

UNESP  **UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**

“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”

Faculdade de Ciências Humanas e Sociais
Campus de Franca - SP

MARCELLY CRISTINA FERREIRA

**O CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE
DE RIBEIRÃO PRETO: ESPAÇO DE DELIBERAÇÃO E CONTROLE SOCIAL DA
POLÍTICA PÚBLICA?**

FRANCA - SP
2025

MARCELLY CRISTINA FERREIRA

**O CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE
DE RIBEIRÃO PRETO: ESPAÇO DE DELIBERAÇÃO E CONTROLE SOCIAL DA
POLÍTICA PÚBLICA?**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como requisito para a obtenção do Título de Mestre em Planejamento e Análise de Políticas Públicas.

Área de Concentração: Desenvolvimento Social

Orientadora: Profa. Dra. Tatiana Noronha de Souza.

FRANCA
2025

F383c Ferreira, Marcelly Cristina
O conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente de Ribeirão Preto : espaço de deliberação e controle social da política pública? / Marcelly Cristina Ferreira.
-- Franca, 2025
172 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca
Orientadora: Tatiana Noronha de Souza

1. Conselhos. 2. Criança e adolescente. 3. Política Pública. I.
Título.

Impacto Potencial Desta Pesquisa

O impacto potencial da pesquisa está em subsidiar propostas de fortalecimento institucional do CMDCA-RP, como a qualificação continuada dos conselheiros de direitos, o aprimoramento dos processos internos, o fortalecimento das comissões permanentes e a ampliação da autonomia do colegiado frente à gestão pública. Seus achados podem embasar recomendações técnicas e ações de incidência política voltadas à consolidação do Conselho como instância efetiva de deliberação e controle social das políticas públicas para a infância e adolescência.

MARCELLY CRISTINA FERREIRA

**O CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE
DE RIBEIRÃO PRETO: ESPAÇO DE DELIBERAÇÃO E CONTROLE SOCIAL DA
POLÍTICA PÚBLICA?**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas, da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – Unesp/Franca, como requisito para obtenção do título de Mestre em Planejamento e Análise de Políticas Públicas.

Área de Concentração: Desenvolvimento Social

Banca Examinadora:

Orientadora: Profa. Dra. Tatiana Noronha de Souza.
Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – Campus de Franca

Examinadora: Profa. Dra. Maria Cristina Piana
Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – Campus de Franca

Examinadora: Profa. Dra. Bianca Cristina Correa
Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto,
Universidade de São Paulo (FFCLRP-USP)

FRANCA - SP, 05 de setembro de 2025

Agradecimentos

Se estou escrevendo estes agradecimentos, é porque consegui concluir um dos percursos mais desafiadores da minha vida acadêmica e pessoal. Não foi fácil, pelo contrário, foi árduo, repleto de angústias, incertezas e momentos de ansiedade.

Pode parecer clichê, mas meu primeiro agradecimento é a Deus. Ao longo dessa caminhada, reencontrei minha espiritualidade, que por um tempo esteve adormecida. Foi nesse reencontro que encontrei forças para seguir em frente e me reconectar com meus propósitos.

Minha imensa gratidão ao meu companheiro Matheus, aos meus pais Marcílio e Maria José, aos meus sogros Humberto e Helena e à minha cunhada Marina, que cuidaram do meu bem mais precioso, Miguel, permitindo que eu me dedicasse às aulas e ao desenvolvimento desta dissertação. Sei que só cheguei até aqui porque pude contar com vocês, pessoas extraordinárias que me trouxeram tranquilidade e a segurança necessárias para abdicar, ainda que temporariamente, dos cuidados com meu filho, para subir mais um degrau em minha trajetória acadêmica e profissional.

Às minhas amigas queridas, que foram pilares essenciais nesta jornada, deixo meu carinho e reconhecimento. Marília Borges, que me incentivou a prestar o processo seletivo do mestrado e esteve ao meu lado na elaboração do projeto de pesquisa. Raquel Serranoni e Livia Masson, que incansavelmente dedicaram finais de semana lendo, corrigindo e orientando cada parte do desenvolvimento desta dissertação. Sem vocês, certamente teria sido impossível.

Agradeço, com carinho especial, às minhas companheiras de mestrado Paula Pimenta e Raquel Taliberti, que estiveram comigo em todos os finais de semana, dividindo a estrada, a estadia, o conhecimento e os desafios deste processo. A parceria e amizade de vocês tornaram essa caminhada mais leve e possível.

Não posso deixar de agradecer também às minhas companheiras de trabalho Telma Vendrusculo, Viviane, Cynthia, Dani, Julia e Carolina Ferrari por todo acolhimento, escuta, incentivo e paciência nos últimos anos. Vocês foram fundamentais para que eu conseguisse conciliar as demandas profissionais e acadêmicas.

À Professora Tatiana Noronha, minha sincera gratidão por ter acolhido minha trajetória acadêmica em um momento especialmente difícil. Sua generosidade ao assumir a orientação desta dissertação, mesmo diante de tantos compromissos, foi um gesto de profundo comprometimento ético e humano. Agradeço pelo acolhimento, pela escuta atenta e pelo incentivo constante, que renovaram minha confiança e me ajudaram a reencontrar sentido no processo de pesquisa. Obrigada por me lembrar, com atitudes, que a universidade também pode ser um espaço de acolhimento e resistência.

E, por fim, a você, Miguel, o mais importante de tudo e de todos. Meu filho, minha razão, meu maior motivo e inspiração. Tudo isso é por você e para você. Que um dia você compreenda que cada esforço, cada renúncia e cada conquista nesta jornada foram impulsionados pelo desejo de construir um futuro melhor para nós. Foi por acreditar nesse futuro e em você que me desafiei e busquei ser uma versão melhor de mim mesma. Te amo, hoje e sempre.

Resumo

O objeto da pesquisa é analisar o papel do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Ribeirão Preto (CMDCA-RP) enquanto instância de deliberação e controle social da política pública voltada à infância e adolescência. A pergunta que orienta esta pesquisa é: *o CMDCA-RP enquanto espaço de deliberação e controle social das políticas públicas voltadas à criança e ao adolescente, tem cumprido sua função que se concretiza pelo exercício de suas atribuições?* A construção dessa pergunta foi diretamente influenciada pela experiência institucional e profissional da pesquisadora no âmbito do próprio Conselho, dialogando com a literatura sobre o enfraquecimento dos espaços participativos. Teve como objetivo geral analisar o papel do CMDCA-RP enquanto espaço de deliberação e controle social das políticas sociais públicas. Os objetivos específicos foram: 1) Contextualizar o processo histórico de implantação dos Conselhos de Direitos enquanto espaços de deliberação e controle social das políticas sociais públicas, particularizando para o município de Ribeirão Preto; 2) Identificar as ações realizadas pelo CMDCA-RP para a deliberação e controle social das políticas sociais públicas de atendimento à criança e ao adolescente, entre os anos de 2019 e 2022 e, 3) Analisar se a alternância de presidência incide no exercício da função do conselho. Metodologicamente, realizou-se uma pesquisa documental de natureza qualitativa, com análise de conteúdo das atas plenárias ordinárias e extraordinárias do CMDCA-RP de 2019 a 2022. A análise seguiu duas etapas: uma organização prévia em quatro grupos temáticos (frequência das reuniões, assuntos mais incidentes, atuação das comissões e produção normativa) e, posteriormente, a categorização das ações com base nas atribuições legais previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). A completude desta análise encaminhou resultados sobre as perguntas de pesquisa e proposições para incidência política da atuação do CMDCA-RP na agenda política.

