua autonomia, sua independência, a participação e a representação paritária, além de suas finalidades.

CMDCA de Paraguaçu Paulista

Os Conselheiros de Paraguaçu Paulista revelaram possuir melhor compreensão acerca da concepção, formação e finalidade do Conselho Municipal. A maioria dos Conselheiros possui ao menos noção sobre a autonomia do Conselho e sobre sua independência, inclusive exercendo juízo crítico sobre a atuação do Colegiado, como vemos abaixo:

O Conselho é espaço em que representantes do poder público e sociedade civil discutem as prioridades na área da infância e adolescência e sugerem projetos p/ melhor atendimento.

O Conselho é um órgão autônomo com poder de deliberar junto a sociedade aqui representada ações de impacto...

Deveria ser independente, mas o poder público sempre tenta direcionar as decisões do conselho de acordo com aquilo que ele acredita ser prioridade, dependendo dos representantes que estão no conselho, o poder público consegue direcionar e os projetos são aprovados nem sempre é de acordo c/ a necessidade real da necessidade.

Todavia, em relação à finalidade do Conselho, do ponto de vista dos Conselheiros de Paraguaçu Paulista, não há um entendimento claro e preciso, com total desvirtuamento da real finalidade do Colegiado. Alguns Conselheiros disseram não possuir conhecimento sobre a necessidade de aprovação pelo CMDCA, de todos os projetos e programas de políticas públicas na área da infância e adolescência, afirmando, na questão proposta, desconhecimento, como se constata nos depoimentos a seguir:

[...] assim como acompanhar o que o poder público faz e sugerir mudanças quando necessário.

Todos os projetos sim, mas quando vinculados a unidade estatal não. Ex: Pro-jovem existe apenas no CRAS – unidade pública estatal não precisa de aprovação.

Quanto à formação do Conselho e forma de escolha de seus membros, isto é, da participação da sociedade no Colegiado e da representação paritária, os Conselheiros, na sua maioria, parecem desconhecer a composição do Conselho em que atuam e, ainda, como se dá a escolha dos Conselheiros, assim se manifestando:

Através de pesquisa. A escolha da pessoa ideal para o cargo.

Através da indicação de vários segmentos da sociedade em geral.

CMDCA de Assis

Do ponto de vista dos membros do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Assis, o Conselho Municipal de Direitos é um órgão colegiado com participação paritária entre a sociedade e o Poder Público, criado para zelar pelas políticas públicas de atenção à criança e ao adolescente e para garantir seus direitos.

Um órgão formado por representantes da Sociedade Civil e do Poder Público, o qual possui obrigação de criar e avaliar políticas públicas voltadas ao público da infância e juventude do município.

É um órgão da garantia dos direitos, gestão compartilhada poder público e sociedade civil com finalidade de garantir a promoção, proteção de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Porém, a maioria dos Conselheiros entende que o CMDCA está vinculado ao município, não possuindo autonomia e independência; em acréscimo, alguns entendem que a autonomia e independência são parciais, em face de sua ligação com o município:

O Conselho Municipal pertence ao município, pois é ele quem dirá o que realmente acontece dentro do seu município em relação a CD.

Possui vinculação ao município, mas deveria ser independente para não ter uso político “partidário”.

Ainda, a vinculação do CMDCA com o Judiciário e com o Ministério Público foi marcante para os Conselheiros de Assis. Nesse sentido, um deles enfatiza:

O CMDCA se vincula ao Judiciário, na Vara da Infância e Juventude ao qual apela quando necessário ao Promotor da Vara que é o responsável pelo CMDCA.

Na visão desses Conselheiros, as finalidades específicas do CMDCA, como fiscalização e controle de programas/projetos e políticas públicas, na área da infância e adolescência, não são claras. Além disso, no que concerne aos critérios de aprovação, eles se confundem, manifestam seus medos, afirmando que não há discussão sobre tais assuntos nas reuniões:

O que sei é que as entidades devem estar registradas no Conselho para receberem recursos, mas não consigo visualizar qual é a forma que as transferências são feitas. Novamente cito meu medo de que tais ações sejam feitas por interesses políticos.

Pois a legislação determina que sim, no entanto na prática isto não acontece.

São propostos das formas descritas acima, alguns prioridade, outros políticos, outros financeiros, outros interesses.

Como se vê, a maioria dos Conselheiros de Assis não tem conhecimento claro e seguro da formação do Conselho e, ademais, se há algum órgão de fiscalização e controle do Colegiado:

Não sei qual é a formação exigida. Deveria existir. Dá-se de acordo com o regulamento do Conselho. Cada instituição convocada envia representantes para serem ou melhor para participar da reunião.

Escolha aleatória, com indicação pelas entidades sociais representativas.

4.2.2 Normatização

Este eixo temático constitui-se pelo conjunto de respostas dos sujeitos que, de alguma maneira, se relacionava ao item referente à normatização⁴⁴ em geral, envolvendo o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, tais como: ECA, Constituição Federal, Leis Federais, Estaduais e Municipais, inclusive a Lei Municipal que implantou o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, no município, e seu regulamento.

Em razão da variedade das respostas, optou-se pela possibilidade de reagrupá-las em categorias mais específicas, de modo a facilitar a discussão de seus resultados. Nesse sentido, elas foram classificadas em: conhecimento formal e conhecimento técnico das normas.

⁴⁴ A palavra *norma* é usada em sentido amplo, ou seja, a Constituição Federal, leis, portarias, decretos, resoluções, regulamentos e não necessariamente leis.

4.2.2.1 Conhecimento formal e técnico das normas

O conhecimento mínimo das normas alusivas à infância e adolescência e, ainda, da legislação em geral, envolvendo diplomas legislativos referentes a políticas públicas, direitos humanos e direitos fundamentais, Administração Pública, orçamento etc. são essenciais para o bom desempenho das funções do Conselheiro Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Mais do que o conhecimento formal, também o conhecimento técnico das normas é importante para o desempenho da função de Conselheiro, uma vez que as deliberações do Colegiado são independentes e autônomas, além de decisivas para os projetos e políticas públicas municipais, na área da infância e adolescência, no município.

CMDCA do Borá

De acordo com as respostas dos Conselheiros Municipais do Borá, eles não possuem conhecimento formal nem técnico da normatização acima mencionada.

Com efeito, a maioria dos membros do Colegiado não conhece a Legislação Municipal de implantação e funcionamento do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, tampouco o ECA e a Constituição Federal, legislações básicas no desempenho de suas funções. Além de não conhecerem a normatização, obviamente, nunca a estudaram ou a aplicaram.

CMDCA de Paraguaçu Paulista

Os membros do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Paraguaçu Paulista, em sua maioria, apesar de terem afirmado conhecimento da Legislação Municipal de implantação e funcionamento do órgão e do Estatuto da Criança e do Adolescente, exibem informação insuficiente para nortear suas atuações.

Na verdade, a maioria desses Conselheiros apresentou respostas contraditórias, pois, mesmo respondendo, de forma genérica, que conhecem a Legislação Municipal de implantação e funcionamento do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, em outra questão, mais circunstanciada, eles responderam que desconhecem como se dá a formação do Conselho e o processo de escolha dos Conselheiros. Infere-se, assim, que eles não conhecem a Legislação Municipal de implantação e funcionamento do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

De modo análogo, os membros do Colegiado deixaram transparecer não possuir conhecimento dos dispositivos da Constituição Federal.

A maioria afirmou ter conhecimento técnico apenas do ECA, não tendo estudado ou aplicado o restante da normatização necessária para a atuação na área da infância e juventude.

CMDCA de Assis

Os membros do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Assis mostraram, em sua maioria, que conhecem a Legislação Municipal que implantou o Conselho, porém, apenas a minoria dos Conselheiros tem conhecimento da formação e do processo de escolha e eleição dos membros do Colegiado, como se vê:

É formado pelo Poder Público e sociedade civil e se dá por eleição dos candidatos inscritos pelos vários segmentos.

Sei. Os segmentos sociais, em parte, foram representados ex officio. A escolha ocorreu por votação. De maneira um tanto acomodadora. Parece-me inexistir uma cultura social em preocupar-se com os Conselhos.

Também os dados evidenciaram que os Conselheiros de Assis, em matéria de normatização associada com a área da infância e juventude, direitos humanos e fundamentais, entre outras, direta ou indiretamente relacionadas com o tema, a maioria conhece e já estudou apenas o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Constituição Federal, sublinhando que não possui conhecimento formal ou técnico em relação às demais normatizações.

4.2.3 Conselheiros

Neste eixo temático, foi levado em consideração o conjunto de respostas dadas pelos sujeitos que, de alguma forma, ligava-se com o tema referente aos Conselheiros. Pela diversidade das respostas, optou-se pela possibilidade de reagrupá-las em categorias mais específicas, tais como: participação em outros Conselhos; capacitação e formação; comparecimento às reuniões e comprometimento com a área.

4.2.3.1 Participação em outros Conselhos

É fato comum entre os membros dos Conselhos, tanto os representantes do Poder Público quanto os representantes da sociedade civil, a participação em mais de um Conselho (às vezes dois ou três).

Essa condição acaba por criar, inevitavelmente, uma expectativa quanto à atuação desses membros, que nem sempre cumprem ou podem cumprir todas as responsabilidades. Isso pode ocorrer, seja pelo fato de, às vezes, coincidirem as datas das atividades e reuniões de mais de um Conselho, seja pela ausência de capacitação destes, para atuação nos diferentes Conselhos em que têm assento, seja, ainda, pela não discussão com as suas instituições e segmentos de origem antes e depois dos encontros (OLIVEIRA, 2008).

No município do Borá, constatou-se, pelos dados obtidos no questionário, que a maioria dos membros do CMDCA participa de outros Conselhos, especialmente o Conselho da Saúde e da Assistência Social.

O mesmo se dá no CMDCA de Paraguaçu Paulista, onde a maioria dos Conselheiros, além de participar do CMDCA, integra igualmente outros Conselhos.

Em Assis, a situação é diferente, visto que apenas dois Conselheiros participam de outros Conselhos, além do CMDCA.

4.2.3.2 Comparecimento às reuniões e comprometimento com a política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente

A assiduidade dos membros do CMDCA nas reuniões é um fator essencial para a efetividade de sua atuação, no Colegiado.

Nessa perspectiva, apesar de a assiduidade ou de a presença dos Conselheiros às reuniões não ter significado, considerada isoladamente, tal fato pode refletir o comprometimento do Conselheiro com a política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, porque sua presença esporádica e assistemática pode prejudicar as discussões, a continuidade dos debates e as deliberações de temas essenciais à área infantojuvenil do município.

Os Conselheiros do Município do Borá, apesar de as reuniões serem marcadas esporadicamente, informaram, nos questionários, que sempre participam das mesmas.

Pode-se concluir, pelos dados coligidos no questionário, que o grau de comprometimento dos membros do Conselho Municipal do Borá é pequeno, pois eles não têm conhecimento das políticas públicas, projetos/programas na área da infância e juventude no município, além de não saberem qual o critério de aprovação dos projetos de políticas públicas, na área da infância e juventude, no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente em que atuam; como ocorre o financiamento dos projetos de políticas públicas na área da infância e juventude, no município do Borá; e, também, não conhecem todos os projetos de políticas públicas existentes no município, na área de atuação do CMDCA.

Os dados examinados apontaram que os membros do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Paraguaçu Paulista participaram de todas as reuniões.

Contudo, tais dados indicam que o grau de comprometimento da maioria dos Conselheiros de Paraguaçu Paulista com a política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente também é pequeno, já que apenas a Presidência e mais dois Conselheiros afirmaram ter conhecimento sobre as políticas públicas, projetos/programas na área da

infância e juventude no município; e, ainda, não sabem qual o critério de aprovação dos projetos de políticas públicas na área da infância e juventude no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente em que atuam; como ocorre o financiamento dos projetos de políticas públicas na área da infância e juventude, no município de Paraguaçu Paulista; além de não conhecerem todos os projetos de políticas públicas existentes no município, na área de atuação do CMDCA.

A Presidência do Conselho Municipal de Paraguaçu Paulista ressaltou:

Nosso Município possui o OCA – Orçamento Criança e Adolescente e é preenchido por esse Conselho junto às finanças da Prefeitura.

A afirmação da Presidência evidencia o completo desconhecimento dos demais Conselheiros e corrobora a ausência de comprometimento dos mesmos com a política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, pois o orçamento municipal relacionado à infância-adolescência é preenchido pelo Conselho, sendo que seus membros, em sua totalidade, não possuem conhecimento de tal fato.

Em Assis, a maioria dos Conselheiros garantiu que participa de todas as reuniões, faltando apenas em casos excepcionais.

Segundo os dados analisados, o grau de comprometimento da maioria dos Conselheiros de Assis, com a política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, também é pequeno, uma vez que mais de 80% dos Conselheiros responderam que não sabem qual o critério de aprovação dos projetos de políticas públicas, na área da infância e juventude, no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente em que atuam; como ocorre o financiamento dos projetos de políticas públicas na área da infância e juventude no município de Assis; e, também, que não conhecem todos os projetos de políticas públicas existentes no município, na área de atuação do CMDCA.

Além disso, mais da metade dos membros do Colegiado de Assis afirmou não possuir conhecimento sobre as políticas públicas, projetos/programas na área da infância e juventude, no município de Assis.

Apenas um membro do Conselho Municipal de Assis soube explicar qual o critério de aprovação dos projetos de políticas públicas, na área da infância e juventude, no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente em que atua: “

Faz algum tempo que não vejo isso ocorrer, não são levadas tais discussões para o CMDCA. Neste novo mandato tenho muito medo de que a atuação seja à favor de interesse próprio ou financeiro, porém irei de todas as formas que puder tentar combater esse tipo de atuação.

4.2.3. Capacitação e formação

Para Oliveira (2008), a capacitação/formação do Conselheiro, ou seja, sua qualificação, é um problema presente em todos os Conselhos e deve ter destaque na análise, diante da relevância no sentido de ser um dos principais elementos condicionantes para o saber técnico-burocrático atinente a esses espaços deliberativos, como também e, principalmente, para um maior equilíbrio nas forças entre os dois segmentos de composição e, ainda, para ampliar a possibilidade de eficácia nas decisões políticas tomadas.

Nesse sentido, Oliveira (2008) alude a três eixos para a sustentação dos programas de capacitação dos Conselheiros: o técnico, o político e o jurídico.

A qualificação técnica dos conselheiros refere-se a uma característica de fundamental importância para a dinâmica de funcionamento desses órgãos colegiados, levando-se em conta o que segue:

A característica central da maior parte dos espaços estudados – seu envolvimento com políticas públicas, seja na sua formulação, discussão, deliberação ou execução – exige quase sempre o domínio de um saber técnico especializado, do qual os representantes da sociedade civil, especialmente os dos setores subalternos, em geral não dispõem. (DAGNINO, 2002, p. 284).

Desse modo, a capacitação técnica dos conselheiros, além de fornecer maior fundamento sobre as demandas sociais e sobre as características institucionais das políticas públicas, pode fornecer conhecimentos que propiciem aos Conselheiros mecanismos capazes de auxiliá-los a exercer melhor suas atividades, como: melhor saber estudar e aprovar projetos, orçamentos, ler planilhas, lidar com Planos Plurianuais etc.

Na área da capacitação técnica, muitas vezes sobreposta, encontra-se a necessidade de uma capacitação jurídica, que, tão importante quanto à primeira, possibilita aos Conselheiros conhecimentos específicos para o manuseio e elaboração de projetos de lei, decretos, portarias e demais documentos, que perpassam a rotina das atividades conselhistas (OLIVEIRA, 2008).

A capacitação política é igualmente importante, pois o Conselheiro trabalha com uma multiplicidade de acepções de ideais, de demandas e de políticas, resultantes de uma heterogeneidade de atores políticos com valores e pressupostos distintos, no mesmo espaço de discussão.

Esta última forma é importante, pois, ainda que a participação seja efetiva quanto à presença de todos os conselheiros, não é eficaz, em muitos casos, quando se trata da qualidade deliberativo-argumentativa, ou seja, a participação consiste muito mais do que a simples presença de membros da sociedade civil e/ou do poder público nas reuniões. (OLIVEIRA, 2008, p. 7).

Dos dados colhidos, vê-se que nenhum dos membros do Conselho Municipal do Borá passou por qualquer capacitação ou treinamento para ser Conselheiro Municipal, não tendo nenhuma capacitação técnica, jurídica ou política para exercer sua função.