Palavras-Chave: conselhos de direito, política pública, criança e adolescente e controle social.

Abstract

The object of this research is to analyze the role of the Municipal Council for the Rights of Children and Adolescents of Ribeirão Preto (CMDCA-RP) as a body for deliberation and social oversight of public policy directed at childhood and adolescence. The guiding research question is: Has the CMDCA-RP, as a space for deliberation and social control of public policies aimed at children and adolescents, fulfilled its role as defined by its legally established responsibilities? The construction of this question was directly influenced by the researcher's institutional and professional experience within the Council itself and engages with the literature on the weakening of participatory spaces. The general objective was to analyze the role of the CMDCA-RP as a space for deliberation and social control of public social policies. The specific objectives were: (1) To contextualize the historical process of the establishment of Rights Councils as spaces for deliberation and social oversight of public social policies, focusing on the municipality of Ribeirão Preto; (2) To identify the actions carried out by the CMDCA-RP in the deliberation and oversight of public social policies for children and adolescents between 2019 and 2022; and (3) To analyze whether the alternation in the Council presidency impacts the exercise of its functions. Methodologically, a qualitative documentary research was conducted through content analysis of the ordinary and extraordinary plenary meeting minutes of CMDCA-RP from 2019 to 2022. The analysis followed two stages: first, a preliminary organization into four thematic groups (meeting frequency, most frequent topics, commission activity, and normative production), and subsequently, the categorization of actions based on the legal responsibilities established in the Statute of the Child and Adolescent (ECA). The completeness of this analysis led to findings that respond to the research question and provide proposals for political advocacy regarding the role of CMDCA-RP in the political agenda.

Keywords: rights councils, public policy, children and adolescents, social control.

Lista de Abreviaturas e de Siglas

ACIRP - Associação Comercial e Industrial de Ribeirão Preto

AEAARP – Associação de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Ribeirão Preto

ART - Artigo

BDTD - Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações

CDCAs - Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente

CE - Comissão Especial

CEBs - Comunidades Eclesiais de Base

CF - Constituição Federal

CMDCA - RP - Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Ribeirão Preto -SP

CMRPC – Comitê Municipal de Gestão Colegiada da Rede de Cuidado e de Proteção Social das Crianças e Adolescentes Vítimas ou Testemunhas de Violência

CNPJ - Cartão Nacional de Pessoa Jurídica

COMAD - RP - Conselho Municipal sobre Álcool e Drogas de Ribeirão Preto -SP

CONANDA - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CONDECA - SP - Conselho Estadual dos Direitos da Criança e dos Adolescentes - São Paulo

CPs - Conselhos Populares

CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social

CRESS - SP - Conselho Regional de Serviço Social

CRP - Conselho Regional de Psicologia

CT - Conselho Tutelar

DRADS - Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social

ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente

FDCAs - Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente

FMDCA - RP - Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Ribeirão Preto - SP

FUNDET - Fundação de Educação para o Trabalho

GEDUC - Grupo de Atenção Especial de Educação

GS - Grupo Sensibiliza

GT - Grupo de Trabalho

IR - Imposto de Renda

MP - Ministério Público
MSU - Movimentos Sociais Urbanos
OAB - Ordem dos Advogados Brasileiros
ONU - Organização das Nações Unidas
OSC's: Organizações da Sociedade Civil
PAD - Procedimento Administrativo Disciplinar
PANI - Procedimento Administrativo de Natureza Individual
PEI - Programa de Educação Integral
PMRP - Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto
PPA - Plano Plurianual
SABs - Sociedades Amigos de Bairros
SAICA - Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes
SCFV - Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SEAVIDAS/HCRP - Serviço de Atenção à Violência Doméstica e Agressão Sexual do Hospital das Clínicas de Ribeirão Preto
SEMAS - Secretaria Municipal de Assistência Social
SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SGDCA - Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente
SIPIA - Sistema de Informação para Infância e Adolescência
SME - Secretaria Municipal da Educação
STJ - Superior Tribunal de Justiça
TAC - Termo de Ajustamento de Conduta
UNAERP - Universidade de Ribeirão Preto

Lista de Figura

Figura 1 - Ciclo de Formulação de Políticas Públicas

55

Lista de Tabela

Tabela 1 - Incidência dos assuntos dos grupos temáticos por categoria e biênio

79

Lista de Quadros

Quadro 1 – Competências dos Conselhos de Direito em Cada Esfera de Governo	33
Quadro 2 - Atribuições CMDCA e Bases Legais	35
Quadro 3-Atribuições CMDCA - Ribeirão Preto com base na Lei Municipal 2616/2013	40
Quadro 4 - Atribuições CMDCA - Ribeirão Preto com base no Regimento Interno de 2021	42
Quadro 5 - Mesa Diretora e suas atribuições	44
Quadro 6 - Comissões Permanentes e suas atribuições	46
Quadro 7 - Atas do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Ribeirão Preto – SP (2019 – 2022)	62
Quadro 8 - Atribuições do CMDCA, conforme arts. 88, II e IV, 90, § 1º e § 3º e 91 do ECA e nomeação dada ao agrupamento dos assuntos por categorias	65

Lista de Gráfico

Gráfico 1 - Frequência, regularidade e natureza das reuniões realizadas a cada ano do quadriênio 2019 - 2022

71

Apresentação

Ingressei no curso de Serviço Social no ano de 2009 e, alguns meses após sua conclusão, iniciei minha atuação profissional, em 2012, junto a uma Associação que atendia crianças e adolescentes em situação de risco pelo uso de álcool e outras drogas. Nesse contexto, passei a acompanhar como ouvinte as plenárias do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Ribeirão Preto - SP (CMDCA- RP) e do Conselho Municipal sobre Álcool e Drogas de Ribeirão Preto -SP (COMAD - RP), o que despertou meu interesse pelas instâncias de controle social e pelo papel dos conselhos na formulação e acompanhamento das políticas públicas.

Em 2014 fui convidada a participar da Diretoria do Conselho Regional de Serviço Social (CRESS-SP) da Seccional de Ribeirão Preto - SP e passei a representar o conjunto em reuniões e discussões sobre a infância e adolescência, sendo indicada em 2016 para compor a cadeira do CRESS como representante da Sociedade Civil no CMDCA-RP, permanecendo na gestão de 2016 a 2017.

Com a minha nomeação como servidora pública da Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto (PMRP) no cargo de Assistente Social em julho/2017, precisei renunciar como conselheira do CMDCA - RP, atendendo ao previsto na Lei de Criação do Conselho, visto que estava conselheira representante da sociedade civil e passaria a ocupar um cargo público.

A renúncia da representação formal não me levou ao afastamento do Conselho. Continuei participando das plenárias como ouvinte e em abril/2018 surgiu o convite para ampliar minha carga horária na PMRP e atuar 20h como técnica de referência do CMDCA-RP e 20h na Seção de Atendimento às Organizações da Sociedade Civil e Parceiros da Secretaria Municipal de Assistência Social.

O meu ingresso como Assistente Social no referido conselho se deu num momento de grandes tensões entre as organizações da sociedade civil e o poder público, visto que havia atrasos nos repasses de recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, devido a grande demanda de análises de projetos que solicitavam recursos, além disso, houve alterações na forma de estabelecer as parcerias entre o poder público e as organizações da sociedade com o início de vigência da Lei 13.019/2014 - Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, demandando reorganizar e estabelecer novos processos de trabalho.

A atuação direta e os desafios impostos instigou-me ainda mais a aprender e entender a dinâmica de funcionamento do CMDCA-RP e, a conhecer e propor novas formas de

atuação, estabelecendo laços de confiança e principalmente de transparência nos processos de trabalho.

A oportunidade de ingresso, em 2023, no Programa de Pós Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas da UNESP de Franca somada às inquietações que surgiram da vivência profissional no CMDCA-RP, reforçou o desejo de aprofundar meus conhecimentos sobre os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, em particular, este em que estava desde 2012 envolvida, inicialmente como representante da Sociedade Civil e depois como lócus da minha atuação profissional.

A pesquisa que me propus realizar no mestrado profissional consistiu em analisar a execução das atribuições do CMDCA-RP no cumprimento de sua função enquanto espaço de deliberação e controle social das políticas sociais públicas voltadas ao segmento infante-juvenil. Há dois sentidos nesta escolha: um que é a possibilidade de solidez na minha formação intelectual que favorecerá o exercício profissional, e outro é o retorno coletivo e público da práxis - síntese da dialética entre a teoria e a prática - que intenciona, pela análise entre fragilidades e potenciais, indicar caminhos para uma robusta e comprometida atuação do CMDCA-RP para garantia e defesa dos direitos e de seus acessos concretos às crianças e adolescentes.

Sumário

Introdução	1
2. Processo Histórico de Implantação dos Conselhos de Direitos	9
2.1. Caminhos da Participação Social na Governança Pública	9
2.2. Conselhos no Brasil	12
2.3. Participação Social e Controle Democrático: Entre a Democracia Formal e a Democracia Real	20
3. Democracia Participativa e o Papel dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente	26
3.1. Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente	26
3.2. Atribuições dos Conselhos de Direito da Criança e do Adolescente (CDCAs)	33
3.3. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Ribeirão Preto - SP (CMDCA - RP): Estrutura, Composição e Funcionamento.	39
3.4. O Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Ribeirão Preto (FMDCA - RP): Gestão e Vinculação Administrativa	50
3.5. O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Ribeirão Preto (CMDCA - RP) e o Ciclo de Formulação de Políticas Públicas	54
4. Caminhos da Investigação e a atuação do CMDCA-RP à Luz da Pesquisa	57
4.1. Metodologia	57
4.1.1 Recorte temporal e territorial	58
4.1.2. Análise do material empírico	59
4.1.3. Material de pesquisa: trato e sistematização	61
5. Resultados da Atuação do CMDCA - RP diante das Atribuições Legais do ECA	69
5.1. Frequência, regularidade e natureza das reuniões	69
5.2. Análise das Categorias	77
5.2.1. Deliberação sobre Políticas Públicas e Controle Social	80
5.2.2. Gerência do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	99
5.2.3. Registro de Entidades e Programas	123
5.2.4. Matérias Pertinentes ao Conselho Tutelar	143
6. Conclusão	162
Referências Bibliográficas	166

Introdução

Com a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, a sociedade civil tem sido chamada a participar de espaços de fomento, controle e deliberação das políticas públicas.

O exercício do controle social de políticas públicas foi inserido na sociedade brasileira oficialmente com a Constituição Federal de 1988, para ser efetivado precipuamente por meio de conselhos, isto é, de órgãos representativos dos setores governamental e não-governamental, ou da sociedade civil organizada (Medeiros; Silva, 2020, p.1).

O processo de redemocratização no País trouxe avanços e promoveu abertura para participação da sociedade civil na formulação e controle das políticas sociais nos três níveis de governo. A descentralização político administrativa decorrente da formação federativa assumida pelo Brasil a partir da CF de 1988, foi um marco que promoveu a participação popular de forma efetiva. Ao atribuir reconhecimento e autonomia de gestão aos municípios, transferindo responsabilidades sobre a condução das políticas públicas, instalou neste mesmo âmbito, formas participativas da sociedade civil, consolidando instituições democráticas, tais como os conselhos de políticas públicas e os conselhos de direitos.

Entre os avanços temos a promulgação da Constituição Federal Brasileira de 1988 (CFB de 1988). Esta trouxe diretrizes como a descentralização político-administrativa e a participação popular. Estas diretrizes, em suma, significam, respectivamente, divisão de responsabilidades na execução, planejamento e financiamento das políticas sociais entre os três entes federados (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) e a participação da sociedade civil nos momentos de decisão das políticas sociais, no âmbito dos conselhos de Políticas e de Direitos, dos Fóruns, Conferências, Orçamentos Participativos, etc. (Calvi, 2008, p. 10)

Para Carneiro (2006) a CF de 1988 imprimiu, também, um caráter novo aos conselhos, rompendo com os de modelos de *microterritório para conselhos setoriais paritários*¹, contribuindo para a superação de decisões políticas focalistas e que

¹A expressão refere-se à transição, promovida pela Constituição Federal de 1988, da lógica de conselhos comunitários ou locais, restritos a áreas específicas e muitas vezes sem representatividade ampla (microterritórios), para a constituição de conselhos setoriais de abrangência municipal, com composição paritária entre governo e sociedade civil. Essa mudança visa garantir maior representatividade social, legitimidade nas decisões e um enfoque mais universalista nas políticas públicas, superando práticas focalizadas e fragmentadas.

ampliaram as desigualdades regionais, ao adotarem o território municipal na sua totalidade para diagnóstico e análise das políticas setoriais, imprimindo atuação mais consistente e com diretrizes políticas mais equitativas e universais.

Conforme Tatagiba (2005) os Conselhos de Direitos são instâncias democráticas diretas, com competências definidas legalmente, sendo espaços formais de participação social e possibilitam que grupos de interesses organizados tenham representatividade própria nas discussões e deliberações das políticas sociais, impactando na ampliação da capacidade de articulação entre o Estado e a sociedade civil.

A participação da sociedade civil organizada em conselhos permite o exercício do controle social sobre as políticas governamentais, a formulação e proposição de diretrizes, o estabelecimento de meios e prioridades de atuação voltadas para o atendimento das necessidades e interesses dos diversos segmentos sociais, a avaliação das ações e a negociação do direcionamento dos recursos financeiros existentes (Presoto; Westphal 2005, p.70).