A situação em Paraguaçu Paulista não é diferente, porque somente um dos membros do CMDCA declarou ter feito um curso para ser Conselheiro, denominado “Curso de Conselheiros – Papel do Conselheiro”.

Já em Assis, apenas cinco Conselheiros afirmaram ter realizado algum curso ou treinamento para exercer a função de Conselheiro, enquanto apenas três, desses cinco, realmente eram específicos para o exercício da função de membro do Conselho Municipal (“Curso de Formação de Conselheiros do CRP; Curso de Conselheiros na década de 90; e Curso de Formação de Conselheiros em 2009”).

A ausência de capacitação dos Conselheiros transforma os Conselhos em espaços burocrático-rotineiros, cuja aptidão e possibilidade de intervenção, mobilização e dinamização, durante as reuniões, tendem a decair e a se tornar irrisórias.

Ademais, a falta de capacitação influencia no exercício da função de membro do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, comprometendo as atribuições e finalidades do próprio Conselho enquanto órgão independente, autônomo e responsável pelas deliberações das políticas municipais de atendimento aos direitos da criança e do adolescente.

4.2.4 Controle Social

O presente eixo temático constitui-se pelo conjunto de respostas dos sujeitos que, de alguma forma, relacionava-se ao tema referente ao controle social efetuado pelo CMDCA.

Conforme mencionado no item 1.4 do Capítulo 1, o controle social pode ser compreendido como processo, meio, no qual o povo participa, através de seus representantes, mandatários, na definição, execução, gestão e acompanhamento das políticas públicas em determinada área (BRASIL, 1994).

A participação do cidadão se materializa numa relação de direitos e deveres com o Estado, consolidando uma das formas da democracia, onde convivem os representantes do governo e os da sociedade civil.

Nesse contexto, este eixo temático procura analisar a noção da definição de controle social e de sua efetividade, as quais são essenciais para o desempenho da atividade do Conselheiro e da gestão do Conselho, tanto internamente, entre os próprios membros do Colegiado, como externamente, nas interfaces com outros órgãos e com o Poder Público Municipal, na fiscalização e controle da política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente.

Nenhum dos sujeitos do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Borá demonstrou ter noção da definição de controle social, quer dizer, além de não saberem o significado do termo, verbalizaram que não possuem conhecimento algum acerca da concretização do controle social exercido pelo CMDCA. Tampouco souberam afirmar se a efetivação do controle social é um dos instrumentos do Estado Democrático:

Eu não entendo nada.

É dar auxílio as crianças e aos adolescentes, dando ajuda a eles e principalmente a família, dando um apoio moral a todas as partes.

Verificou-se também que os Conselheiros do CMDCA de Paraguaçu Paulista não conseguiram definir controle social, mas, ao menos souberam identificar que o controle social é um dos instrumentos de efetivação do Estado Democrático, como se nota a seguir:

A sociedade civil tem a oportunidade de participar efetivamente dos conselhos e outros espaços p/ sugerir mudanças.

Iniciativas que buscam medidas [sic] sócio-educacionais visando a formação de uma sociedade baseada em parâmetros, normas e regras, identificando possíveis problemas.

Apenas um Conselheiro se aproximou de uma definição compatível com o controle social:

Controle social é uma forma da sociedade civil acompanhar, fiscalizar e garantir que os direitos da sociedade sejam garantidos, e não violados, do poder público.

Em relação à atividade de fiscalização e controle exercidos pelo CDMCA, os Conselheiros também parecem não possuir conhecimento sobre tais atividades exercidas pelo Conselho:

Todos os projetos sim, mas quando vinculados a unidade estatal não. Ex: Pro-jovem existe apenas no CRAS – Unidade Pública estatal e não precisa de aprovação.

A maioria dos Conselheiros afirmou que, para a aprovação, negociação e aprovação dos critérios de transferências de recursos para os projetos/programas, deve ser observado o critério da prioridade absoluta, apesar de contraditória a justificativa dada para a resposta.

De acordo com a apresentação e justificativa das entidades, o Conselho com base na prioridade absoluta abre votação para assim destinar recursos e serem repassados a tal entidade.

A noção da definição de controle social é difícil para os Conselheiros de Assis. Com efeito, nenhum deles soube afirmar, ao menos aproximadamente, a concepção de controle social. Os sujeitos se mostraram confusos e imprecisos, em suas respostas.

Controle Social é um controle exercido pelos cidadãos sobre direitos e deveres dos cidadãos, o exercício desse direito e denuncia ou protesta quando esses direitos forem violados.

Relacionado ao tema, penso que deveria ser a atividade supletiva do Estado, quando não ocorre o aproveitamento das políticas públicas pelas famílias.

Também a maioria absoluta dos Conselheiros não soube dizer que o controle social é um dos instrumentos de efetivação do Estado Democrático.

No que concerne à atividade de controle e fiscalização das políticas públicas, projetos/programas na área da infância e juventude, a metade dos membros do CMDCA de Assis pensa que devem se submeter ao Conselho, para aprovação, enquanto a outra metade afirmou que não sabia ou que simplesmente não devem ser submetidos ao Conselho:

Não. Entendo que o Conselho é direcionado a apoiar os projetos a serem efetivados.

Sim, pois é ele quem deve implementar e fiscalizar as leis dentro da cidade.

Sim, pois a legislação determina que sim, no entanto, na prática isso não acontece.

Ainda em relação ao critério para aprovação dos projeto/programas, políticas públicas de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, os sujeitos foram confusos em suas respostas, e apenas alguns deles sustentaram que o critério a ser adotado deve ser o da prioridade absoluta. A maioria não sabe o critério, ou indicou outros critérios.

1) Seria a prioridade absoluta. 2) Assim não ocorre. 3) Penso que a curto prazo deverá ocorrer a modificação na estrutura do Conselho para melhor aproveitamento dos recursos.

Ainda que constitucionalmente seja prioridade absoluta, não consegue-se garantir este critério ainda. Os interesses políticos e financeiro ainda interferem no quesito de verbas para a infância e juventude.

4.2.5 Interfaces com outros órgãos/instituições

Em sua atuação na gestão e coordenação das políticas públicas na esfera municipal para crianças e adolescentes, uma das atribuições essenciais do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente são as interfaces com outros órgãos e instituições, tais como Secretarias Municipais, Conselho Tutelar, Ministério Público, Poder Judiciário, Poder Público Municipal, entre outros, conforme apontado no item 2.4, Capítulo 2.

Nesse eixo temático, buscou-se analisar o conhecimento dos sujeitos acerca das interfaces do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente com outros órgãos, instituições e com o Poder Público Municipal.

Os membros do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Borá revelaram total desconhecimento sobre o eixo temático aqui tratado, até mesmo porque aquele Conselho não realiza reuniões periódicas, como mencionado no item 2.7.1, do Capítulo 2.

Porém, de forma contraditória, os sujeitos responderam que há a participação de outros segmentos da sociedade, instituições e Poder Público, nas reuniões.

Em sua maioria, os membros do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Paraguaçu Paulista responderam que esporadicamente são realizadas reuniões com outros órgãos/instituições (Rede Municipal de Atendimento, Polícias, Ministério Público, Poder Judiciário etc.), a fim de discutir e debater os casos, traçar metas, definir políticas públicas e implementar a atuação.

Alguns sujeitos relataram que há a participação de outros segmentos da sociedade, instituições, Poder Público, às reuniões.

Alguns Conselheiros informaram que não têm conhecimento sobre o relacionamento do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente com outras instituições (Ministério Público, Polícias, Vara da Infância e Juventude, Conselho Tutelar etc.), enquanto outros, ainda, garantiram que há uma parceria entre os órgãos/instituições, sem especificar a referida parceria.

O relacionamento é bom, há uma parceria; sempre que surge uma dificuldade há o diálogo.

Em Assis, a maioria dos Conselheiros Municipais afirmou que não são realizadas reuniões com outros órgãos/instituições (Rede Municipal de Atendimento, Polícias, Ministério Público, Poder Judiciário etc.), com o objetivo de discutir e debater os casos, traçar metas, definir políticas públicas e implementar a atuação.

Aqui, alguns relataram que esporadicamente há a participação de outros segmentos da sociedade, instituições, Poder Público às reuniões. Outros, entretanto, afirmaram que o relacionamento do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente com outras instituições (Ministério Público, Polícias, Vara da Infância e Juventude, Conselho Tutelar etc.) é desarticulado e efetuado através de documentos formais:

Não vejo comunicação com o CONANDA (somente deles p/ CMDCA ou seja mão única) e tb_ com o Poder Judiciário, Vara da Infância e Juventude, Polícia. Vejo que quando a necessidade de sanar dúvidas buscamos o MP mas só eventualmente. O Conselho Tutelar é o órgão que possui mais comunicação c/ o CMDCA.

Referente ao relacionamento com o Poder Público Municipal, os Conselheiros salientaram, em sua maioria, não ter conhecimento de como isso ocorre, mesmo que alguns tenham declarado que “é bom”, de forma imprecisa e insegura:

Sim. Temos representantes em contato com o poder público, ainda que este contato necessite, na minha opinião, ser aprimorado.

Vejo que é consolidado. O Poder Público busca o CMDCA quando necessário somente, por ex: uma vez o MP pediu ao Poder Público dados dos atendimentos à criança e adolescente, este por sua vez recorreu ao Conselho p/ poder responder a tais questionamentos.

Portanto, nos Conselhos pesquisados, não há um relacionamento sistematizado entre os Colegiados e outras instituições (Ministério Público, Polícias, Vara da Infância e Juventude, Conselho Tutelar etc.), tampouco com o Poder Público Municipal.

4.3 Análise das Representações Sociais

As investigações que visam a estudar as representações sociais na perspectiva dos grupos, procurando tanto a diversidade quanto o que há de comum e compartilhado, têm utilizado formas de coleta de dados mais estruturadas, especialmente os questionários (autoaplicáveis), conforme visto acima. “A estrutura da representação social é, neste caso, fruto da somatória da análise de associação de idéias de várias perguntas” (SPINK, 2009, p. 138).

Antes da discussão das representações sociais, é feita uma introdução sobre a Teoria das Representações Sociais, resgatando-se algumas questões elencadas no item 3.2.1 do Capítulo 3.

Adotando-se a definição de Moscovici (1978; 2003) de que as representações sociais são modalidades particulares de conhecimento que possuem a função de elaboração de comportamentos e de comunicação entre indivíduos, acreditamos que o referencial teórico-metodológico da Teoria das Representações Sociais pode representar um recurso importante para a compreensão da forma como os membros dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente constroem e entendem a Natureza dos Conselhos de que participam. A partir dessas representações, eles provavelmente se conduzem em suas práticas como Conselheiros.

Igualmente, o olhar sobre os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente sob o enfoque das representações sociais de seus membros tem como objetivo considerar as condições sociológicas e psicológicas, na perspectiva de um olhar dinâmico. Para familiarizar-se com o desafio de sua atuação, o Conselheiro mobiliza saberes com base no amálgama de sentimentos, ideologias, valores, crenças, estereótipos que norteiam sua ação como membro do Conselho.

Com o objetivo de uma melhor compreensão do sistema representacional, que permeia os saberes dos Conselheiros, é necessário remeter-se aos debates das informações que circulam a respeito da normatização e dos conceitos existentes sobre os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, conforme visto nos Capítulos 1 e 2, no campo reificado (âmbito científico), seu histórico e teorias.

Para Moscovici (2003, p. 49), há um poder criador de objetos e eventos da nossa atividade representativa, há “[...] relações entre o nosso” reservatório “[...] de imagens e a nossa capacidade de combiná-las, de engendrar novas e surpreendentes combinações”. E o autor continua:

[...] a representação constitui uma preparação para a ação, pois além de guiar o comportamento ela “remodela e reconstitui os elementos do meio ambiente em que o comportamento deve se ligar. Ela consegue incutir um sentido ao comportamento, integrá-lo numa rede de relações em que está vinculada ao seu objeto, fornecendo ao mesmo tempo as noções, as teorias e os fundos de observação que tornam essas relações estáveis e eficazes. (p. 49).

Importante destacar a relevância em se compreender como o Conselheiro representa o órgão do qual participa, porque só assim, segundo acentua Canen (2001), a pesquisa poderá estabelecer um diálogo real com os membros do Conselho, além de permitir a implementação de uma atuação eficiente e coerente.

Portanto, saber o que pensam, sentem, fazem, dizem os membros do Conselho Municipal de Direitos remete-nos a questionar por que pensam, fazem, dizem, agem ou sentem de determinada forma.

É importante ressaltar, ainda, que ao se tratar de representações, conforme já visto no Capítulo 2, alude-se às formas de se conceber a realidade; como aponta Jodelet (2001), as representações não são meras reprodução dos objetos sociais, pois implicam uma atividade criativa e interpretativa do sujeito. As representações “[...] são sociais porque são produzidas a partir e para a vida social dos indivíduos que são, ao mesmo tempo, psicológicos e sociais” (SOUZA, 2005, p. 60). Desse modo, os estudos de representações sociais configuram-se em uma psicossociologia do conhecimento.

Souza (2005) salienta que as representações sociais se produzem e são produzidas na confluência de dois universos – o consensual e o reificado –, sendo o encontro desses universos possibilitado, conforme afirma Moscovici (2003), pela comunicação social, que influencia a construção das representações.

Representar é uma capacidade mental inerente ao homem que busca apreender a realidade que o rodeia. Pode-se perceber essa capacidade representativa através da linguagem falada e escrita, nos comportamentos, na produção pictórica e gráfica que nos cercam. Em síntese, pode-se afirmar que representar são formas que traduzem o querer, o sentir e o agir humanos. (SOUZA, 2005, p. 61).

Para Rangel (1997), na “sociopsicologia marxista”, representar é reproduzir sistemas ideológicos. Na Psicologia Comportamental, limita-se aos reflexos de estímulos externos, sendo as representações meras respostas automáticas. Numa Perspectiva Cognitivista, representar é resultado dos processos internos de apreender e conceituar objetos. Na Psicologia Social, as representações ganham um sentido para além da apreensão e conceituação, apresentando-se como sistemas mentais também criativos, autônomos de reconstrução do real. Nesse modelo, a representação não é só resultado da ação mental, mas sua motivadora, também vista como eminentemente social em suas origens e função (SOUZA, 2005).

Anote-se que trabalhar com a Teoria das Representações Sociais é apaixonante e desafiador. Apaixonante, uma vez que propicia a expectativa de abordar o objeto de pesquisa em sua integridade. “Desafiante, porque a noção é de natureza transversal e psicossocial e busca reunificar na leitura da realidade aspectos de natureza científica diversa: ideológica, histórica, sociológica, psíquicos, etc.” (SOUZA, 2005, p. 62).

A investigação, levando em conta a perspectiva das Representações Sociais, propôs uma aproximação possível do conhecimento prático, produzido no universo do senso comum, que são as teorias elaboradas no cotidiano das interações entre os indivíduos, para explicar a realidade vivida.

Quando nós falamos em representações sociais, a análise desloca-se para um outro nível; ela já não se centra no sujeito individual, mas nos fenômenos produzidos pelas construções particulares da *realidade social*. Assim, o problema não está em abandonar o indivíduo porque ele implica necessariamente uma perspectiva individualista. Ao contrário, o problema central é reconhecer que, ao analisar fenômenos psicossociais – e representações sociais – é necessário analisar o social enquanto *totalidade*. Isso quer dizer que o social envolve uma dinâmica que é diferente de um agregado de indivíduos. (JOVCHELOVITCH, 2009, p. 79).

Nesse sentido, conforme mencionado, as representações sociais são encontradas no cotidiano dos indivíduos, em suas atividades habituais, como nos encontros públicos, nos bares, nas ruas, nos meios de comunicação, nos organismos sociais, enfim, no encontro público de atores sociais, em todos os espaços em que os sujeitos sociais se reúnem para falar e dar sentido ao cotidiano (JOVCHELOVITCH, 2000), inclusive nos CMDCA's.

A carência de referências teóricas e normativas para os membros dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente favorece uma qualificação social da Concepção, Composição e Finalidades do Colegiado por parte deles, mesmo diante do discurso da mídia e dos espaços público e privado em torno da Democracia Participativa implantada no país pós-Constituição Federal de 1988, e da necessidade/possibilidade da sociedade na participação da gestão do bem público.

Ademais, a gestão do bem público compreende as deliberações, fiscalização e controle do Poder Público, pela sociedade, notadamente, no caso da presente pesquisa, na área da infantoadolescência.

O saber formado sobre os Conselhos favorece a instauração das representações sociais dos Conselheiros, com influência evidente no comportamento dos sujeitos, na dinâmica dos Conselhos e na efetividade do controle social por eles realizado.

Nesse viés, verifica-se, pela análise e discussão dos dados das Observações Participantes e do questionário, que as representações sociais dos Conselheiros de Assis e de Paraguaçu Paulista são simétricas⁴⁵, enquanto se apresentam de forma assimétrica⁴⁶ em relação aos Conselheiros do Borá.

Conclui-se que algumas variáveis⁴⁷ percebidas no município do Borá podem influenciar na assimetria entre as representações sociais dos Conselheiros do Borá e as de Assis e de Paraguaçu Paulista.

As variáveis podem ter influenciado, ainda, na efetividade do controle social efetuado pelo CMDCA de cada município.

Pode-se inferir que os Conselheiros do CMDCA do Borá não possuem uma compreensão mínima da Concepção, Composição e Finalidade do Colegiado.

Com efeito, para eles, o CMDCA é um órgão que pertence à Prefeitura Municipal, com a finalidade de aconselhamento e exclusão das crianças e adolescentes em situação de risco e/ou infracional do meio social.

As características de autonomia e independência do CMDCA do Borá não fazem parte de suas representações sociais sobre o Colegiado, uma vez que a vinculação deste à Prefeitura Municipal é marcante.

As representações sociais dos seus Conselheiros refletem a insuficiência de participação da sociedade na gestão da política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, nesse município, o que caracteriza um esvaziamento da sociedade no Colegiado, favorecendo a “prefeiturização” do atos praticados.

⁴⁵ O termo *simétrico* é utilizado no sentido de igualdade, de proporcionalidade.

⁴⁶ O termo *assimétrico* é usado no sentido de desigualdade, de desproporcionalidade.

⁴⁷ Como, por exemplo: a população de cada localidade, a ausência de reuniões mensais e sistemáticas pelo CMDCA do Borá, a jovialidade do Conselho, entre outras.

Em acréscimo, os membros do Conselho do Borá demonstraram que não possuem conhecimento formal, técnico e/ou político para o exercício de suas funções e, também, nenhum conhecimento sobre os projetos/programas e políticas públicas de seu município, o que pode ser um fator fundamental para a construção e empobrecimento de suas representações sociais acerca do Conselho.

Já os membros dos CMDCA's de Assis e de Paraguaçu Paulista evidenciaram possuir uma representação social mais consolidada do que os Conselheiros do município do Borá.

Para os Conselheiros de Paraguaçu Paulista, o CMDCA é um órgão independente e autônomo, que representa a sociedade nas decisões na área da infância e juventude, com membros indicados para o cargo, que não possuem uma noção clara sobre as finalidades do Conselho. Para eles, o CMDCA é um órgão de acompanhamento e consultivo do Poder Público Municipal.

Os membros do CMDCA de Assis representam o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente como um órgão colegiado com participação paritária entre a sociedade e o Poder Público, criado para zelar pelas políticas públicas de atenção à criança e ao adolescente e para garantir seus direitos, sem finalidades claras e específicas, formado por pessoas indicadas pelas entidades sociais representativas.

Entretanto, os Conselheiros de Assis, conforme mencionado no item 4.2.1, desconhecem a composição do Conselho em que atuam e a forma como se dá a escolha de seus membros.

Por conseguinte, nas representações sociais dos Conselheiros de Assis, temos os principais elementos da Concepção dos Conselhos, ou seja, a participação paritária, a fiscalização e o controle das políticas públicas e a garantia de direitos na área da infância e juventude.

Contudo, para esses Conselheiros, o CMDCA é um órgão vinculado ao Município, ao Judiciário e ao Ministério Público, sendo comprometida sua autonomia e independência em relação ao Poder Público, ao Judiciário e ao Ministério Público.

As finalidades do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente não são claras para seus membros e, mesmo sabendo de algumas de suas atribuições de fiscalização e controle dos projetos/programas e políticas públicas, na área da infância e juventude, suas representações são confusas e carregadas de medo do resultado finalístico de suas ações.

4.4 Efetividade do Controle Social

Malgrado a importância da área normativa no avanço das conquistas das lutas e movimentos sociais, nas quais se incluem a garantia da participação popular nos processos decisórios e do controle social dos programas e políticas públicas, isto é, na fiscalização e controle dos atos do Poder Público, especialmente por meio da criação e implementação dos Conselhos, e na área da infância e da adolescência, dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, a existência de leis não é suficiente para garantir a eficácia social dos mesmos, como se frisou no item 2.7.3 do Capítulo 2.

O controle social é um dos instrumentos de efetivação do Estado Democrático, inserido no Brasil com a Constituição de 1988, fruto do amadurecimento e do desenvolvimento da sociedade organizada, privilegiando a participação do povo na gestão e controle das políticas públicas, incluindo-se as questões ligadas ao orçamento e financiamento público de suas ações.

No item 1.4 do Capítulo 1, vimos que o controle social pode ser entendido como processo, instrumento, no qual o povo participa, através de seus representantes, mandatários, na definição, execução, gestão e acompanhamento das políticas públicas em determinada área (BRASIL, 1994)⁴⁸.

Através do controle social, a participação do cidadão se materializa numa relação de direitos e deveres com o Estado, concretizando uma das formas da democracia, onde convivem os representantes do governo e os da sociedade civil.

⁴⁸ O tema referente ao controle social foi abordado também no item 2.1 (Conselhos: Perspectivas de Controle Social), Capítulo 2.

Na presente pesquisa, os eixos temáticos empregados para a análise da efetividade do controle social, exercido pelos Conselhos, são os mesmos referentes à análise dos questionários (**CMDCA**: concepção, composição e fins; **Normatização**: conhecimento formal e conhecimento técnico das normas; **Conselheiros**: participação em outros Conselhos Municipais; comparecimento nas reuniões; e comprometimento com a política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente; **Capacitação e Formação**; **Controle Social**: conceito e efetividade; interfaces com outros órgão/instituições⁴⁹.

Tal análise constatou a ausência de efetividade do controle social dos CMDCA dos municípios pesquisados.

Com efeito, os Conselhos não têm como exercer uma de suas principais finalidades, qual seja, o controle social, por meio de membros que desconhecem quase totalmente a concepção, a composição e a finalidade do Colegiado.

Em acréscimo, a insuficiência de qualificação técnica, jurídica e política, impede que seus membros tenham um mínimo de conhecimento necessário para a gestão da política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente e, ainda, a fiscalização e controle dos atos do Poder Público.

Os Conselheiros não sabem os critérios para aprovação de projetos/programas e políticas públicas, além de não conhecerem nem mesmo os projetos/programas e políticas públicas na área da infância e adolescência implantados em seus municípios, fator que também os impede de exercer a fiscalização e controle dos mesmos e, ainda, desconhecem até mesmo o conceito de controle social.

Assim, tomando como parâmetro a somatória dos eixos temáticos acima destacados, aliados aos dados da Observação das reuniões dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente pesquisados, conclui-se que eles não exercem com efetividade uma de suas principais finalidades, qual seja, o controle social dos atos do Poder Público na esfera da infância e adolescência no município.

⁴⁹ Item 4.2 deste Capítulo.

Na ótica de abordagem da presente pesquisa, tendo em vista os desdobramentos que surgiram da revisão bibliográfica e do processo de análise, a primeira questão a ser destacada, que, como pano de fundo, perpassa toda a discussão, refere-se ao processo de municipalização, no Brasil.

Mesmo tendo sido considerado um processo de descentralização, na verdade, o movimento de municipalização, ocorrido no país, historicamente caracteriza a desconcentração das atividades administrativas da União para os Estados e destes para os Municípios, conforme sublinhado por Lima (2001):

O processo de “descentralização” via municipalização que se concretizou através de programas e parcerias entre estados e municípios não se constituiu numa descentralização, visto que o Estado não cumpria a sua parte no financiamento, o que causou transtornos ao Município, pois este teve que arcar com os serviços municipalizados com ou sem financiamento. Consequentemente, os serviços foram ofertados precariamente. (LIMA, 2001, p. 33).

A análise dos dados evidencia que o que está acontecendo em relação ao CMDCA é a desconcentração do poder de deliberação, em face das “amarras” do Colegiado com o Poder Público Municipal.

Com efeito, é o que verificamos inclusive nas verbalizações de alguns dos membros dos Colegiados:

Estou meio suja no Conselho, em razão das críticas que fiz; na hora que percebi que o Conselho tem dono, estou zarpando, aprendi a duras penas.

O que sei é que as entidades devem estar registradas no Conselho para receberem recursos, mas não consigo visualizar qual é a forma que as transferências são feitas. Novamente cito meu medo de que tais ações sejam feitas por interesses políticos.

Pois a legislação determina que sim, no entanto na prática isto não acontece.

São propostos das formas descritas acima, alguns prioridade, outros políticos, outros financeiros, outros interesses.

Faz algum tempo que não vejo isso ocorrer, não são levadas tais discussões para o CMDCA. Neste novo mandato tenho muito medo de que a atuação seja a favor de interesse próprio ou financeiro, porém irei de todas as formas que puder tentar combater esse tipo de atuação.

Indiretamente, conforme demonstrado em relação aos 3 municípios pesquisados, o Poder Público Municipal transfere os poderes de decisão da área da infância e juventude para o Conselho Municipal, contudo, na verdade, os transfere aos seus próprios representantes que, de uma forma ou de outra, acabam agindo em nome do Poder Público Municipal, o qual continua definindo as regras e os padrões de decisão.

Nesse sentido, o poder continua concentrado na Administração Pública Municipal, que se utiliza do CMDCA, na maioria das vezes, para legitimar suas ações, materializando-se o que se denomina “prefeituralização”, afastando duas características essenciais para o bom desempenho das atividades conselhistas: a autonomia e a independência.

Desse modo, o que ocorre é um processo de desconcentração, uma vez que a descentralização pressupõe a divisão de tarefas e a participação popular, mas com repartição de poder e de autonomia econômico-financeira, o que não está se dando nos Conselhos pesquisados, já que, malgrado a participação da sociedade, a autonomia é controlada no órgão centralizador, isto é, o Poder Público Municipal.

Outro ponto que merece realce na presente pesquisa, como visto nos itens 2.7.1 (Borá), 2.7.2 (Paraguaçu Paulista) e 2.7.2 (Assis) do Capítulo 2, é que os municípios, cumprindo a determinação do ECA, implantaram os CMDCA's.

A criação dos Conselhos de Direitos depende da existência de Lei federal, estadual ou municipal (ECA, art. 88, II, "in fine"), levando em conta o nível de governo em que ele será instituído. O Estatuto da Criança e do Adolescente apenas traça as diretrizes básicas para a criação dos Conselhos.

A iniciativa de Lei, para a criação dos respectivos Conselhos de Direitos, por não gerar despesas às pessoas de direito público internas (União, Estados e Municípios), é comum, ou seja, pode ser tanto do Chefe do Poder Executivo como de qualquer parlamentar.

Verificou-se que o município do Borá implantou o CMDCA a mais de 17 anos após o mandamento legal do ECA, enquanto, em Paraguaçu Paulista, o CMDCA foi criado 7 anos após o ECA e, em Assis, apenas 2 anos depois do surgimento daquela lei.

A demora do Poder Público em implantar e dar condições para a efetivação do CMDCA demonstra o descaso e o descomprometimento com a política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente e, ainda, o descaso e a falta de comprometimento da própria sociedade em efetivar importante instrumento de controle social e de gestão da área infantoadolescente, no município.

Conclui-se que a existência de leis é insuficiente para assegurar os direitos sociais. A lei, por si só, não consegue transformar a realidade, nem garantir a participação popular para a mudança de rumo da política de atenção à criança e ao adolescente.

Mesmo com as leis municipais de implantação e implementação do CMDCA, o esvaziamento da participação popular confirma a dificuldade de diálogo, a falta de um debate consistente entre sociedade civil, o Conselho Municipal e o Poder Público.

Em Assis, constata-se que, embora a criação e a implementação do CMDCA aconteçam 2 anos após a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, durante todas as gestões, os Conselheiros Presidentes, “[...] levavam os documentos referentes às suas gestões para suas casas”, impossibilitando e/ou dificultando qualquer espécie de consulta, controle ou fiscalização dos atos do órgão ou de seus próprios, como dirigentes do órgão.

Ademais, 18 anos depois da criação, em Assis, não há um arquivo organizado e sistematizado dos documentos do CMDCA e tampouco organização e sistematização de todos os programas/projetos, instituições e políticas públicas existentes no município, no que concerne à política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, o que impossibilita qualquer espécie de controle, fiscalização e a gestão, na área.

Por parte do Poder Público Municipal, observa-se a desconsideração da questão da infância e adolescência como prioritária. Lado outro, a sociedade se mantém passiva e descomprometida, sem exigir mudanças ou o cumprimento de um plano objetivo de operacionalidade das políticas. Por sua vez, os Conselhos mantêm uma visão fragmentada, parcial e precária, não raro autoritária, sobre a política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente e sobre os próprios sujeitos de sua atuação (crianças e os adolescentes).

Aspecto relevante, também, relaciona-se às representações sociais que os Conselheiros, de uma forma geral, possuem sobre a Concepção, a Formação e os Fins do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente. Para os sujeitos da pesquisa, em face da ausência de qualificação/formação para exercerem suas funções e de outros fatores elencados na pesquisa, além do meio cultural e das ideologias de poder dominantes, o Conselho Municipal é um órgão vinculado à Prefeitura Municipal, ao Judiciário ou ao Ministério Público, sendo seus membros indicados pela sociedade civil ou pelo Poder Público.

Algumas afirmações dos membros do CMDCA ilustram as representações sociais que os Conselheiros evidenciam, em relação às características da autonomia e da independência dos Colegiados, por exemplo:

Deveria ser independente, mas o poder público sempre tenta direcionar as decisões do conselho de acordo com aquilo que ele acredita ser prioridade, dependendo dos representantes que estão no conselho, o poder público consegue direcionar e os projetos são aprovados nem sempre é de acordo c/ a necessidade real da necessidade.

O que sei é que as entidades devem estar registradas no Conselho para receberem recursos, mas não consigo visualizar qual é a forma que as transferências são feitas. Novamente cito meu medo de que tais ações sejam feitas por interesses políticos.

Os membros dos Conselhos pesquisados não possuem uma representação consolidada em relação à Natureza dos Colegiados, em razão da falta de comprometimento pessoal da maioria com a área da infância e juventude e, igualmente, com os próprios segmentos sociais que representam.

Considerando a ausência de comprometimento pessoal da maioria dos Conselheiros com a área da infância e juventude e, também, com os próprios segmentos sociais que representam, o controle social, exercido pelos Colegiados, é mínimo ou quase inexistente.

Com efeito, a maioria dos sujeitos da pesquisa não conhece ao menos os projetos/programas, políticas públicas de atendimento aos direitos da criança e ao adolescente existentes no município em que atuam, e não sabem ou não conhecem a atribuição de controle e fiscalização do Conselho Municipal.

Eles não representam o Conselho como um mecanismo de participação e intervenção na gestão estatal, de deliberação, autônomo e independente, sem vinculações, que pode se materializar por diversas formas, como por manifestação pública, por opinião, por denúncia e por decisão sobre a gestão, tanto de políticas sociais financiadas pelo Estado, como por políticas públicas em geral e, ainda, por políticas sociais financiadas por entidades prestadoras de serviço.

Assim, a “prefeituralização” dos Conselhos pesquisados, o controle pelo Poder Público, é outro aspecto que merece destaque na pesquisa, pois o Poder Público Municipal acaba dominando os Conselhos, seja através de seus representantes, seja pela conduta de falta de comprometimento, de compromisso dos representantes da sociedade civil, seja ainda pela própria inércia na participação, que se torna meramente formal, com as questões da infantoadolescência.

A noção que se possui de controle social traduz a iniciativa da sociedade (dos cidadãos) “[...] de colocar-se como co-participante da gestão governamental ou está a sociedade civil caindo na armadilha liberal e simplesmente ratificando uma situação de irresponsabilidade crescente dos governantes?” (OLIVEIRA et al., 2010, p. 7).

Os dados da pesquisa revelam que o processo de participação democrática representado pelos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, introduzido pela Constituição Federal de 1988 e pelo ECA, que seria um avanço, pode ser falacioso.