Gohn (2002) observa que, a partir dos anos 1990, a participação passou a ser compreendida como expressão de um novo paradigma: a Participação Cidadã, alicerçada na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e em uma nova visão sobre o papel do Estado. Nesse contexto, a participação deixou de ser pontual e passou a ser entendida como uma intervenção social contínua e planejada em todas as etapas do ciclo das políticas públicas, que assumiram papel central nas estratégias de desenvolvimento e transformação social.

Dando continuidade a essa perspectiva, os Conselhos de Direitos se consolidam como espaços institucionais que materializam a Participação Cidadã, ao garantirem a presença da sociedade civil organizada nos processos decisórios das políticas públicas, por meio de organizações representativas, com decisões tomadas de forma colegiada.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) define os Conselhos como órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, de acordo com o que devem regulamentar as leis de criação em cada esfera de governo - federal, estadual, do Distrito Federal e municipal (Brasil, 1990, art. 88, inciso II).

Nesse sentido, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), instituído pela Lei Federal nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, representa a instância nacional desse sistema. Conforme o artigo 2º da Resolução nº 116/2006 do CONANDA:

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

A mesma resolução também estabelece que esses órgãos devem ser instituídos por lei específica, sendo obrigatória sua existência em cada unidade da federação. No Estado de São Paulo, o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONDECA) foi criado pela Lei Estadual nº 8.074, de 21 de outubro de 1992, e regulamentado pelos Decretos Estaduais nº 39.059/1994 e nº 39.104/1994.

No âmbito municipal, compete ao prefeito a responsabilidade de encaminhar à Câmara Municipal o projeto de lei para a criação dos Conselhos e Fundos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente. No município de Ribeirão Preto, a criação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA-RP) e do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA-RP) foi formalizada pela Lei nº 2.616, de 08 de novembro de 2013, que revogou a Lei nº 6.115, de 07 de outubro de 1991.

O estabelecimento de um único Conselho de Direitos é fundamental para que as discussões sobre a política de atendimento à criança e ao adolescente contemplem a universalidade territorial e a integralidade das ofertas voltadas a esse público, compreendidas como parte da chamada “política de atendimento”, sejam elas executadas diretamente pelo poder público ou indiretamente por organizações da sociedade civil. Isso não exclui a relevância de outras iniciativas participativas em microterritórios, mas permite agregar as demandas locais e, ao considerar a totalidade do território, possibilita que a implantação e a execução das políticas

públicas, bem como o exercício do controle social, sejam orientados pelo princípio da equidade na garantia dos direitos sociais (Carneiro 2006).

Para Liberati (2003), a implantação dos Conselhos de Direitos em cada uma das três esferas, promove a ampliação das competências e responsabilidades dos municípios, que deixam de ser meros executores das políticas traçadas pela União e pelos Estados. Essa nova configuração institucional está alinhada à lógica da descentralização político-administrativa, que possibilita a aproximação progressiva entre os diagnósticos e diretrizes nacionais e a realidade dos contextos estaduais e municipais. Com isso, tornam-se mais evidentes as demandas locais por garantia e acesso a direitos, orientando as ações a serem desenvolvidas e exigindo a participação ativa das comunidades na elaboração de planos e na gestão dos recursos públicos, o que se concretiza, entre outras formas, por meio da institucionalização dos conselhos municipais.

A bibliografia ressalta a importância dos conselhos exatamente em razão de sua função, reconhecendo neles um instrumento fundamental para a qualificação, expansão e fortalecimento das políticas sociais e para a promoção dos direitos dos segmentos atendidos, apostando em seu caráter democrático e participativo, conforme destacado anteriormente. Contudo, Almeida e Tatagiba apontam um enfraquecimento da democracia participativa em tais espaços.

Apesar dessas considerações que atestam o impacto teórico e institucional dos conselhos gestores, os estudos sobre o assunto mostram à exaustão que essa densa e variada arquitetura participativa tem esbarrado em limites que muitas vezes esvaziam ou restringem seus potenciais democratizantes. E aqui parece que estamos diante de um paradoxo: a vitalidade do modelo conselho/conferência/fundo e o seu peso no redesenho das políticas setoriais parece vir acompanhada de sua baixa capacidade para incidir nas correlações de força que conformam o jogo político em suas áreas específicas. (Almeida; Tatagiba, 2012, p. 71).

O cenário descrito por Almeida e Tatagiba (2002) revelou-se semelhante à realidade vivenciada no CMDCA-RP durante minha atuação, tanto como representante da sociedade civil quanto como profissional da área, despertando o interesse em investigar se o enfraquecimento do potencial democratizante dos conselhos tem repercussões sobre o exercício das funções de deliberação e

controle social das políticas públicas voltadas à infância e adolescência. Diante das teses que apontam para esse esvaziamento participativo, esta dissertação foi orientada pela seguinte questão: *o CMDCA-RP enquanto espaço de deliberação e controle social das políticas públicas voltadas à criança e ao adolescente, tem cumprido sua função que se concretiza pelo exercício de suas atribuições?*

A construção dessa pergunta foi diretamente influenciada pela experiência institucional e profissional da pesquisadora no Conselho. Essa vivência permitiu observar, de forma concreta, uma realidade que dialoga com os diagnósticos teóricos sobre o enfraquecimento dos espaços participativos. A semelhança entre a prática observada no CMDCA-RP e os apontamentos presentes na literatura acadêmica motivou a análise sobre a efetividade do conselho como instrumento de participação cidadã e de controle social das políticas públicas no município de Ribeirão Preto-SP.

Essa pesquisa tem como objetivo geral analisar o papel do CMDCA-RP enquanto espaço de deliberação e controle social das políticas sociais públicas. Para atingir esse objetivo, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: 1) Contextualizar o processo histórico de implantação dos Conselhos de Direitos enquanto espaços de deliberação e controle social das políticas sociais públicas, particularizando para o município de Ribeirão Preto; 2) Identificar as ações realizadas pelo CMDCA-RP para a deliberação e controle social das políticas sociais públicas de atendimento à criança e ao adolescente, entre os anos de 2019 e 2022 e, 3) Analisar se a alternância de presidência incide no exercício da função do conselho.

A justificativa para esta pesquisa fundamenta-se na importância dos Conselhos de Direitos como instâncias institucionais de participação democrática e controle social das políticas públicas. Ao analisar o papel do CMDCA-RP, busca-se compreender como se concretiza, na prática, a função deliberativa e de controle social atribuída a esse colegiado pelo ordenamento jurídico brasileiro. Considerando a centralidade do CMDCA na formulação e acompanhamento das políticas para a

infância e adolescência, é necessário investigar em que medida sua atuação tem sido efetiva, especialmente diante da alternância entre presidências ocupadas por representantes da sociedade civil e do poder público.