Conclui-se que o Poder Público pode estar devolvendo ao cidadão as mesmas prerrogativas que este lhe havia outorgado. Na verdade, os Conselhos têm atuado como meros chanceladores da vontade estatal, legitimando seus atos, agindo completamente atrelados a ideais burocráticos e egoístas do Poder Público. O que seria uma cogestão de atuação está se transformando mais num processo de desresponsabilização do Poder Público, no que se tange à distribuição de políticas públicas, do que propiciando um possível compartilhamento do poder.

Os Conselhos, como representantes da sociedade civil, acabam submissos à vontade do Poder Público, tendendo a submeter-se à lógica liberal de respeito às liberdades civis, sem uma visão crítica acerca do que isso possa significar, em termos de não atendimento das necessidades básicas da população infantojuvenil.

Os dados da pesquisa identificaram várias dificuldades, conforme visto, para que os princípios normativos, conquistados pelos movimentos e lutas sociais dos anos 1970/80, se efetivem de fato em experiências concretas de espaços democráticos e de socialização do poder.

[...] podemos dizer que as ações coletivas nos anos de 1970 e 1980, no Brasil, foram impulsionadas pelos anseios de redemocratização popular, pelo desejo de democratização dos órgãos, das coisas e das causas públicas, pela vontade de se construir algo a partir de ações que envolviam os interesses imediatos dos indivíduos e grupos. Os movimentos sociais, populares ou não, expressaram a construção de um novo paradigma de ação social, fundado no desejo de se ter uma sociedade diferente, sem discriminações, exclusões ou segmentações. (GOHN, 2011, p. 203).

As instâncias de participação popular, de redemocratização dos espaços públicos, ainda não se consolidaram e correm risco de sofrerem grande desvirtuamento e retrocesso das conquistas até então alcançadas.

Segundo Oliveira (2008, p. 12), o período “[...] entre a idealização e construção de uma instituição qualquer – em nosso caso, o Conselho – e o ápice de sua fase de maturação, tende a ser lento, gradual e evolutivo”.

O forte ranço do caráter insulado e burocratizado, típico das práticas autoritárias de gestão pública, dificulta uma maior aproximação por parte do cidadão, em geral, para participar desses espaços públicos.

A falta de um grau mínimo necessário de qualificação técnica, jurídica e política, por parte dos integrantes dos Conselhos, para que possam participar das reuniões, exercendo um papel de protagonista e não coadjuvante ou, ainda, a presença de representações fundamentadas na troca de favores, nas práticas clientelistas ou nos mecanismos de cooptação – e não baseadas nas entidades e organizações vinculadas à área de atuação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente –, constituem alguns fatores que acabam por constranger e prejudicar o potencial democratizante desses órgãos colegiados, tanto no que se refere à construção das políticas públicas, quanto no que diz respeito ao padrão de relacionamento Estado/Sociedade.

Para Gohn (2011), a definição de cidadania é ampla e abrange várias acepções: aquela que regula os direitos e os deveres dos indivíduos (cidadania individual) e a de grupos (cidadania coletiva), na sociedade.

A cidadania individual se destaca pela dimensão civil da luta pelos direitos civis e políticos, enquanto a cidadania coletiva privilegia a dimensão sociocultural, reivindica direitos sob a forma de concessão e serviços, e não somente a declaração desses direitos em lei; reivindica arenas sociopolíticas sem que, para isso, tenha de se homogeneizar e perder sua identidade cultural (GOHN, 2011).

Nas duas espécies de cidadania, individual ou coletiva, as categorias da liberdade e da igualdade são centrais, já que a luta pela conquista ou extensão de direitos (sociais, econômicos, políticos e culturais) sempre esteve associada às lutas pela igualdade e liberdade.

Por fim, nesse diapasão, a atual pesquisa considerou que a atuação dos Conselheiros, e, por conseguinte, dos Conselhos, não exprime o exercício da cidadania plena, quer individual, quer coletiva, uma vez que a formação individual dos sujeitos, no que se refere à cidadania, é fator preponderante para a construção de suas representações sociais e para a eficácia do controle social dos Colegiados.

ALVES-MAZZOTTI, A. J.; GEWANDSZNAJDER, F. **O Método nas Ciências Naturais e Sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa**. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 2002. 203p.

ANGELL, R.; FREEDMAN, R. Utilização de documentos, arquivos, dados censitários índices. In: FESTINGER, L.; KATZ, D. (Coord.). **A pesquisa na psicologia social**. Rio de Janeiro: FGV, 1974. p. 293-318.

ARENDT, H. **Crises da república**. São Paulo: Perspectiva, 1973.

ARRUDA, M. P.; KOCOUREK, S. O Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente como espaço de construção de cidadania. **Revista Textos & Contextos**, v. 7 n. 1., Porto Alegre, p. 75-87, jan./jun. 2008.

ASSIS. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Assis>>. Acesso em: 12 mar. 2011.

BACHELARD, G. **O novo espírito científico**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1968.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Edições 70, 1977.

BARROS, A. J. P.; LEHFELD, N. A. S. **Projeto de pesquisa: propostas metodológicas**. Petrópolis: Vozes, 2003.

BICALHO, M. S. Conselheiros de saúde construindo o controle social do SUS. **Psicologia em Revista**, Belo Horizonte, v. 10, n. 14, p. 149-154, dez. 2003.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOGDAN, R. C.; BIKLEN, S. K. **Investigação qualitativa em educação**. Portugal: Porto Editora, 1994.

BORÁ. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Bora>>. Acesso em: 12 mar. 2011.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Guia de referências para o controle social (Manual dos Conselheiros)**. Brasília: Coordenação de Informação, Educação e Comunicação. Núcleo de Estudos em Saúde Pública, 1994.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Código de Menores**. (Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927). Disponível em: <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/dec%2017.943-a-1927?OpenDocument>. Acesso em: 08 ago. 2011.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Código de Menores**. (Lei nº 6697, de 10 de outubro de 1979). Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/viw_identificacao/lei%206.697-1979?opendocument Acesso em: 08 ago. 2011.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 08 ago. 2011.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Estatuto da Criança e do Adolescente** (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm. Acesso em: 20 jan. 2010.

CAMPELLO, C. A. G. B. O controle social dos processos orçamentário e financeiro dos municípios. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, VIII, 2003, Panamá. **Anais...**, Panamá, 2003.

CANEN, A. Universos Culturais e representações docentes: subsídios para a formação de professores para a diversidade cultural. **Educ. Soc.** [online]. 2001, vol.22, n.77, p. 207-227. ISSN 0101-7330. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302001000400010>. Acesso em: 08 ago. 2011.

CARVALHO, J. T. **Acessibilidade às informações do controle externo**: um instrumento para o controle social do Estado. 2001. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 20 abr. 2010.

CASTORINA, J. A. El impacto de las representaciones sociales en la psicología de los conocimientos sociales: problemas y perspectivas. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 135, p. 757-776, set./dez. 2008.

CAVALLIERI, A. **Direito do Menor**. Rio de Janeiro: Biblioteca Jurídica Freitas Bastos, 1978.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia Científica**. 4. ed. São Paulo: Makron Books, 1996.

CHAUÍ, M. **O Que é ideologia**. São Paulo: Brasiliense, 1991.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Evolución de proyotos sociales**. Madrid: Siglo XXI, 1993.

CONSTANTINO, E. P. et al. O método histórico-dialético: contribuições da teoria das representações sociais e da psicologia sócio-histórica. In: CONSTANTINO, E. P. (Org.). **Percursos da psicologia qualitativa em Psicologia**. São Paulo: Arte & Ciência, 2007. p. 39-60.

CORREIA, M.V. C. A Relação Estado/Sociedade e o Controle Social: Fundamentos para o debate. **Revista Serviço Social e Sociedade**: Assistência Social Políticas e Direitos, nº77, São Paulo: Cortez, p. 22-45, 2004.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de Programas Públicos: Desafios Conceituais e Metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, set./out. 2003.

CYRINO, P.C.B. **O papel articulador dos Conselhos de Direitos e dos Conselhos de**

Educação. Disponível em: <<http://www.abmp.org.br/textos/172.htm>>. Acesso em: 10 jul. 2011.

DALLARI, D. A. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DEMO, P. **Participação é conquista**. São Paulo: Cortez, 1988.

_____. **Metodologia científica em ciências sociais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

DINIZ, M. H. **Dicionário Jurídico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

DO PAPEL dos Conselhos. Disponível em: <http://www2.votorantim.sp.gov.br/site/index.php?option=com_content&view=article&id=1287:papelconselhos&catid=28:conse-mun-cat&Itemid=156>. Acesso em: 20 jul. 2011.

DUARTE, N. R. F. Considerações sobre a história da criação do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente de Assis. In: XAVIER, A. L. P.; CHAZIRI, S. M.; NÓBREGA, R. M. N.; BRAZ, A. F. L. (Org.). **Retratos da Infância e Juventude: práticas sociais e abordagens teóricas no município de Assis/SP**. Marília: Fundepe, 2011, p. 55-57.

DURKHEIM, E. **As regras do método sociológico**. São Paulo: Abril, 1978.

FARR, R. M. Representações Sociais: a teoria e sua história. In: GUARESCHI, P; JOVCHELOVITCH, S. (Org.). **Textos em Representações Sociais**. 11. ed. Petrópolis: Vozes, 2009. p. 31-59.

FAUNDEZ, A. **O poder da participação**. São Paulo: Cortez, 1993.

FERREIRA, D. E. S. **Mecanismos de Controle Social sobre o processo de orçamentação pública**. Disponível em:

<http://www.achegas.net/numero/vinteetres/dimas_ferreira_23.htm>. Acesso em: 05 ago. 2011.

FERREIRA, F. R.; CALVOSO, G. G.; GONZALES, C. B. L. Caminhos da Pesquisa e a Contemporaneidade. **Psicologia: Reflexão e Crítica**, Porto Alegre, v. 15, n. 2, p. 243-250, 2002.

FEYERABEND, P. **Contra o Método**. São Paulo: UNESP, 2007.

FONSECA, F. F.; VINI, R. S. **A expressão polissêmica do controle social na luta por direitos**. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS: QUESTÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO NO SÉCULO XXI, III. Universidade Federal do Maranhão. São Luís – MA, 28 a 30 de agosto 2007.

FRANCO, M. L. P. B. Representações sociais, ideologia e desenvolvimento da consciência. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 34, n. 121, p. 169-186, jan./abr. 2004.

FRISCHEISEN, L. C. F. **Políticas públicas**: planejamento, desenvolvimento e fiscalização - Conselhos Gestores e Democracia Participativa – O papel do Ministério Público. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/textos/politicapublica/luizacf.htm>>. Acesso em 30 ago. 2011.

FUCKS, C. Comentário ao art. 89, do ECA. In: CURY, M.; SILVA, A. F. do A.; GARCÍA MENDEZ, E. (Coord.). **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado**: comentários jurídicos e sociais. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 257-258.

GADOTTI, M.; PEREIRA, O. **Pra que PT**: Origem, Projeto e Consolidação do Partido dos Trabalhadores. São Paulo: Cortez, 1989.

GARELLI, F. Controle Social. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 6.ed. Brasília/DF: Editora da UnB, 1994.p.283-285.

GOHN, M. G. Conselhos populares e participação popular. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Ano X, n. 34, dez. 1990.

_____. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos Metrópole** n. 7, São Paulo: EDUC, p. 9-31, 1º sem. 2002.

_____. Conselhos Gestores e Gestão Pública. **Ciências Sociais Unisinos**. Universidade do Rio dos Sinos. 42(1), São Leopoldo-RS, p. 5-11, jan/abr 2006.

_____. **A história dos movimentos e lutas sociais**: a Construção da Cidadania dos Brasileiros. 6. ed., São Paulo: Loyola, 2011.

GOMES, F. P.; ARAÚJO, R. M. **Pesquisa Quanti-Qualitativa em Administração**: Uma visão holística do objeto em estudo. 2005. [On-line] Disponível em: <<http://www.ead.fea.usp.br/Semead/8semead/resultado/trabalhosPDF/152.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2010.

GOMES, R. A análise de dados em pesquisa qualitativa. In: MINAYO, M. C. **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 1994. p. 67-80.

GONÇALVES, M. G. M. O método de pesquisa materialista histórico e dialético. In: ABRANTES, A. A.; SILVA, N. R.; MARTINS, S. T. F. **Método histórico-social na psicologia social**. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 86-104.

GRAMSCI, A. **Concepção dialética da história**. São Paulo: Civilização Brasileira, 1978.

_____; BORDIGA, A. **Conselhos de fábrica**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

GUARESCHI, P. **História dos movimentos e lutas sociais**: a construção da cidadania dos brasileiros. São Paulo: Loyola, 1995.

_____. Pressupostos Metafísicos e Epistemológicos na Psicologia. **Psicologia: Reflexão e Crítica**, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 245-255, 2003.

_____. Representações Sociais: Alguns Comentários oportunos. In: NASCIMENTO-SCHULZE, C. M. (Org.). **Novas contribuições para teorização e pesquisa em representação social**. Florianópolis: Coletâneas da ANPEPP 10, 1996. p. 9-35.

_____. Sem dinheiro não há salvação: ancorando o bem e o mal entre neopentecostais. In: GUARESCHI, P.; JOVCHELOVITCH, S. (Org.). **Textos em Representações Sociais**. 11. ed. Petrópolis: Vozes, 2009. p. 191-225.

_____; JOVCHELOVITCH, S. (Org.). **Textos em Representações Sociais**. 11. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

HOLLOWAY, I. Basic Concepts for Qualitative Research. In: _____. **Basic Concepts for Qualitative Research**. Oxford, UK: Blackwell Science, 1999.

HOUAISS, A.; VILLAR, M. S. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

JODELET, D. Representações Sociais: Um domínio em expansão. In: _____. (Org.). **As Representações Sociais**. Tradução de Lilian Ulup. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 2001. p. 17-44.

JOVCHELOVITCH, S. **Representações sociais e esfera pública**: a construção simbólica dos espaços públicos no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. Vivendo a vida com os outros: intersubjetividade, espaço público e representações sociais. In: GUARESCHI, P.; JOVCHELOVITCH, S. (Org.). **Textos em Representações Sociais**. 11. ed. Petrópolis: Vozes, 2009. p. 63-85.

KÖCHE, J. C. **Fundamentos de metodologia científica**: teoria da ciência e prática da pesquisa. 15. ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

KRAMER, S. Autoria e Autorização: questões éticas na pesquisa com crianças. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 116, p. 41-59, jul. 2002.

KUHN, T. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 1975.

_____. **O caminho desde a estrutura:** Ensaio Filosóficos, 1970-1993, com uma entrevista autobiográfica. São Paulo: UNESP, 2006.

LA MORA, L. Comentário ao art. 88, do ECA. In: CURY, M.; SILVA, A. F. do A.; GARCÍA MENDEZ, E. (Coord.). **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado:** comentários jurídicos e sociais. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 255-257.

LIMA, A. B. **Conselhos Municipais na Educação:** Perspectivas de Democratização da Política Educacional Municipal. 2001. 274 f. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2001.

LORENZI, G. W. **Uma breve história dos Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil.** Disponível em:
<<http://www.promenino.org.br/Ferramentas/Conteudo/tabid/77/ConteudoId/70d9fa8f-1d6c-4d8d-bb69-37d17278024b/Default.aspx#80>>. Acesso em: 08 ago. 2011.

MAIOR, O. S. **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado:** comentários jurídicos e sociais. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MARINHO, A.; FAÇANHA, L. O. **Programas Sociais:** Efetividade, Eficiência e Eficácia como dimensões operacionais da avaliação. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

MENDONÇA, A. L. O.; VIDEIRA, A. A. P. A revolução de Kuhn. **Ciência Hoje**, São Paulo, n. 189, p. 77-79, 2002.

MÉNDEZ, E.G. Evolución histórica del derecho de la infancia: por que uma historia de los derechos de la infancia? In: ILANUD; AMBP; SEDH; UNFPA (Org.). **Justiça Adolescente e Ato Infracional:** socioeducação e responsabilização. São Paulo: ILANUD, 2006.

MENIN, M. S. **Representações sociais de lei, crime e injustiça em adolescentes.** 2000. Tese (Livre-Docência em Psicologia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2000.

MESQUITA, M. P. **A infância e a juventude no Brasil.** Disponível em:
<<http://www.mp.sp.gov.br/caoinfancia/caoinfancia.htm>>. Acesso em: 16 dez. 2009.

MOREIRA, A. S. P.; OLIVEIRA, D. C. de (Org.). **Estudos interdisciplinares de Representação Social.** Goiânia: AB, 1998.

MOREIRA, D. A. **O método fenomenológico na pesquisa.** São Paulo: Pioneira Thomson, 2002.

MOREIRA, M. T. V. Instâncias deliberativas dos sistemas descentralizados e participativos das políticas públicas de cunho social: contorno jurídico dos conselhos. In: **INFORMATIVO CEPAM:** São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 1999.

MORONI, J. A. Participamos, e daí? **Observatório da Cidadania**. Colegiado de Gestão do Instituto Nacional de Estudos Socioeconômicos – INESC, dezembro de 2005. Disponível em: <<http://www.ibase.br/pubibase/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=1183&sid=127>> Acesso em: 10 mar. 2011.

MOSCOVICI, S. **A representação social da Psicanálise**. Tradução de Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Zahar. 1978.

_____. **Psicologia Social**. Barcelona: Paidós. 1985

_____. **Representações Sociais: investigações em psicologia social**. Tradução de Pedro. A Guareschi. Petrópolis: Vozes, 2003.

_____. **Representações Sociais: investigações em psicologia social**. Petrópolis: Vozes, 2009.

MOTTA, F. C. P. **Participação e Co-gestão: novas formas de administração**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

NÓBREGA, R. M. N. “Conhecer para transformar” – diagnóstico municipal da realidade da criança e do adolescente e elaboração de propostas de ação do Município de Assis-SP. In: XAVIER, A. L. P.; CHAZIRI, S. M.; NÓBREGA, R. M. N.; BRAZ, A. F. L. (Org.). **Retratos da Infância e Juventude: práticas sociais e abordagens teóricas no município de Assis/SP**. Marília: Fundepe, 2011, p. 97-104.

OLIVEIRA, B. P. C. Novos arranjos institucionais de participação popular pós-1988: um estudo dos Conselhos Gestores Municipais da capital do Espírito Santo. **Revista Urutagua** - revista acadêmica multidisciplinar – <http://www.urutagua.uem.br/014/14oliveira.htm>. Nº 14 – Quadrimestral – Maringá - Paraná - Brasil - ISSN 1519.6178. Departamento de Ciências Sociais - Universidade Estadual de Maringá (DCS/UEM), 2008, p. 1-14, dez. 07/jan./fev./mar. 2008.

OLIVEIRA, C. **Estado, Município e educação: análise da descentralização do ensino no Estado de São Paulo (1983-1990)**. 1992. 358 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1992.

OLIVEIRA, N. A.; GHIGGI, G.; OLIVEIRA, A. R. **Controle Social e Participação Política: desafio de ontem à filosofia da educação (política) de hoje**. Trabalho desenvolvido no Grupo de Pesquisa FEPráxiS (Filosofia, Educação e Práxis Social). Agência Financiadora: UFRGS e CNPq. Pelotas. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/31ra/1trabalho/GT17-4785--Int.pdf>> Acesso em: 05 jun.2011.

PARAGUAÇU PAULISTA. Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Paraguacu paulista](http://pt.wikipedia.org/wiki/Paraguacu_paulista)>. Acesso em: 12 mar. 2011.

PATTON, M. Q. **Qualitative Evaluation and Research Methods**. London: Sage, 1990,

PIMENTEL, A. O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 114, p. 179-195, nov. 2001.

PONTES JÚNIOR, F. **Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Tutelar**. Disponível em:

<http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/infanciahome_c/conselhos_fundos_orcamento/c_t_doutrina/Fundamentos%20do%20Conselho%20de%20Direitos.doc> Acesso em: 25 jan. 2010.

QUEIRÓS, A. A. **Análise de Conteúdo**. Disponível em: <<http://www.anaqueiros.com/anaqueiros.com>>. Acesso em: 25 abr. 2009.

RAMOS, M. E. F. Comentários ao art. 132, do ECA. In: CURY, M.; SILVA, A. F. do A.; GARCÍA MENDEZ, E. (Coord.). **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado: comentários jurídicos e sociais**. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 407-409.

RANGEL, M. **Bom aluno, real ou ideal?** Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

RANGEL, P. C.; CRISTO, K. K. V. **Os direitos da criança e do adolescente, a lei de aprendizagem e o terceiro setor**. Disponível em: <http://www.prt17.mpt.gov.br/n_aprendiz.html>. Acesso em: 25 jul. 2011.

RIZZINI, I. **A Criança e a Lei no Brasil – Revisitando a História (1822-2000)**. Brasília, DF: UNICEF; Rio de Janeiro: USU Ed. Universitária, 2000.

SÁ, C. P. Representações Sociais: o conceito e o estado atual da teoria. In: SPINK, M. J. (Org.). **O conhecimento no cotidiano**. As Representações Sociais na perspectiva da Psicologia Social. São Paulo: Brasiliense, 1995. p. 19-45.

SANTOS, B. de S. Um discurso sobre as ciências na transição para uma ciência moderna. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 56-71, 1988.

SAWAIA, B. B. Representação e Ideologia – o encontro desfetichizador. In: SPINK, M. J. (Org.). **O conhecimento no cotidiano**. As Representações Sociais na perspectiva da Psicologia Social. São Paulo: Brasiliense, 1995. p. 73-84.

SÊDA, E. Comentários ao art. 88, do ECA. In: CURY, M.; SILVA, A. F. do A.; GARCÍA MENDEZ, E. (Coord.). **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado: comentários jurídicos e sociais**. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 242-246.

_____. Comentários ao art. 88, do ECA. In: CURY, M.; SILVA, A. F. do A.; GARCÍA MENDEZ, E. (Coord.). **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado: comentários jurídicos e sociais**. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 249-255.

_____. Comentários ao art. 87, do ECA. In: CURY, M.; SILVA, A. F. do A.; GARCÍA MENDEZ, E. (Coord.). **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado:** comentários jurídicos e sociais. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 249-255.

SEVERINO, A. J. Dilemas e tarefas das ciências humanas frente ao pluralismo epistemológico contemporâneo. **Interações – Estudos e Pesquisas em Psicologia**, São Paulo, v. I, n. 1, p. 97-115, jan./jun. 1996.

_____. **O Sujeito, a história e a educação:** tarefas e identidade da Filosofia da Educação. 2000. Tese (Livre-Docência Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

_____. Pós-graduação e pesquisa: o processo de produção e de sistematização do conhecimento no campo educacional. In: BIANCHETTI, L.; MACHADO, A. M. N. **A Bússola do Escrever** - desafios e estratégias na orientação de teses e dissertações. Florianópolis: Editora da UFSC; São Paulo: Cortez, 2002. p. 67-87.

SILVA, A. F. A.; CURY, M. Comentários ao art. 88, do ECA. In: CURY, M.; SILVA, A. F. do A.; GARCÍA MENDEZ, E. (Coord.). **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado:** comentários jurídicos e sociais. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 11-12.

SILVA, C. A. **Participação e políticas públicas:** os conselhos tutelares das crianças em São Paulo. São Paulo: Humanistas/FFLCH/USP: FAPESP, 2003.

SILVA, L. B. **Conselho de Direitos e Conselho Tutelar:** mecanismos de controle social e gestão de políticas públicas para crianças e adolescentes. Dissertação de Mestrado (Psicologia) – Faculdade de Ciências e Letras de Assis – Universidade Estadual Paulista, Assis, 2008.

SILVA, M. J.; RODRIGUES, R.M. - O agente comunitário de saúde no processo de municipalização da saúde. **Revista Eletrônica de Enfermagem** (online), Goiânia, v.2, n.1, Disponível em: <<http://www.revistas.ufg.br/index.php/fen>>. Acesso em 04.out.2011, jan/jun. 2000.

SOARES, J. J. B. Comentários ao art. 131 e 132, do ECA. In: CURY, M.; SILVA, A. F. do A.; GARCÍA MENDEZ, E. (Coord.). **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado:** comentários jurídicos e sociais. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 405-406.

SOUZA, D. B. **Representações Sociais sobre indisciplina em sala de aula dos professores iniciantes da rede municipal de Presidente Prudente-SP:** Implicações para a formação inicial. 2005. 205 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2005.

SPINK, M. J. Desvendando as teorias implícitas: uma metodologia de análise das Representações Sociais. In: GUARESCHI, P.; JOVCHELOVITCH, S. (Org.). **Textos em Representações Sociais**. 11. ed. Petrópolis: Vozes, 2009. p. 117-145.

_____. **O conhecimento no cotidiano:** as representações sociais na perspectiva da psicologia social. São Paulo: Brasiliense, 1995.

SPINK, P. Análise de documentos de domínio público. In: SPINK, M. J. P. (Org.). **Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano:** aproximações teóricas e metodológicas. São Paulo: Cortez, 1999. p. 123-151.

TURA, M. L. A Observação do cotidiano escolar. In: ZAGO, N.; CARVALHO, M.; VILELA, R. **Itinerário de Pesquisa-Perspectiva qualitativa em sociologia da educação.** Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p. 183-222.

TATAGIBA, L. T. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 47-103.

URPLAN PUC-SP. **Conselhos populares** - que história é esta? São Paulo, PUC, 1984.

VICTORA, G. C.; KNAUTH, D. R.; HASSEN, M. N. A. **Pesquisa qualitativa em saúde:** Uma introdução ao tema. Porto Alegre: Tomo, 2000.

VIEIRA, E. O Estado e a sociedade civil perante o ECA e o LOAS. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Ano XX, n. 56, mar. 1998.

VIEIRA, L. **Cidadania e globalização.** 7. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

VIEIRA, S. L. Políticas de Municipalização no Brasil. **Revista de Tecnologia Educacional**, Rio de Janeiro, ABT, v. 22, n. 119/120, julho/outubro, 1994.

WAGNER, W. Descrição, explicação e método na pesquisa das Representações Sociais. In: GUARESCHI, P.; JOVCHELOVITCH, S. (Org.). **Textos em Representações Sociais.** 11. ed. Petrópolis: Vozes, 2009. p. 149-186.

APÊNDICE A – ROTEIRO DOS QUESTIONÁRIOS

I - DADOS PESSOAIS

Nome:.....

Data de nascimento:.....

Naturalidade:.....

Endereço:.....

Telefone:.....

Profissão:.....

Órgão de representação:

Número de Gestões no Conselho:

II - FORMAÇÃO PROFISSIONAL

Curso:.....

Local:.....

Ano de conclusão:.....

Pós-Graduação:.....

Outros:.....

Experiência Profissional:.....

Experiência anterior na área da infância e juventude:

III - PARTICIPAÇÃO EM CONSELHOS

1) Você exerce outra função de conselheiro, em seu município?

() Não () Sim

- Em qual conselho? _____

2) Você tem conhecimento da legislação municipal que o implantou?

() Não () Sim - nº da lei: _____

3) Marque com um X quais dos Conselhos Municipais estão implantados em seu município.

☐ Conselho Municipal de Defesa da Criança e do Adolescente

☐ Conselho Municipal da Saúde

☐ Conselho Municipal da Educação

☐ Conselho Municipal da Assistência Social

☐ Conselho Municipal do Deficiente

☐ Conselho Municipal da Mulher

☐ Conselho Municipal Antidrogas

☐ Conselho Municipal do Idoso

☐ Conselho Tutelar

☐ Outros Conselhos _____

4) Você passou por algum treinamento, capacitação, para melhor exercer a função de Conselheiro Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente?

☐ Não ☐ Sim – Qual? _____

5) Marque com um X quais das legislações abaixo você conhece:

☐ Constituição Federal /1988

☐ Estatuto da Criança e do Adolescente

☐ Estatuto do Idoso

☐ Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência

☐ Política Nacional da Assistência Social

☐ LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

☐ Norma Operação Básica do Sistema Único de Assistência Social

☐ LDB – Diretrizes Básicas da Educação

☐ SUS – Sistema Único de Saúde

☐ Planos Plurianuais de seu município

☐ LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias de seu município

6) Marque com um X quais das legislações abaixo você já estudou:

☐ Constituição Federal /1988

☐ Estatuto da Criança e do Adolescente

☐ Estatuto do Idoso

☐ Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência

☐ Política Nacional da Assistência Social

- () LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
- () Norma Operação Básica do Sistema Único de Assistência Social
- () LDB – Diretrizes Básicas da Educação
- () SUS – Sistema Único de Saúde
- () Planos Plurianuais de seu município
- () LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias de seu município

IV - EIXOS PRINCIPAIS (CONCEPÇÃO, ESTRUTURA e FINALIDADE DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE)

- 1) O que você entende por controle social?
- 2) Na sua opinião, o controle social é um dos instrumentos, meio de efetivação, do Estado Democrático?
- 3) Você conhece o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA? Sabe sobre suas atribuições?
- 4) Você conhece o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente? Sabe de suas atribuições?
- 5) A criação dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente é obrigatória? Em caso afirmativo, por quem?
- 6) O que você entende por Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente?
- 7) Qual a finalidade dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente?
- 8) Na sua opinião, o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente pertence (possui vinculação) ao Município, Estado, União, ou qualquer outro órgão (ou instituição) ou é independente e autônomo?

- 9) Qual é o grau de vinculação do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente que você atua e o Município, Estado, União, ou qualquer outro órgão (ou instituição), ou ele é independente e autônomo?
- 10) No Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente em que você atua são feitas reuniões periódicas com a sociedade em geral, com os usuários de programas e/ou intervenções, para discutir e debater os casos, traçar metas, definir políticas públicas, implementar, ou avaliar a atuação ?
() Não () Sim – Qual periodicidade? _____
- 11) No Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente em que você atua são feitas reuniões periódicas com outros órgãos/instituições (Rede Municipal de Atendimento, Polícias, Ministério Público, Poder Judiciário etc.), para discutir e debater os casos, traçar metas, definir políticas públicas e implementar a atuação ?
() Não () Sim – Qual periodicidade? _____
- 12) Qual a periodicidade de seu comparecimento às reuniões do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente em que você atua?
- 13) Há participação de outros segmentos da sociedade, instituições, Poder Público, nas reuniões do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente em que você atua?
- 14) Você entende que a atuação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente está diretamente relacionada com:
() os índices de violência praticada e sofrida por crianças e adolescentes, principalmente no meio doméstico e intrafamiliar;
() os índices de trabalho infantojuvenil;
() os índices de mortalidade infantil;
() os índices de desigualdade social e cultural;
() com todos os índices de vulnerabilidade social (riscos sociais) relacionados com a área da criança e do adolescente;
() Por atuar de forma vinculada (Município, Estado, União, outros órgãos ou instituições), o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente não está relacionado a nenhum dos índices acima mencionado;

() Por ser um órgão independente e autônomo, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente não está relacionado a nenhum dos índices acima mencionado;

- Explique sua resposta: _____.

15) O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente possui alguma relação com a sociedade em geral?

16) Qual é a relação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente em que você atua com a sociedade em geral?

17) O que você entende por políticas públicas?

18) Há projetos de políticas públicas na área da infância e juventude, em seu município? Quais?

19) Você conhece todos os projetos de políticas públicas existentes em seu município, na área da infância e juventude?

20) Todos os projetos de políticas públicas na área da infância e juventude, no município, devem ser aprovados pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente? Por quê?

21) Qual o critério de aprovação dos projetos de políticas públicas na área da infância e juventude, no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente em que você atua?

() Prioridade Absoluta;

() Político;

() Financeiro;

() Interesse próprio;

() Outros.

- Explique sua resposta: _____.

22) Como ocorre o financiamento dos projetos de políticas públicas na área da infância e juventude, em seu município?

23) Qual a participação do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente em que você atua, no financiamento dos projetos de políticas públicas na área da infância e juventude?

24) Qual é a forma de proposição, negociação e aprovação dos critérios de transferências de recursos financeiros para os dos projetos de políticas públicas, na área da infância e juventude, no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente em que você atua?

☐ Prioridade Absoluta;

☐ Político;

☐ Financeiro;

☐ Interesse próprio;

☐ Outros.

- Explique sua resposta: _____.

25) O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente em que você atua possui legitimidade?

26) Você sabe qual é a formação e como se dá a escolha dos Conselheiros, no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente em que você atua?

27) Você conhece todos os Conselheiros do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente em que você atua?