No contexto de Ribeirão Preto, no período analisado, observou-se que essa alternância de mandatos ocorreu em um cenário de baixa renovação dos membros do Conselho, em especial da mesa diretora. Os cargos principais mantiveram-se concentrados nos mesmos representantes, com alterações apenas nas funções: o Presidente e a 1ª Secretária da gestão 2019-2020 passaram a ocupar, respectivamente, os cargos de Vice-Presidente e 2ª Secretária na gestão 2021-2022, enquanto a então Vice-Presidente e a 2ª Secretária assumiram, respectivamente, a Presidência e a 1ª Secretaria.

Diante desse cenário, esta investigação analisa os Conselhos de Direitos enquanto arenas de participação e controle social, considerando o contexto político-institucional e as dinâmicas internas do colegiado. Para isso, o presente trabalho está estruturado em cinco seções. A *Introdução* que apresenta o tema da pesquisa por meio de um breve balanço da literatura, delimita o objeto de estudo, expõe o problema de pesquisa, formula os objetivos geral e específicos, e descreve a estrutura que compõe a dissertação. A *Seção 2 - Processo Histórico de Implantação dos Conselhos de Direitos* discorre inicialmente sobre o processo histórico de implantação dos Conselhos de Direitos no Brasil, contextualiza desde a Antiguidade e aprofunda-se no período da ditadura militar até o processo de redemocratização do país, que culmina na promulgação da Constituição Federal de 1988. Em seguida, trata das influências do período neoliberal, que resultam no projeto societário de Estado mínimo. Na sequência, explora noções conceituais como democracia e participação social, abordando o processo de controle social exercido por meio dos Conselhos de Direitos.

A *Seção 3 - Democracia Participativa e o Papel dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente* aborda os Conselhos de Políticas Públicas, com ênfase no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, com recorte específico para o CMDCA-RP. Contextualiza seu processo de estruturação, composição e funcionamento, com base em seus atos normativos, como a Lei de

Criação, o Regimento Interno e as Resoluções. Além disso, trata do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Ribeirão Preto (FMDCA-RP), abordando sua gestão e vinculação administrativa. A seção também analisa o CMDCA-RP no contexto do ciclo de formulação de políticas públicas, apresentando seu papel nas diferentes etapas desse processo.

A *Seção 4 - Caminhos da Investigação e a atuação do CMDCA-RP à Luz da Pesquisa* apresenta o percurso metodológico adotado nesta pesquisa, detalhando a abordagem qualitativa utilizada, o recorte temporal e territorial da investigação, bem como os procedimentos para análise do material empírico. São descritos os processos de coleta, sistematização e categorização das atas das reuniões plenárias do CMDCA-RP no período de 2019 a 2022, baseando-se nas atribuições legais do Conselho para orientar a análise de conteúdo. Essa seção fundamenta o rigor metodológico da pesquisa e esclarece como foram organizados e examinados os dados que subsidiam as conclusões sobre a atuação do CMDCA-RP.

A *Seção 5 - Resultados da Atuação do CMDCA - RP diante das Atribuições Legais do ECA* apresenta a análise dos resultados da atuação do CMDCA-RP no período de 2019 a 2022, com base nas atribuições legais estabelecidas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). A análise foi organizada em quatro categorias: Deliberação sobre Políticas Públicas e Controle Social (Art. 88, II – ECA); Gerência do Fundo Municipal (Art. 88, IV – ECA); Registro de Entidades e Programas (Arts. 90, §1º e §3º, e 91 – ECA); e Matérias Pertinentes ao Conselho Tutelar (Art. 88, II e Art. 139).

Por fim, apresenta as conclusões da pesquisa, refletindo sobre a efetividade do CMDCA-RP e os impactos da alternância na presidência sobre sua atuação. A análise revelou que o Conselho enfrenta obstáculos estruturais, operacionais e políticos que restringem seu pleno funcionamento como instância de controle social e deliberação. Observou-se um distanciamento entre suas atribuições legais e a prática cotidiana, marcada por rotinas burocráticas e foco concentrado nas organizações da sociedade civil, em detrimento de uma compreensão mais ampla da política municipal de atendimento. A alternância entre Poder Público e Sociedade Civil na presidência imprimiu dinâmicas distintas, mas com efeitos reduzidos, especialmente diante da baixa renovação da mesa diretora. Esses achados indicam

a necessidade de fortalecimento institucional e de um compromisso político com a qualificação da participação social, de modo a reposicionar o CMDCA-RP como espaço estratégico na formulação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas voltadas à infância e adolescência.

2. Processo Histórico de Implantação dos Conselhos de Direitos

Esta seção trata de explorar historicamente a forma institucionalizada de participação da sociedade civil nas comunidades políticas. Isto se deu desde a antiguidade, em grande recorrência pela denominação “concelho”, com forte presença na Grécia antiga e com formatos e funções diferenciadas a depender do momento histórico, da forma de governança, da dimensão territorial e, de certa maneira, impulsionado a resolução de conflitos de interesse e ao regramento do convívio social, sempre presentes nas coletividades (Trabulsi, 2016). Em geral, os conselhos, formados por notáveis sejam pela posição social, seja pela posse de bens, seja pelo alto conhecimento, tiveram papel importante nas tomadas de decisões políticas, econômicas e sociais pelos governantes. No entanto, esse processo não ocorreu sem desafios, especialmente com o fortalecimento do neoliberalismo nas décadas seguintes, que impôs um novo dilema sobre o papel do Estado e da sociedade civil. O capítulo, portanto, realiza uma travessia histórica analítica até a constituição dos conselhos de direitos na contemporaneidade brasileira.

2.1. Caminhos da Participação Social na Governança Pública

A forma “conselho” utilizada na gestão pública, ou em coletivos organizados da sociedade civil, não é nova na história. Alguns pesquisadores afirmam que os conselhos são uma invenção tão antiga quanto a própria democracia participativa e datam suas origens desde os clãs visigodos. (Gohn, 2011, p.68).

Desde os tempos antigos, em diversas culturas e sociedades, grupos de indivíduos com conhecimento ou experiência específica têm sido chamados para aconselhar os líderes ou tomar decisões importantes. Nos clãs e tribos ancestrais, os anciãos e os líderes respeitados, muitas vezes, formavam um conselho informal para orientar as comunidades em assuntos políticos, sobre a justiça e sobre conflitos internos. Baseavam-se na sabedoria acumulada ao longo do tempo e na experiência de vida, desempenhando um papel importante na coesão social e na resolução de disputas (Jeremias, 2024).

Na Grécia Antiga, os conselhos de anciãos desempenhavam uma função significativa na tomada de decisões políticas e judiciais. Em Atenas, de onde restou maior volume de registros sobre esses conselhos, conhecidos como *boulé*, houveram diversificadas formas de composição e atribuições de acordo com a característica mais oligárquica ou mais democrática das cidades: poderiam ser formados pelos cidadãos de maior poder aquisitivo e de expressão de notoriedade do saber ou, como no caso do Conselho de Quinhentos, pelo sorteio de 50 moradores em cada uma das dez tribos (regiões geográficas atenienses) que ficavam nominados com *Prítanes*, conforme relata Reis (2018, p. 53).