28) Você sabe como é, ou como se dá, o relacionamento do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente em que você atua com outras instituições (Ministério Público, Polícias, Vara da Infância e Juventude, Conselho Tutelar etc.)?

29) Você sabe como é, ou como se dá, o relacionamento do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente em que você atua com o Poder Público?

30) Você sabe como é, ou como se dá, o relacionamento do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente em que você atua com a sociedade em geral, usuários de seus programas e/ou intervenções?

31) Você acha que o funcionamento do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente em que você atua é o adequado, ou como seria o adequado, do seu ponto de vista?

32) Você acredita que há ingerência, interferência excessiva, inadequada, do Poder Público no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente em que você atua?

33) Há algum órgão de fiscalização ou controle do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, em seu Município?

34) Quanto às questões ligadas à infância e juventude, tais como: crianças e adolescentes em situação de risco, redução da maioridade penal, adolescentes infratores, medidas socioeducativas em meio aberto e fechado, medidas de proteção, colocação em família substituta, entre outras, sua concepção e modo de pensar mudou, depois que você passou a ser membro do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente? Por quê?

Data, hora e local de aplicação do questionário:

APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu _____, abaixo assinado(a), tendo sido devidamente esclarecido(a) sobre todas as condições que constam no documento “Termo de Esclarecimento”, de que trata o projeto de pesquisa intitulado “**Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente: Avaliação da Efetividade do Controle Social**”, que tem como pesquisadores responsáveis: **Luis Fernando Rocha** e a Professora Doutora **Elizabeth Piemonte Constantino**, especialmente no que diz respeito aos objetivos da pesquisa, declaro que tenho pleno conhecimento dos direitos e das condições que me foram assegurados, a seguir relacionados:

- ✓ A garantia de receber a resposta a qualquer pergunta ou esclarecimento de qualquer dúvida a respeito dos procedimentos, riscos, benefícios e de outras situações relacionadas com a pesquisa;
- ✓ A liberdade de retirar o meu consentimento e deixar de participar do estudo a qualquer momento, sem que isso me traga prejuízo;
- ✓ A segurança de que não serei identificado e que será mantido o caráter confidencial da informação relacionada à minha privacidade;
- ✓ Compromisso de que me será prestada informação atualizada, durante o estudo, ainda que esta possa afetar a minha vontade de continuar dele participando.
- ✓ Concordo que os dados obtidos, através da entrevista, possam ser utilizados em publicações científicas,

Declaro ainda que concordo inteiramente com as condições que me foram apresentadas e que, livremente, manifesto a minha vontade em participar do referido projeto.

, ____ de _____ de 2010.

Assinatura da participante

APÊNDICE C - TERMO DE ESCLARECIMENTO

Título da Pesquisa: “Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente: avaliação da efetividade do controle social”.

O que é este estudo?

Este projeto de pesquisa refere-se a um estudo sobre a efetividade dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente de Assis/SP, Paraguaçu Paulista/SP e Borá/SP, enquanto instrumentos de controle social na área da infância e juventude.

Como serão coletadas as informações e os sujeitos da pesquisa?

Para o desenvolvimento deste trabalho, serão analisadas as Atas de reuniões, dos períodos das criações dos CMDCA até o ano de 2009, considerando-se essa evolução histórico-social. Além disso, serão coletadas informações com os Conselheiros que compõem a gestão atual do órgão. Além da observação, será utilizada a Análise de Conteúdo (AC) para as fontes documentais e para os questionários que serão aplicados aos Conselheiros, caracterizando-se, pois, como uma pesquisa do tipo qualitativo, desenvolvida na perspectiva da Teoria das Representações Sociais, a fim de contextualizar a questão da efetividade do controle social realizado pelos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Qual é o objetivo da pesquisa?

A presente pesquisa tem como objetivo a análise do CMDCA – *Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente* –, enquanto mecanismo de controle social, problematizando as possibilidades de atuação participativa dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, enquanto meio influenciador na direção da construção do processo de democratização e participação da sociedade nas formulações das políticas públicas para o público infantojuvenil, considerando os aspectos voltados à Concepção, Composição e Fins de tais Conselhos, aspectos estes que, analisados conjuntamente, caracterizam a Natureza dos mesmos e podem ser decisivos na avaliação da efetividade de suas atuações, além de problematizar, ainda, a concepção que os Conselheiros Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente possuem dos referidos Conselhos, e a questão política que atravessa esses espaços.

Por que fazer este estudo?

Considerando-se a situação brasileira atual, configurada por um cenário de pobreza, abandono infantil, drogadição, violência, conflito com a lei e falta de oportunidades profissionais para os jovens, a presente pesquisa pretende-se relevante, uma vez que tem como objetivo analisar a efetividade do controle social realizado pelos *CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes*. Nesse sentido, esta pesquisa trará contribuições para a compreensão do real papel do CMDCA, de acordo com o *ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente*, bem como analisará as possibilidades de atuação participativa dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança, enquanto meio influenciador na direção da construção do processo de democratização e participação da sociedade nas formulações das políticas públicas voltadas para o público infantojuvenil.

E se eu quiser participar, mas não quiser me identificar?

A participação na pesquisa é de caráter espontâneo e todos os sujeitos envolvidos, entrevistados ou pesquisados terão suas informações e identidades mantidas no mais absoluto sigilo, segundo a ética da pesquisa acadêmica.

E se eu desistir de participar?

A coordenação da pesquisa garante a possibilidade de desistência dos sujeitos participantes, a qualquer tempo, no entanto, menciona a possibilidade de publicação dos dados, observadas as restrições impostas no item anterior de sigilo quanto às informações coletadas.

Assis, de 2010.

Coordenadores da pesquisa:

Luis Fernando Rocha

Aluno do Curso de Pós-Graduação em Psicologia da FCLA/UNESP

Pesquisador

Prof^a Dr^a Elizabeth Piemonte Constantino
Orientadora - UNESP - Campus de Assis

ANEXO A – PARECER DO COMITÊ DE ÉTICA



Hospital Regional de Assis
Governo do Estado de São Paulo
Faculdade de Medicina de Marília
Comitê de Ética em Pesquisa em Seres Humanos
 Aprovado pela CONEP/MS em 09/11/2004 - RN 25000.165648/2004-93
 Renovado em 13/12/2007
 Praça Dr. Simphrônio Alves dos Santos s/nº. 19810-000 - Assis - SP
 Tel.: (18) 3302-6000 R. 6079 E-mail: etica@hra.famema.br

Parecer nº 351/2010

Assis, 30 de Março de 2010.

Profª Dra. Elizabeth Piemonte Constantino

Com referência ao Projeto de Pesquisa sob título: **“Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente: Avaliação da efetividade do Controle Social”** de autoria do aluno Luís Fernando Rocha sob vossa orientação, recebeu **PARECER FAVORÁVEL**.

Ressaltamos sobre a obrigatoriedade do pesquisador em entregar relatório final ao Comitê quando do término da referida pesquisa.

Sendo só para o momento, aproveitamos o ensejo para renovar os protestos de elevada estima e distinta consideração.


 Enlª Teresa Cristina Prochet
 Coordenadora

Comitê de Ética em Pesquisa em Seres Humanos
 Hospital Regional de Assis

Helena Maria Felício
ENFERMEIRA
COREN-SP 68.180

ANEXO B - DECLARAÇÕES DE AUTORIZAÇÃO PARA USO DE ARQUIVOS, REGISTROS E SIMILARES

DECLARAÇÃO DE AUTORIZAÇÃO PARA USO DE ARQUIVOS, REGISTROS E SIMILARES.

Eu Cristiano José da Silva, presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Borá, responsável pelo arquivo/registro do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Borá, autorizo o acesso ao mesmo pelo Pesquisador **Luis Fernando Rocha**, a fim de viabilizar a execução do Projeto de Pesquisa intitulado “Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente: Avaliação da Efetividade do Controle Social”.

Borá, 08 de fevereiro de 2010.



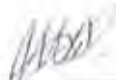
Cristiano José da Silva

Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Borá

DECLARAÇÃO DE AUTORIZAÇÃO PARA USO DE ARQUIVOS, REGISTROS E SIMILARES.

Eu **Maria Ângela Cenci Queiroz**, presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Paraguaçu Paulista, responsável pelo arquivo/registro do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Paraguaçu Paulista, autorizo o acesso ao mesmo pelo Pesquisador **Luís Fernando Rocha**, a fim de viabilizar a execução do Projeto de Pesquisa intitulado " Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente: Avaliação da Efetividade do Controle Social".

P, Paulista, 08 de fevereiro de 2010.



Maria Ângela Cenci Queiroz

Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de P, Paulista

DECLARAÇÃO DE AUTORIZAÇÃO PARA USO DE ARQUIVOS, REGISTROS E SIMILARES.

Eu **Sidnei Frederico Diniz**, presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Assis, responsável pelo arquivo/registro do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Assis, autorizo o acesso ao mesmo pelo Pesquisador **Luís Fernando Rocha**, a fim de viabilizar a execução do Projeto de Pesquisa intitulado " Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente: Avaliação da Efetividade do Controle Social".

Assis, 08 de fevereiro de 2010.

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke, positioned above a solid horizontal line.

Sidnei Frederico Diniz

Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Assis

ANEXO C – LEI MUNICIPAL Nº 499 (BORÁ)



PREFEITURA MUNICIPAL DE BORÁ

CNPJ 44.544.906/0001-42

Praça Santo Antonio, 10 - CEP 19740-000 - Borá - Est. de São Paulo
FONE/FAX: (18) 3367 1103 - E-mail: pmbora@bora.sp.gov.br
Site: www.bora.sp.gov.br

LEI Nº 499 DE 23.10.2007.

Dispõe sobre a política municipal de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, cria o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Fundo Municipal da Criança e do Adolescente, Conselho Tutelar e dá outras providências.

O cidadão NELSON CELESTINO TEIXEIRA, Prefeito Municipal de Borá, Estado de São Paulo no uso de suas atribuições legais, faz saber que a CÂMARA MUNICIPAL aprovou e ele sanciona a seguinte Lei.

CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º - Esta Lei dispõe sobre a política municipal de atendimento dos direitos da criança e do adolescente e estabelece normas gerais para sua adequada aplicação, nos termos da Lei Federal nº 8069/90.

§ 1º - A criança e o adolescente serão aqui conhecidos como sujeitos possuidores do direito a vida, a dignidade e a liberdade, que se encontra em condições peculiares de desenvolvimento, o que justifica colocá-los como prioridade absoluta na política social do Poder Municipal, para assegurar-lhes a proteção e os serviços dos quais necessitam.

§ 2º - Será aqui assegurada e estimulada a colaboração entre os órgãos públicos e entidades não governamentais, que no município realizam atividades dirigidas à criança e ao adolescente.

Art. 2º - São órgãos da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente:

- I - Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- II - Fundo Municipal da Criança e do Adolescente;
- III - Conselho Tutelar.

Art. 3º - O Município deverá criar programas e serviços necessários ao atendimento da criança e do adolescente ou estabelecer consórcio intermunicipal para atendimento regionalizado, instituindo e mantendo entidades governamentais de atendimento, mediante prévia autorização do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.



PREFEITURA MUNICIPAL DE BORÁ

12

CNPJ 44.544.906/0001-42

Praça Santo Antonio, 10 - CEP 19740-000 - Borá - Est. de São Paulo
FONE/FAX: (18) 3367 1103 - E-mail: pmbora@bora.sp.gov.br
Site: www.bora.sp.gov.br

Art. 38 - No prazo máximo de 30 (trinta) dias, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente organizará o processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar, de acordo com o artigo 139 da Lei Federal nº 8.069/90.

Art. 39 - Após o encerramento do processo de escolha, o Prefeito Municipal deverá nomear e empossar os Conselheiros Tutelares, no prazo de 30 (trinta) dias.

Art. 40 - Os casos omissos serão resolvidos pela Plenária do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, ouvido, quando necessário, o representante do Ministério Público.

Art. 41 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogam-se as disposições em contrário, em especial a lei nº 364 de 22 de outubro de 1.997.

Borá, 23 de outubro de 2007.

NELSON CELESTINO TEIXEIRA
PREFEITO MUNICIPAL

Registrada nesta Secretaria em livro próprio, na data supra e publicada por edital afixado em lugar público de costume.

EDNA MARIA PAVANELI BERTO
SECRETÁRIA



PREFEITURA MUNICIPAL DE BORÁ

CNPJ 44.544.906/0001-42

Praça Santo Antonio, 10 - CEP 19740-000 - Borá - Est. de São Paulo
FONE/FAX: (18) 3367 1103 - E-mail: pmbora@bora.sp.gov.br
Site: www.bora.sp.gov.br

Art.28 - O Conselho Tutelar funcionará diariamente, inclusive nos fins de semana e feriados, durante 24 horas por dia, da seguinte forma:

- I - em atendimento ordinário, nas dependências de sua sede, das 8h. às 17h. de segunda à sexta-feira;
- II - em atendimento de plantão, das 17h. às 8h. do dia seguinte, nos fins de semana e nos feriados, através do sistema de sobre aviso.

Art.29 - A organização da jornada de trabalho ficará sob a responsabilidade do Conselho Tutelar, que terá plena autonomia para sua elaboração, devendo cada conselheiro cumprir no mínimo uma jornada de 30 (trinta) horas semanais de trabalho, sendo 20 (vinte) delas prestadas durante os períodos de atendimento ordinário do Conselho e as 10 (dez) restantes, durante os períodos de plantão.

Parágrafo único - Considera como horas de plantão aquelas efetivamente trabalhadas pelo conselheiro e não a totalidade do período em que o mesmo estiver de sobre-aviso.

Art. 30- A competência do Conselho Tutelar será determinada:

- I - pelo domicílio dos pais ou responsáveis pela criança e adolescente;
- II - pelo lugar onde se encontre a criança ou adolescente, à falta dos pais e responsáveis.

§ 1º - Nos casos de ato infracional praticado por criança, será competente o Conselho Tutelar do lugar da ação ou omissão, observadas as regras de conexão, continência e prevenção.

§ 2º - A execução das medidas de proteção poderá ser delegada ao Conselho Tutelar da residência dos pais ou responsáveis, ou do local onde sediar-se a entidade que abrigar a criança ou adolescente.

Art.31 - O Conselho Tutelar deverá eleger, entre seus membros, um Presidente e um Secretário.

Art. 32- As sessões do Conselho Tutelar somente poderão ser instaladas com o quorum de três conselheiros.

§ 1º - O Conselho Tutelar realizará tantas sessões quantas forem necessárias para a solução dos casos pendentes de decisão, devendo se reunir pelo menos uma vez por semana.

§ 2º - As sessões do Conselho Tutelar serão públicas, exceto quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem.

Art. 33- O Conselho atenderá informalmente as partes, mantendo registro das providências adotadas em cada caso e fazendo consignar em ata apenas o essencial.



PREFEITURA MUNICIPAL DE BORÁ

CNPJ 44.544.906/0001-42

Praça Santo Antonio, 10 - CEP 19740-000 - Borá - Est. de São Paulo
FONE/FAX: (18) 3367 1103 - E-mail: pmbora@bora.sp.gov.br
Site: www.bora.sp.gov.br

Presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Tesoureiro da Prefeitura Municipal.

§ 1º - Quando solicitado e conforme Plano de Aplicação, a Prefeitura Municipal repassará ao Fundo os recursos da dotação consignada no orçamento municipal.

§ 2º - A aplicação de recursos a que se refere o art. 16, se dará de comum acordo com o Departamento de Administração e Finanças do município e o CMDCA, sendo o Departamento citado, o responsável pela parte contábil e administrativa mantendo escrituração em separado.

CAPÍTULO IV DO CONSELHO TUTELAR

SEÇÃO I DA CRIAÇÃO E NATUREZA DO CONSELHO TUTELAR

Art.17 - Fica criado o Conselho Tutelar do Município de Borá, vinculado administrativamente ao Gabinete do Prefeito através da Coordenadoria Municipal de Assistência Social, órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e adolescente, composto de cinco membros, escolhidos pela comunidade local para mandato de três anos, permitida uma recondução, por igual período.

§ 1º - A vinculação referida no "caput" deste artigo, restringe-se à área administrativa, estando garantida a autonomia decisória do Conselho Tutelar.

§ 2º - A recondução ao emprego de Conselheiro Tutelar se dará através do processo de escolha, de acordo com artigo 20 desta Lei.

§ 3º - O processo de escolha será informado ao público, através da publicação de Resoluções e Edital de Abertura.

Art.18 - Constará de Lei Orçamentária Municipal, previsão dos recursos necessários ao funcionamento do Conselho Tutelar.

Art.19 - O exercício efetivo da função técnica de conselheiro será remunerado e constituirá serviço público relevante, estabelecerá presunção de idoneidade moral e assegurará prisão especial, em caso de crime comum, até o julgamento definitivo, nos termos do artigo 135 da Lei Federal nº 8.069/90.

Art. 20 - O processo para escolha dos Membros do Conselho Tutelar será estabelecido pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, realizada sob sua responsabilidade e com a fiscalização do Ministério Público.



PREFEITURA MUNICIPAL DE BORÁ⁵

CNPJ 44.544.906/0001-42

Praça Santo Antonio, 10 - CEP 19740-000 - Borá - Est. de São Paulo
FONE/FAX: (18) 3367 1103 - E-mail: pmbora@bora.sp.gov.br
Site: www.bora.sp.gov.br

VIII - conceder, negar ou suspender o registro de funcionamento das entidades não governamentais, nos termos do Artigo 91 da Lei Federal nº 8.069/90, comunicando ao Conselho Tutelar e ao Poder Judiciário;

IX - gerenciar o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;

X - deliberar a respeito da composição e procedimentos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;

XI - elaborar e revisar seu Regimento Interno;

XII - dar posse aos membros do Conselho subsequente;

XIII - dar posse a conselheiros escolhidos em caso de vacância;

XIV - solicitar indicações para o preenchimento de cargo de conselheiro, nos casos de vacância e término de mandato;

XV - pesquisar e avaliar as condições da infância e adolescência no município, bem como o atendimento oferecido pelas entidades governamentais e não governamentais;

XVI - dispor sobre o local, dias e horários de funcionamento do Conselho Tutelar, em consonância com a legislação municipal pertinente;

XVII - definir e acompanhar o processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar;

XVIII - estabelecer critérios, formas e meios de fiscalização de tudo quanto se execute no município, que possa afetar suas deliberações;

XIX - informar, combinar ações conjuntas, orientar sobre questões de sua alçada e assessorar o Conselho Tutelar, avaliando o seu Relatório Semestral de Atividades;

XX - aprovar o Regimento Interno do Conselho Tutelar e suas modificações posteriores;

XXI - nomear Grupos de Trabalho compostos por membros do Conselho Municipal e por pessoas identificadas com o tema;

XXII - realizar avaliação anual das suas atividades e elaborar o Plano de Ação para o ano subsequente.

CAPÍTULO III

DO FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Art.12 - Fica criado o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, como órgão captador e aplicador de recursos a serem utilizados, segundo as deliberações do Conselho Municipal dos Direitos, ao qual compete seu gerenciamento.

Parágrafo Único: O Fundo Municipal terá vigência indeterminada.

Art.13 - Compete ao Fundo Municipal:



PREFEITURA MUNICIPAL DE BORÁ

CNPJ 44.544.906/0001-42

Praça Santo Antonio, 10 - CEP 19740-000 - Borá - Est. de São Paulo
FONE/FAX: (18) 3367 1103 - E-mail: pmbora@bora.sp.gov.br
Site: www.bora.sp.gov.br

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

SEÇÃO I DA CRIAÇÃO E DA NATUREZA DO CONSELHO

Art. 4º - Fica criado o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente, órgão deliberativo e controlador da política de atendimento, vinculado ao Gabinete do Prefeito, através da Coordenadoria Municipal de Assistência Social observado a composição paritária de seus membros, nos termos do artigo 88, inciso II da Lei Federal nº 8.069/90.

§ 1º - A Prefeitura Municipal assegurará instalações e funcionários para permitir ao Conselho Municipal, manter uma Secretaria Geral, destinada ao suporte administrativo necessário ao seu funcionamento.

§ 2º - A vinculação referida no "caput" deste artigo restringe-se à área financeira, estando garantida a autonomia decisória do Conselho Municipal.

SEÇÃO II DA COMPOSIÇÃO, DO MANDATO E DO PROCESSO DE ESCOLHA.

Art. 5º - O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente é composto paritariamente de 20 (vinte) membros.

- I - Representantes do Poder Público;
 - a) dois representantes da área da Saúde Municipal;
 - b) dois representantes da área de Planejamento e Finanças da Prefeitura;
 - c) dois representantes, um da área de Assistência Social e um da Segurança Pública;
 - d) dois representantes da área de Educação Estadual;
 - e) dois representantes da área de Educação Municipal;
- II - Representantes da Sociedade Civil;
 - a) dois representantes das Igrejas Católicas;
 - b) dois representantes das Igrejas Evangélicas;
 - c) dois representantes Beneficiários dos Programas Sociais, sendo: um do Bolsa Família e um do Renda Cidadã;
 - d) dois representantes do Comércio;
 - e) dois representantes da Associação de Pais e Mestres.

ANEXO D - LEI MUNICIPAL Nº 1966/97 (PARAGUAÇU PAULISTA)

*Município de São Paulo***LEI Nº 1.966, DE 09/05/97.****DÁ NOVA REDAÇÃO A LEI Nº 1.716 DE 08 DE OUTUBRO DE 1.992 QUE ESTABELECE A POLÍTICA MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**

CARLOS ARRUDA GARMS, Prefeito Municipal de Paraguaçu Paulista, no uso de suas atribuições legais faz saber que a Câmara Municipal APROVOU e ele PROMULGA a seguinte Lei:

CAPÍTULO I**Das Disposições Gerais**

Art. 1º - Ficam estabelecidas as normas gerais, nos termos da Lei Federal nº 8069 de 13 de julho de 1.990, para a aplicação da Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

§ 1º - A criança e o adolescente serão aqui concebidos quando sujeitos possuidores do direito à vida, à dignidade e à liberdade, que se encontram em condições peculiares de desenvolvimento, o que justifica colocá-los como prioridade absoluta na política social do Poder Municipal, para assegurar-lhes a proteção e os serviços dos quais necessitam.

§ 2º - Será aqui assegurada e estimulada a colaboração entre os órgãos públicos e as entidades não governamentais que, no município, realizam atividades dirigidas à criança e ao adolescente.

Art. 2º - O atendimento dos direitos da criança e do adolescente no âmbito municipal, far-se-á através de:

I - Políticas sociais básicas de educação, saúde, recreação, esportes, cultura, profissionalização e outras que assegurem o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social da criança e do adolescente;

II - Políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem;

ANEXO E - LEI MUNICIPAL Nº 2594/2008 (Paraguaçu Paulista)

Prefeitura Municipal da Estância Turística de Paraguaçu Paulista Estado de São Paulo
 Prefeitura Municipal da Estância Turística de Paraguaçu Paulista - CNPJ nº.
 44.547.305/0001-93 Av. Siqueira Campos, 1.430 – Praça Jornalista Mário Pacheco - Centro -
 CEP 19.700-000 Fone: (18)3361-9100 - Fax: (18)3361-1331 –
 secgabinete@estanciaparaguacu.sp.gov.br Estância Turística de Paraguaçu Paulista - SP

LEI Nº. 2.594, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2008.

Autoria do Projeto: Sr. Prefeito Municipal

“Dispõe sobre a alteração do art. 8º da Lei nº. 1.966/1997, que estabelece a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, e a revogação da Lei nº. 2.376/2005”.

CARLOS ARRUDA GARMS, Prefeito Municipal da Estância Turística de Paraguaçu Paulista, no uso de suas atribuições legais, faz saber que a Câmara Municipal **APROVOU** e ele **PROMULGA** a seguinte Lei:

Art. 1º O art. 8º da Lei 1.966, de 9 de maio de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 8º O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente é composto por 10 (dez) membros, sendo: I - representantes do Poder Público: a) um representante titular e um suplente da área da Saúde Municipal; b) um representante titular e um suplente da área da Educação Municipal; c) um representante titular e um suplente da área de Assistência Social Municipal; d) um representante titular e um suplente da área de Esporte e Lazer Municipal. e) um representante titular e um suplente da área de Turismo Municipal; II - representantes da Sociedade Civil: a) um representante titular e um suplente das Organizações Não Governamentais na área da Criança e Adolescente; b) um representante titular e um suplente das Organizações Não Governamentais na área da Assistência Social; c) um representante titular e um suplente das Organizações Religiosas; d) um representante titular e um suplente dos Clubes de Serviços; e) um representante titular e um suplente das Associações de Bairros. § 1º Os Conselheiros relacionados no inciso I deste artigo serão indicados pelo Prefeito Municipal, no prazo máximo de 30 (trinta) dias a contar da solicitação apresentada pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.” (NR)

Art. 2º Fica revogada a Lei nº. 2.376, de 1º de abril de 2005.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos em 10 de novembro de 2008.

Estância Turística de Paraguaçu Paulista-SP, 18 de novembro de 2008.

CARLOS ARRUDA GARMS

Prefeito Municipal

REGISTRADA nesta Secretaria em livro próprio, na data supra e **PUBLICADA** por Edital afixado em lugar público de costume.

RONALDO CÉSAR BRAGA COSTA

Chefe de Gabinete Interino

ANEXO F – LEI MUNICIPAL Nº 5172/2008 (ASSIS)

LEI Nº 5.172, DE 20 DE AGOSTO DE 2008

Projeto de Lei nº 48/2008 - Autoria Prefeito Municipal Dr Ézio Spera

Dispõe sobre a política municipal dos direitos da criança e do adolescente e dá outras providências.

o PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ASSIS:

Faço saber que a Câmara Municipal de Assis aprova e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º - Esta Lei dispõe sobre a política municipal de atendimento dos direitos da criança e do adolescente e estabelece normas gerais para a sua adequada aplicação, nos termos da Lei Federal nº 8.069/90.

§ 1º - A criança e o adolescente serão aqui concebidos como sujeitos possuidores do direito à vida, à dignidade e à liberdade, que se encontram em condições peculiares de desenvolvimento, o que justifica colocá-los como prioridade absoluta na política social do Poder Municipal, para assegurar-lhes a proteção e os serviços dos quais necessitam.

§ 2º - Será aqui assegurada e estimulada a colaboração entre os órgãos públicos e as entidades da sociedade civil que, no Município, realizam atividades dirigidas à criança e ao adolescente.

Art. 2º - O atendimento dos direitos da criança e do adolescente no âmbito Municipal, far-se-á através de: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, garantindo-lhes: I- políticas sociais básicas de educação, saúde, recreação, esportes, cultura, profissionalização e outras que assegurem o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social da criança e do adolescente; II - políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem; III - serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão; IV- serviço de identificação e localização de pais, responsáveis, crianças e adolescentes desaparecidos; V- serviço de proteção jurídico-social, por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Parágrafo Único - O Município destinará recursos e espaços públicos para programações culturais, esportivas e de lazer voltadas para a infância e adolescência.

Art. 3º - São órgãos da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente:

I - Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;

II - Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;

III - Conselho Tutelar.

Art. 4º - o Município deverá criar os programas e serviços previstos nos incisos II a V do art. 2º, ou estabelecer consórcio intermunicipal para atendimento regionalizado, instituindo e mantendo entidades governamentais de atendimento, mediante prévia autorização do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Art. 5º - Os programas de atendimento serão classificados como de Proteção Social Básica e Programa Social Especial, em regime de:

- a) Orientação e apoio familiar;
- b) Apoio sócio-educativo em meio aberto;
- c) Colocação familiar;
- d) Abrigo;
- e) Prestação de Serviços à Comunidade;
- f) Liberdade Assistida;
- g) Semi-liberdade

CAPÍTULO II

DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

SEÇÃO I

Da Criação e da Natureza do Conselho

Art. 6º - O CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, designado como Conselho MDCA, é um órgão deliberativo, formulador e fiscalizador da política de atendimento, observada a composição paritária de seus membros, nos termos do art. 88, inciso 11, da Lei Federal no. 8.069/90.

Parágrafo único - A Prefeitura Municipal assegurará instalações e funcionários para permitir ao Conselho DCA manter uma Secretaria Geral destinada ao suporte administrativo necessário ao seu funcionamento.

SEÇÃO II

Da Composição, dos Mandatos e dos Processos de Escolha

Art. 7º - O Conselho DCA é composto paritariamente de 14 (quatorze) membros, sendo 14 (quatorze) titulares e respectivos suplentes em cada segmento, representando o Governo e a Sociedade Civil, conforme descrição abaixo, a saber:

I- REPRESENTANTES DO GOVERNO

- a) Representante da Secretaria Municipal de Assistência Social;
- b) Representante da Secretaria Municipal da Saúde;
- c) Representante da Secretaria Municipal da Educação;
- d) Representante da Fundação Assisense de Cultura - FAC;
- e) Representante da Secretaria Estadual da Educação;
- f) Representante do Ensino Superior;
- g) Representante da Segurança Pública.

II- REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL

- a) Representante das Creches e Entidades que prestam serviços à infância e juventude;
- b) Representante das Entidades que prestam atendimento às famílias;
- c) Representante dos Profissionais Liberais;
- d) Representante das Organizações Religiosas;
- e) Representante dos Clubes de Serviço;
- f) Representante dos Grupos de Apoio a Dependentes Químicos;
- g) Representante dos Grupos de Voluntariado.

§ 1º - Os conselheiros do inciso I, alíneas "a" até "d", serão indicados pelo Chefe do Executivo; os das alíneas "e" a "g", serão indicados pelas autoridades competentes. Essas indicações deverão ser realizadas no prazo máximo de 30 (trinta) dias contados a partir da solicitação apresentada pelo Conselho DCA.

§ 2º - Os conselheiros do inciso II serão eleitos pelo voto das respectivas entidades ou serviços, reunidos em assembléia específica. O Conselho providenciará o cadastramento dos serviços e entidades referentes a cada alínea e procederá à convocação das assembléias, assegurando ampla informação e participação.

§ 3º - A designação dos membros do Conselho compreenderá a dos respectivos Suplentes.

§ 4º - Os membros do Conselho e os respectivos suplentes exercerão mandato de 02 (dois) anos, admitindo-se a recondução somente aos representantes do Governo, apenas por uma vez e por igual período.

§ 5º - A função de membro do Conselho é considerada de interesse público relevante e não será remunerada.

Art. 8º - Para ser indicado como Conselheiro serão exigidos os seguintes requisitos:

- I- Reconhecida idoneidade moral;

- II- Idade superior a vinte e um anos;
- III -Residir no município;
- IV- Estar no gozo dos direitos políticos.

SEÇÃO III

Da Administração

Art. 9º- São instâncias administrativas do Conselho DCA:

- I - A Plenária;
- II- A Diretoria;
- III- A Conferência Bial.

Artigo 10- A Plenária é a instância deliberativa máxima do Conselho DCA, sendo constituída por todos os membros desse Conselho.

§ 1º - Para a instalação da Plenária será exigido o quorum de metade mais um de seus membros titulares e na ausência destes seus membros suplentes.

§ 2º - O resultado de matérias deliberadas em votação da Plenária constitui-se em resolução do Conselho DCA, com caráter normativo, vinculante, quando for o caso, ou opinativo, não vinculante, conforme a matéria tratada.

Artigo 11- A Diretoria é a instância coordenadora das atividades do Conselho e executora das deliberações da Plenária, sendo composta de: Presidente, Vice-Presidente, 1º Secretário, 2º Secretário, 1º Tesoureiro e 2º Tesoureiro.

Parágrafo único - O Regimento Interno do Conselho DCA disporá sobre competências, atribuições, procedimentos de escolha e outras questões pertinentes aos cargos da Diretoria.

Artigo 12- O Conselho DCA promoverá a cada 02 (dois) anos, a Conferência Municipal, destinada à discussão de questões relevantes relacionadas à criança e ao adolescente.

§ 1º_ A realização da Conferência Municipal deverá ser amplamente divulgada, assegurando e estimulando a participação do maior número possível de pessoas.

§ 2º_ Após a Conferência Municipal, o Conselho DCA deverá divulgar pela imprensa local, as resoluções, moções, manifestações, textos e demais resultados obtidos.