Independente da sua constituição, os conselhos da antiguidade grega tinham funções semelhantes na agenda política, aconselhando o rei e tratando de assuntos cotidianos da cidade. De maneira geral, era responsável por preparar a agenda da assembleia, propor leis e políticas e supervisionar a administração e as contas da cidade. Na Idade Média inicia-se, gradualmente, o processo de mercantilização, envolvendo a transformação da economia e da sociedade, impactando nas relações sociais e culturais da época. Nesse período, a produção de produtos e as trocas comerciais nem sempre ocorriam das melhores formas possíveis, causando conflitos, que afetavam a circulação das mercadorias e dos gêneros alimentícios (Tavares, 2016).

Os *concelhos* eram formados pelos homens livres, comerciantes e artesãos especializados, imbuídos de tarefas deliberativas e administrativas, bem como nomeavam os magistrados, de suas fronteiras estabelecidas pelas cartas forais; representavam os interesses da comunidade, diga-se em maior favor das suas hierarquias, em questões políticas, sociais, morais e econômicas. Nessa mesma perspectiva, Tavares (2016, p. 515) descreve que “os *concelhos* intervieram assim no desenvolvimento dos setores da economia, regulando todas as etapas da produção até a colocação dos produtos no mercado.”

Estes períodos históricos que exemplificam, de forma genérica, modos de participação da sociedade na governabilidade, oferecem uma ideia de como a organização dos cidadãos em conselhos é um artifice da governança para ter legitimidade de conduta dentre os anseios e necessidades da população. De certo, é

nas especificidades do exercício do poder e da forma de governo que eles adquirem suas particularidades de composição e de funções.

Gohn (2011, p. 70 e 71) explora alguns eventos históricos que tiveram destaque na sua constituição e lutas travadas, os conselhos considerados, pela autora, famosos na história: a Comuna de Paris, os conselhos dos soviets russos, os conselhos operários de Turim, alguns conselhos da Alemanha nos anos 1920, os conselhos da antiga Iugoslávia (1950) e os conselhos na democracia americana. De acordo com a autora, cada um desses conselhos teve formações específicas, ora dentre a população em geral ora por trabalhadores, bem como serviram à estrutura societária em geral quanto serviram à gestão operária nas indústrias. Na medida em que esses conselhos se consolidaram e ganharam legitimidade na classe operária, sua atuação se estendeu para a sociedade em geral, haja vista que o trabalho era um *locus* de socialização e repercutia nas normas sociais gerais.

A Comuna de Paris foi um movimento político e social que ocorreu em Paris de março a maio de 1871, sendo um dos primeiros modelos de um governo proletário autônomo na Europa. Gohn destaca que a novidade histórica inaugurada nas lutas populares desse movimento foi “a autogestão da coisa pública pelos próprios mandatários...” (Gohn, 2011, p.70) Os trabalhadores e as camadas populares passaram não só a reivindicar seus direitos, mas também a assumir a gestão direta da cidade e de suas instituições, sem depender da mediação do Estado ou de elites políticas. Esse movimento rompeu com as formas tradicionais de governança, promovendo uma gestão democrática, baseada na participação direta dos *próprios mandatários*, ou seja, daqueles diretamente afetados pelas decisões, que passaram a deliberar coletivamente sobre suas vidas e os rumos da cidade.

Gohn (2011) refere-se também como “formas modernas de organização, encontradas em condições de divisão do trabalho avançadas” os conselhos de Turim na Itália, alguns conselhos na Alemanha nos anos 1920 e conselhos na antiga Iugoslávia nos anos 1950, sendo este último considerado pela autora como a “experiência mais famosa em termos de conselhos no pós-guerra, em países socialistas” (Gohn, 2011, p.72).

Nos exemplos históricos citados pela a autora, destacam-se novas formas de organização dos conselhos de trabalhadores e das organizações sociais, que

surgiram em diferentes contextos e momentos de mudanças significativas nas condições de divisão do trabalho e nas relações de produção. A prática da autogestão e a participação direta no processo decisório, tanto nas fábricas quanto nas esferas mais amplas da vida social e política, destacam a influência nas formas modernas de organização e se relacionam com a evolução dos conselhos de direitos que se estruturam nas democracias contemporâneas. Essas experiências, com sua ênfase na gestão coletiva e na democratização dos espaços de poder, inspiraram a criação dos conselhos de direitos no Brasil e em outros países.

2.2. Conselhos no Brasil

No contexto brasileiro, as autoras Raichelis e Ribeiro (2012) discorrem sobre referências internacionais que influenciaram nos processos que deram origem aos conselhos de políticas públicas no país, a partir da década de 1960 e citam a Comuna de Paris (1871) e os soviets russos (1905):

No primeiro bloco estão as experiências conselhistas de orientação socialista, inspiradas especialmente na Comuna de Paris (1871) e nos soviets russos (1905) que, no final dos anos 1970, também influenciaram o surgimento dos conselhos populares no Brasil. (Raichelis e Ribeiro, 2012, p. 47).

As autoras salientam que a ideia da implantação dos conselhos no Brasil não é nova, mas que existem lacunas temporais na literatura que trata sobre a sua constituição no país, sendo sua origem frequentemente vinculada aos movimentos sociais provenientes dos atos reivindicatórios da década de 1970.

O tema tem sido citado na literatura sobre a experiência conselhistas brasileira, mas ainda persistem lacunas sobre as dinâmicas dos cenários mais amplos, no espaço e no tempo, que permitam conhecer por onde e como circularam as ideias, ideais e conceitos presentes nas trajetórias de disputas pela construção democrática no Brasil. (Raichelis e Ribeiro, 2012, p. 46).

Tatagiba (2010) distingue a história dos conselhos em três fases, ou momentos distintos no Brasil: a primeira fase, no contexto da ditadura na segunda metade da década de 1960. A segunda fase se insere no contexto de abertura democrática, no final da década de 1970, e, por fim, a terceira fase instituída pela Constituição Federal de 1988, que redefine a formação e a função dos conselhos

No Brasil, até a década de 1930, os governantes eram definidos pela elite dominante da sociedade, composta pelos grandes proprietários de terras, conhecidos como coronéis. Estes permaneciam no poder e eram sustentados no cargo enquanto atendessem e satisfizessem as vontades das oligarquias agrárias. Os segmentos menos favorecidos não tinham participação nenhuma nas decisões políticas e, devido à natureza autoritária do regime, as decisões eram centralizadas, sem qualquer processo de compartilhamento ou participação das demais segmentos societários. Conforme Weffort (1980), a Revolução de 30 marcou a passagem do coronelismo para o populismo, ou seja, de uma estratégia política com maior evidência autoritária da classe dominante para outra que se utiliza da aproximação com o povo para legitimar e consensualizar a dominação.