SEÇÃO IV

Das Competências

Artigo 13- Compete ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente:

I- formular a política municipal de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, básica ou de caráter supletivo, definindo prioridades, controlando as ações de execução e implementação dos projetos e a aplicação de recursos;

II- deliberar sobre a criação dos seguintes serviços:

- a) Serviço especial de prevenção e de atendimento médico e psicossocial destinado às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;
- b) Serviço de identificação e localização de pais, responsáveis, crianças e adolescentes desaparecidos;
- c) Serviço de orientação e acompanhamento jurídico, contábil e técnico-administrativo às entidades de atendimento e defesa dos direitos da criança e do adolescente.
- d) Serviço de acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente, órfão ou abandonado, de difícil colocação familiar;

III- deliberar sobre a criação e manutenção de outros serviços especiais;

IV- deliberar sobre a participação do Município em consórcios intermunicipais;

V- deliberar sobre a participação do Município em programas de ação integrada com o Estado e a União;

VI- participar do processo de elaboração da proposta orçamentária do Executivo Municipal nos itens que estiverem relacionados ao atendimento e à defesa dos direitos da criança e do adolescente;

- VII- proceder à inscrição de programas e serviços constantes no artigo 5º da presente Lei, de entidades governamentais e não governamentais que mantenham atividades no Município, nos termos do parágrafo único do artigo 90 da Lei nº. 8069/90;
- VIII- realizar periodicamente, a cada 02 (dois) anos, no máximo, o recadastramento das entidades e dos programas em execução, certificando-se de sua contínua adequação à política de promoção dos direitos da criança e do adolescente traçada;
- IX- conceder, negar e suspender o registro de funcionamento às entidades não-governamentais, nos termos do artigo 91 da Lei Federal 8069/90;
- X- comunicar ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária o registro de programas e suas alterações, de entidades governamentais e não-governamentais que mantenham atividades no Município, em conformidade com os artigos 90 e 91 da Lei Federal no. 8069/90;
- XI - comunicar ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária os atos de concessão e negação do registro de funcionamento de entidades não-governamentais, e, em se tratando de suspensão ou cassação de registro de entidade ou programa, comunicar também, ao Ministério Público;
- XII- gerenciar o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- XIII- deliberar a respeito da composição e procedimentos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- XIV- proceder à elaboração e revisões de seu Regimento Interno;
- XV- nomear e dar posse aos membros do Conselho subsequente;
- XVI- dar posse ao Conselheiro Suplente e Conselheiro escolhido em caso de vacância;
- XVII- solicitar indicações para o preenchimento de cargo de Conselheiro, nos casos de vacância e término de mandato;
- XVIII- propor modificações nas estruturas das secretarias e órgãos da administração ligados à promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente;
- XIX- fixar critérios de utilização das receitas do Fundo, aplicando necessariamente percentual para o incentivo ao acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente órfão ou abandonado, de difícil colocação familiar;
- XX- pesquisar e avaliar as condições da infância e adolescência no Município, bem como o atendimento oferecido pelas entidades governamentais e não-governamentais;
- XXI- dispor sobre os locais e horários de funcionamento dos Conselhos Tutelares e fixar a remuneração de seus membros em consonância com a legislação municipal pertinente;
- XXII- definir e acompanhar o processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar e dar-lhes posse;
- XXIII- estabelecer critérios, formas e meios de fiscalização de tudo quanto se executa no Município, que possa afetar suas deliberações;
- XXIV- informar, combinar ações conjuntas, orientar sobre questões de sua alçada e assessorar os Conselhos Tutelares;
- XXV- divulgar pela imprensa local, falada e escrita, suas deliberações, relatórios e manifestações, desde que não estejam protegidos por segredo de justiça;
- XXVI- aprovar o Regimento Interno do Conselho Tutelar e suas modificações posteriores;
- XXVII- deliberar sobre o número de Conselhos Tutelares no Município e suas respectivas delimitações geográficas;
- XXVIII- nomear Comissões Temáticas compostas por membros do Conselho DCA e por pessoas identificadas com o tema;
- XXIX - realizar a avaliação anual de suas atividades e elaborar o plano de ação para o ano subsequente.

CAPÍTULO III

DO FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Artigo 14 - O Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, criado mediante a Lei na 3.150/92 é um órgão captador e aplicador de recursos a serem utilizados segundo as deliberações do Conselho Municipal de Direitos, ao qual compete seu gerenciamento e terá vigência indeterminada.

Artigo 15- Compete ao Fundo Municipal:

I- Receber e registrar os recursos orçamentários próprios do Município ou a ele destinados em benefício das crianças e dos adolescentes, pelo Estado ou pela União, por transferência, suplementação ou repasse;

II- Receber e registrar os recursos captados pelo Município através de convênios ou por doações ao Fundo;

III- Receber, registrar e controlar as doações efetuadas por pessoas físicas ou jurídicas, com renúncia fiscal da Receita Federal e conseqüente abatimento no Imposto de Renda, conforme art. 260 da Lei 8.069/90;

IV- Manter o controle escriturário das aplicações levadas a efeito no Município, nos termos das Resoluções do Conselho DCA;

V- Liberar os recursos a serem aplicados em benefício da criança e do adolescente, de acordo com as deliberações do Conselho DCA.

Artigo 16- Sob nenhuma condição ou pretexto, qualquer responsável por função dentro do Fundo poderá executar ação, alterar procedimentos ou prioridades definidas, sem a deliberação do Conselho DCA.

Artigo 17- A procedência dos recursos do Fundo é assim constituída:

I - Pela dotação consignada anualmente no orçamento do Município, por transferência, suplementação ou repasse de verbas adicionais que a Lei estabelecer;

II - Pelos recursos provenientes dos Conselhos Estadual e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente;

III - Pelas doações, auxílios, contribuições e legados que lhe venham a ser destinados;

IV Pelos valores provenientes de multas decorrentes de condenações em ações civis ou de imposição de penalidades administrativas previstas na Lei nº. 8069/90;

V - Por transferências Inter-Fundos;

VI - Pelas rendas eventuais, inclusive as resultantes de depósitos e aplicações financeiras de capitais;

VII - Pelos recursos provenientes de Convênios e de abatimentos do Imposto de Renda, conforme art. 260 da Lei no. 8.069/90;

VIII - Por doações de entidades internacionais;

IX - Por outros recursos e doações que lhe forem destinados.

§ 1º - Qualquer doação de bens móveis, imóveis, semoventes, jóias ou outros que não sirvam diretamente à criança ou ao adolescente, será convertida em dinheiro mediante ações definidas pelo Conselho DCA, devidamente informadas ao Ministério Público.

§2º - O controle das entradas e saídas dos recursos do Fundo será semestralmente apresentado ao Conselho DCA.

Artigo 18 - Os recursos do Fundo serão depositados em estabelecimento oficial de crédito, em conta específica em nome da Prefeitura Municipal de Assis/Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, que somente poderá ser movimentada mediante as assinaturas do Tesoureiro Municipal e do Presidente do Conselho DCA e na sua ausência pelo Vice-Presidente.

§ 1º- As movimentações financeiras do Fundo, quando se tratar de verbas de repasse, de qualquer origem, deverá ser precedida de deliberação do Conselho DCA em sua plenária.

§ 2º - Quando solicitado e conforme Plano de Aplicação, a Prefeitura Municipal repassará ao Fundo os recursos da dotação consignada no orçamento municipal.

CAPÍTULO IV

DO CONSELHO TUTELAR

SEÇÃO I

Da Criação e Natureza do Conselho Tutelar

Artigo 19- O Conselho Tutelar do Município de Assis, órgão permanente e autônomo, não-jurisdicional, encarregado de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente é composto de 5 (cinco) membros escolhidos pela comunidade local para mandato de três anos, permitida uma recondução, por igual período.

§ 1º- A recondução ao cargo de Conselheiro Tutelar se dará através do processo de escolha, de acordo com o art. 21 desta lei.

§ 2º- O Conselho Tutelar estará vinculado administrativamente à Secretaria Municipal da Assistência Social, estando garantida a sua autonomia decisória.

Artigo 20 - O exercício efetivo da função técnica de Conselheiro Tutelar constituirá serviço público relevante, estabelecerá presunção de idoneidade moral e assegurará prisão especial, em caso de crime comum, até o julgamento definitivo, nos termos do art. 135 da Lei Federal nº 8069/90.

Artigo 21 - O processo para escolha dos membros do Conselho Tutelar será estabelecido pelo Conselho DCA, realizado sob sua responsabilidade e com a fiscalização do Ministério Público e constará de três fases:

- 1- Prova escrita;
- 2- Entrevista individual;
- 3- Eleição através do Colégio Eleitoral

Parágrafo único - O processo de escolha será informado ao público através de publicação de Resoluções e Edital de Abertura, definidos e aprovados pelo Conselho DCA.

Artigo 22- Constará da Lei Orçamentária Municipal previsão dos recursos financeiros necessários ao funcionamento do Conselho Tutelar.

Artigo 23- Constará do quadro do funcionalismo público municipal o cargo de Conselheiro Tutelar em comissão, de acordo com o art. 139 do ECA, e ficará sujeito aos mesmos dispositivos do Estatuto dos Funcionários Públicos Municipais.

Parágrafo único - O provimento do cargo de Conselheiro Tutelar se fará por nomeação do Prefeito Municipal, obedecido o processo de escolha a que se refere o artigo 21 desta Lei, cabendo o exercício de suas funções definidas no art 136, do Estatuto da Criança e do Adolescente - Lei 8069/90.

Artigo 24- A Prefeitura se encarregará de viabilizar locais apropriados para o funcionamento de outros Conselhos Tutelares que vierem a ser criados. Também cederá funcionários para permitir o suporte administrativo necessário ao funcionamento.

SEÇÃO II

Dos Requisitos das Candidaturas e dos Impedimentos dos Conselheiros

Artigo 25- A candidatura é individual e sem vinculação a partido político.

Artigo 26- Somente poderão concorrer à escolha os candidatos que preencherem até o encerramento das inscrições, os seguintes requisitos:

- I- Reconhecida idoneidade moral;
- II- Idade superior a 21 (vinte e um) anos;
- III- Residir e ser domiciliado no Município;
- IV- Estar no gozo dos direitos políticos;
- V- Curso universitário completo na área de ciências humanas;
- VI- Reconhecida experiência na área de atendimento e defesa dos direitos da criança e do adolescente, pelo período mínimo de 1(um) ano;
- VII- Não exercer cargo político;

VIII- Declarar-se ciente das características do regime de trabalho, que inclui o exercício da função no período diurno, noturno e nos fins de semana e feriados,

Artigo 27- São impedidos de servir no mesmo Conselho ou entre um e outro Conselho Tutelar, marido e mulher, ascendentes e descendentes, sogro e genro ou nora, irmãos, cunhados, durante o cunhadio, tio e sobrinho, padrasto ou madrasta e enteado.

Parágrafo único - Estende o impedimento do conselheiro, na forma deste artigo, em relação à Autoridade Judicial e ao representante do Ministério Público com atuação na Justiça da Infância e da Juventude, exercido na Comarca, Foro Regional ou Distrital.

Artigo 28- É vedada a participação de um mesmo Conselheiro ou Suplente, em mais de um Conselho Tutelar.

SEÇÃO III

Das Atribuições, da Competência e do Funcionamento

Artigo 29- São atribuições do Conselho Tutelar:

I- Atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos arts. 98 e 105, aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII, da Lei Federal no. 8.069/90;

II- Atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VII, da mesma Lei;

III- Promover a execução de suas decisões, podendo para tanto:

a) requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança;

b) representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações;

IV- Fiscalizar as entidades governamentais e não-governamentais, nos termos dos arts. 95 e 191 da Lei Federal no. 8.069/90;

V- Encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança e do adolescente;

VI- Encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência;

VII- Providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no art. 101, de I a VI, da Lei Federal no. 8.069/90, para o adolescente autor de ato infracional;

VIII- expedir notificações;

IX- Requirir certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente, quando necessário;

X- Assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;

XI- Representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no art. 220, § 3º, inciso 11, da Constituição Federal;

XII- Representar ao Ministério Público, para efeito das ações de perda ou suspensão do pátrio-poder;

XIII- Elaborar seu Regimento Interno, submetendo-o à aprovação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Artigo 30- As decisões do Conselho Tutelar somente poderão ser revistas pela autoridade judiciária a pedido de quem tenha legítimo interesse.

Artigo 31- O Conselho Tutelar funcionará diariamente, inclusive nos fins de semana e feriados, durante 24 horas do dia, da seguinte forma:

I- em atendimento ordinário, nas dependências de sua sede, das 08h00min às 18h00min, de segunda à sexta-feira;

II- em atendimento de plantão, das 18h00min às 08h00min do dia seguinte, nos fins de semana e nos feriados, através do sistema de telefonia celular.

Artigo 32- A competência do Conselho Tutelar será determinada:

I- Pelo domicílio dos pais ou responsáveis;

II - Pelo lugar onde se encontre a criança ou adolescente, à falta dos pais ou responsável.

§ 1º - Nos casos de ato infracional praticado por criança, será competente o Conselho Tutelar do lugar da ação ou omissão, observadas as regras de conexão, continência e prevenção.

§ 2º - A execução das medidas de proteção poderá ser delegada ao Conselho Tutelar da residência dos pais ou responsáveis, ou do local onde sediar-se a entidade que abrigar a criança ou adolescente.

Artigo 33 - O Conselho Tutelar deverá eleger, entre seus membros, Presidente e um Secretário.

Artigo 34- As sessões somente poderão ser instaladas com o quorum mínimo de três Conselheiros.

Artigo 35- O Conselho atenderá informalmente as partes, mantendo registro das providências adotadas em cada caso e fazendo consignar em ata apenas o essencial.

Parágrafo único - As decisões serão tomadas por maioria absoluta de votos.

SEÇÃO IV

Do Regime de Trabalho, da Remuneração e da Perda do Mandato

Artigo 36 - A organização do regime de trabalho ficará sob a responsabilidade do Conselho Tutelar, que terá plena autonomia para a sua elaboração devendo cada Conselheiro cumprir, no mínimo, uma jornada de 40 horas semanais de trabalho, sendo 30 (trinta) delas prestadas durante os períodos de atendimento ordinário do Conselho e as 10 (dez) restantes durante os períodos de plantões.

Parágrafo único - Consideram-se como horas de plantão aquelas efetivamente trabalhadas pelo Conselheiro e não a totalidade do período em que o mesmo estiver de sobreaviso.

Artigo 37 - Perderá o mandato o Conselheiro Tutelar que:

I- Ausentar-se injustificadamente a 3 (três) sessões consecutivas ou a 5 (cinco) alternadas, no mesmo ano;

II- For condenado por sentença irrevogável por crime doloso ou contravenção penal;

III- Deixar de atender exigências do art. 26, incisos I, III, IV e VII;

IV- Deixar de cumprir com zelo e responsabilidade as atribuições inerentes ao cargo de Conselheiro.

Parágrafo único - Compete ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, após procedimento adequado, informar ao Poder Executivo a perda ou suspensão do mandato do Conselheiro Tutelar, para a nomeação e posse de novo Conselheiro Tutelar.

CAPÍTULO V

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Artigo 38 - A eleição dos representantes referidos nas alíneas "a" e "b", inciso 11, do art. 7º, somente se fará após o término dos mandatos dos atuais representantes.

Artigo 39 - Os cargos de Conselheiro Tutelar pertencem ao Quadro de Pessoal em Comissão do Município e classificados na referência 40-C.

Parágrafo único - Os cargos criados serão providos quando da posse do Conselho Tutelar subsequente, o que ocorrerá a cada 3 (três) anos, no mês de fevereiro.

Artigo 40 - O Conselheiro Tutelar fará jus a todos os direitos previstos para o funcionalismo público municipal, enquanto durar o seu mandato.

Parágrafo único - Sendo escolhido funcionário público municipal fica-lhe facultado, em caso de remuneração, optar pelos vencimentos e vantagens de seu cargo, vedada a acumulação de vencimentos, garantindo o seu vínculo empregatício anterior, bem como o direito de receber gratificações.

Artigo 41 - Outros Conselhos Tutelares poderão ser criados no Município, de acordo com as necessidades constatadas pelo Conselho DCA.

Artigo 42 - Os casos omissos serão resolvidos pela plenária do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente ouvido, quando necessário, o Ministério Público.

Artigo 43 - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Artigo 44 - Revogam-se as disposições em contrário, em especial as Leis nos 3.150, de 02 de Outubro de 1 992, 3.526, de 24 de Setembro de 1 996 e 4.138, de 25 de Fevereiro de 2.002.

Prefeitura Municipal de Assis, 20 de agosto de 2008.

ÉZIO SPERA

Prefeito Municipal

SAULO FERREIRA DA SILVA JÚNIOR

Secretário Municipal de Governo e Negócios Jurídicos