Durante o Estado Novo, no governo de Getúlio Vargas, foram instituídas novas relações entre o Estado e as classes populares. Diferentes órgãos consultivos foram criados com o objetivo de conquistar o apoio das massas, garantindo assim a legitimidade e a permanência da classe política no poder, ao mesmo tempo em que fortaleciam o controle do governo sobre diversos setores da sociedade. Destaca-se, nesse período, a atuação das Sociedades Amigos de Bairros (SABs), formadas por líderes locais escolhidos ou apoiados pelo governo, que atuavam como um instrumento para estender a influência do Estado sobre a sociedade, especialmente nas áreas urbanas, onde havia uma concentração crescente de trabalhadores. Os principais objetivos das SABs incluíam a melhoria das condições de vida nos bairros, como infraestrutura básica, saúde e educação. Além disso, essa estratégia de organizar a participação popular facilitava a disseminação da propaganda oficial do governo Vargas, ao mesmo tempo em que permitia o monitoramento da atividade política e social nas comunidades (Calderón 1995).

De outro modo, Calderón (1995) afirma que tanto as práticas populistas e clientelistas quanto o crescimento das SABs em São Paulo tinham uma relação mútua de conveniência que as sustentavam, ou seja, se havia a intenção do Estado de legitimar sua condução política, havia, pelas SABs a oportunidade de negociar suas demandas.

Havia um processo de retroalimentação, numa lógica utilitária entre as lideranças populistas e as classes populares através das SABs. Por um lado, as lideranças obtinham uma base eleitoral que as respaldava através

do voto e possibilitava o sucesso político/eleitoral e, por outro, as organizações populares adquiriam o mais eficaz – que existia na época – de interlocução com o poder público para atingirem seus objetivos e serem atendidas as suas demandas e reivindicações, sem se preocuparem com o fato de as práticas serem “clientelistas” ou não, ou de estarem sendo “manipuladas” ou não. (Calderón 1995, p. 31).

O período marcado por forte repressão militar e esvaziamento das organizações populares, na segunda metade da década de 1960, rompeu a relação do governo com a população em geral. As SABs foram sofrendo desarticulações em virtude da censura e desmantelamento por parte do governo militar. Na década de 1970, a ONU se volta para a questão dos negros, das mulheres e meio ambiente, refletindo que, no Brasil, surjam os movimentos sociais urbanos. A partir de 1974, com o início, ainda que discreto e gradual, da redemocratização, esses movimentos ganham espaço e ampliam-se os grupos com outras bandeiras de luta, de acordo com as demandas das populações, sejam elas pertencentes a um agregado territorial ou por interesses comuns. Surge, então, uma nova forma de interlocução com o poder público, através dos Movimentos Sociais Urbanos (MSU), que se diferenciaram das SABs pelo seu caráter de autonomia em relação ao Estado e por não terem sido criados por iniciativa nem da classe política e nem do poder público, mas são orgânicos da sociedade civil, formados por grupos de interesses comuns e, em bases territoriais. Além disso, os MSU romperam com as práticas clientelistas e populistas, organizando mobilizações de massas democraticamente e procurando reivindicar interesses coletivos diretamente com o Estado, sem intermediários (Calderón 1995).

As bandeiras de luta dos Movimentos Sociais Urbanos (MSU) estavam relacionadas, especialmente, com os direitos de acesso a bens e serviços de consumo coletivo, e tinham como objetivo lutar pelos direitos urbanos e garantir o acesso à cidade. Suas pautas reivindicatórias incluíam a melhoria da infraestrutura urbana, a construção de moradias, o acesso ao transporte público, a serviços básicos de saúde, entre outros direitos estruturais, como forma de enfrentamento à exclusão urbana. Diferentemente das Sociedades Amigos de Bairro (SABs), que mantinham uma relação de colaboração com o Estado e atuavam como mediadoras entre a população e o poder público, os MSU ganharam força nas décadas de 1980

e 1990, durante a transição democrática no Brasil. Nesse contexto, adotaram uma postura mais crítica em relação ao Estado, passando a exercer pressões políticas para alcançar seus objetivos.

Essa característica dos MSU foi analisada por estudiosos como Calderón (1995), que identifica nesses movimentos um processo marcado por um ciclo de vida. Segundo o autor, à medida que seus objetivos vão sendo alcançados, os movimentos tendem a entrar em declínio. Nesse sentido, afirma que, “queira ou não, os MSU possuem um ciclo de vida que passa por diversas fases: surgimento, ascensão do movimento, auge da mobilização, declínio, desmobilização e fim do mesmo...” (CALDERÓN, 1995, p. 33).

Os MSU tiveram forte influência da Igreja Católica, através das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), sob inspiração da teologia da libertação, que atuavam, já desde finais dos anos 1960, nas comunidades através da educação popular e do associativismo territorial, seja por meio da formação das associações de bairro ou do clube de mães que integravam o cuidado humano e o convívio social ao processo de politização das massas, incentivando as classes populares a reivindicarem desde melhorias para seus bairros, serviços das políticas sociais de saúde, educação e moradia, a luta pelos direitos trabalhistas até questões mais amplas relacionadas à justiça social e que visavam a transformação da sociedade (Calderón, 1995).

Segundo Tatagiba (2010), é desse contexto que também emergem, ou se inspiram, no final da década de 1970, os primeiros conselhos comunitários. Esses conselhos foram concebidos como alternativas de participação e reivindicação popular por melhores condições de vida, fortalecendo as formas organizadas de expressão das demandas sociais nas periferias urbanas.

Um bom exemplo são os “conselhos comunitários”, criados no governo de Reynaldo de Barros, em São Paulo, em 1979, que teriam como funções, dentre outras: “criar canais de comunicação entre o povo e o governo”, “garantir legitimidade ao governo local” e “transformar a ação tecnocrata da municipalidade em uma ação participada” (Decreto nº 16.1000/79). (Tatagiba, 2010, p.30)

Contudo, para Tatagiba (2010), apesar do contexto de abertura política pela democratização do país, os conselhos comunitários eram ainda muito atrelados aos

executivos, tendo em vista que eram uma criação do próprio governo e estavam, portanto, diretamente vinculados ao poder executivo municipal, sofrendo descontinuidades, assim como as demais políticas e programas implementados, em função das mudanças decorrentes da alternância de poder. A autora destaca a criação dos Conselhos Populares (CPs) no final dos anos 1970 e meados de 1980, como espaços de participação que defendiam a autonomia dos movimentos sociais em relação ao Estado.

Gohn (2011) salienta que esse tipo de conselho popular por não ser ligado nem à luta sindical, nem à disputa partidária, fez-se importante na constituição dos conselhos representativos da população e, cita dois exemplos de conselhos populares que se destacaram no cenário urbano: "(...)os conselhos populares de Campinas, no início dos anos 1980, e o de Saúde da Zona Leste de São Paulo." O tempo histórico do surgimento dos CPs ocorreu no mesmo período em que a ditadura militar perdia forças e, com isso, os movimentos populares ganhavam espaço na arena pública na busca pela restauração da democracia.

Essa resistência se intensifica a partir da segunda metade da década de 1970 buscando brechas para a restauração da democracia. Movimentos pela Anistia a exilados e presos políticos, movimentos advindos das Comunidades Eclesiais de Base, movimentos do novo sindicalismo do ABCD paulista e outras regiões, movimentos populares de mulheres em bairros da periferia por creches, ou de moradores por transportes coletivos, ou por postos de saúde, tudo isso criou o contexto de um novo ciclo de lutas na sociedade brasileira. (Gohn, 2019, n.p).

As reivindicações populares que transitaram para o reconhecimento de direitos sociais e acesso a bens e serviços, promoveu a ampliação dos sujeitos históricos em luta, pluralizando os grupos organizados e favorecendo a mobilização e articulação da sociedade civil na redemocratização do país. O período da Constituinte, de 1985 a 1988, marcou o fim do regime militar e a intensa mobilização política e social, culminando na elaboração e promulgação da Constituição Federal de 1988, conhecida também como Constituição Cidadã. Os movimentos sociais e demais organizações da sociedade civil tiveram participação ativa e foram protagonistas na formulação da nova Carta Constitucional, cujo conteúdo não deixa dúvidas das conquistas advindas da luta popular e de grupos defensores das políticas públicas. Nota-se isto, pela vasta inscrição dos direitos sociais e dos

direitos de seguimentos como das crianças e adolescentes, dos idosos, das pessoas com deficiência, das mulheres, dos negros, dentre outros (Fundação Abrinq, 2021).

Uma vez expressamente conclamado o Estado Democrático de Direito, a constituição cidadã, no seu parágrafo único do artigo primeiro inscreve que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos destas Constituição” (Brasil, 1988), inaugurando um outro patamar da relação Estado – Sociedade Civil que será diretamente implicada pelo exercício do controle social de políticas públicas pela sociedade civil institucionalizado por diferentes canais de participação popular com destaque para os Conselhos de Políticas Públicas e o Orçamento Participativo nas diversas esferas de governo (Almeida e Tatagiba, 2012).

De acordo com Dagnino (2004) o alargamento da democracia, expressa-se na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e tomada de decisões relacionadas com as questões e políticas públicas, sendo o marco formal desse processo a Constituição de 1988. A autora ainda, menciona dois marcos importantes no percurso do projeto que denomina participativo e democratizante: o primeiro trata-se do restabelecimento da democracia formal, com eleições livres e a reorganização partidária, possibilitando que este projeto, configurado no interior da sociedade, pudesse ser levado para o âmbito do poder do Estado; o segundo que trouxe maior exposição do confronto e do antagonismo que marcaram, profundamente, a relação entre o Estado e a sociedade civil nas décadas anteriores e cederam lugar a uma aposta na possibilidade da sua ação conjunta para o aprofundamento democrático.

A partir dos anos 1990, o país enfrenta um cenário de regressão dos direitos sociais em função das políticas econômicas adotadas durante esse período. A reestruturação do Estado e da economia, visando controlar a inflação, culminaram em um novo estágio de acumulação capitalista. Maranhão, Rosa e Guimarães (2023, p. 13), discorrem que: “O projeto de Estado neoliberal, que ainda ameaça se instaurar, diverge da ideia de democracia e política participativas, colocando em foco a ideia de mercado e do capital, em detrimento do social.”

As políticas econômicas foram amplamente influenciadas pelo neoliberalismo, reduzindo o papel do Estado que passa a se isentar de garantir direitos, transferindo

para a sociedade civil, tal responsabilidade. Esse novo projeto de Estado mínimo é fruto do processo global de adequação das sociedades produzido pelo Consenso de Washington e marca o que Dagnino (2004) denomina de *confluência perversa* devido ao antagonismo existente entre esses dois projetos societários (Participativo e democratizante x Estado mínimo).

Elas percebem essa confluência perversa como um dilema que questiona o seu próprio papel político: “o que estamos fazendo aqui?”, “que projeto estamos fortalecendo?”, “não ganharíamos mais com outro tipo de estratégia que priorizasse a organização e a mobilização da sociedade, ao invés de atuar junto com o Estado?” (Dagnino, 2004, p. 97).

De um lado a inserção da sociedade civil em espaços participativos e decisórios, criados, através da luta travada em busca da democratização dos espaços públicos. E de outro lado, o encolhimento do Estado e a transferência de suas responsabilidades para essa mesma sociedade civil, que passa a apresentar um dilema, questionando o seu próprio papel político e o projeto societário ao qual está fortalecendo e realmente servindo. Bravo e Correia (2012) sintetizam os diferentes contextos em que estiverem inseridos esses dois projetos societários:

Enquanto existia uma conjuntura de mobilização e efervescência política crescente nos anos de 1980, em que a sociedade civil era hegemônica por forças progressistas, as décadas seguintes são marcadas por um progressivo refluxo dos movimentos sociais, no contexto de reestruturação capitalista, receituário neoliberal e de consequentes contrarreformas do Estado. (Bravo e Correia, 2012, p.132).

As conquistas sociais da Constituição de 1988 passam a sofrer grandes críticas em virtude do cenário de regressão dos direitos sociais e das estratégias adotadas pelo grande capital para justificarem a substituição das lutas coletivas por lutas corporativas. Para Dias (1998, p.52), a resistência dos trabalhadores supõe hoje a compreensão dos limites, mas, acima de tudo, “a necessidade de superar as determinações econômico-corporativas que o capital lança sobre eles. Para tanto, é estratégico impedir que a ideologia transforme o trabalhador em um militante da ordem do capital.”

Entender a circunstância do período em que os organismos de controle social foram propostos e a seguinte, do período em que foram, efetivamente, inseridos no contexto brasileiro, é necessário para analisar as contradições que envolvem os seus limites e possibilidades de atuação.

Dois pontos de análise são cruciais para entender as contradições que envolvem os limites e possibilidades do controle social na realidade atual. O primeiro é entender a diferença de conjuntura do momento em que os mecanismos de controle social foram propostos para o momento em que estes foram implementados. O segundo, relacionado ao primeiro, é a concepção da relação entre Estado e sociedade civil que embasa este debate, principalmente na década de 1990 (Bravo e Correia, 2012, p.128).

Conforme visto, a história dos conselhos e da participação social no Brasil revela uma trajetória repleta de avanços, desafios e contradições, refletindo os diferentes modos de governo e da relação deste com a sociedade civil. Mesmo após a legitimação dos conselhos pela carta constitucional em 1988, o avanço do neoliberalismo que ocorria de forma quase simultânea, introduziu dentro do processo democrático uma nova contradição. Isso gerou uma confusão de papéis entre o Estado, que continuava sendo o executor e promotor dos direitos sociais, e a sociedade civil, que, em princípio, deveria contar com um espaço autônomo para sua atuação cidadã e para a defesa das lutas e demandas populares. No entanto, a sociedade civil foi progressivamente envolvida na gestão do Estado, mantendo suas funções históricas de execução de serviços, mas também sendo convocada a ocupar espaços de participação social, onde as lutas por interesses próprios muitas vezes se misturam às demandas coletivas (Dagnino, 2004).

Indubitavelmente, a Constituição Federal de 1988, ao instituir espaços de participação e controle social, representou uma conquista histórica que garante à sociedade civil novos espaços democráticos e deliberativos. No entanto, a conjuntura de crise do capital e o seu enfrentamento, através do fortalecimento do Estado mínimo, transfere responsabilidades executivas à sociedade civil, revelando os desafios estruturais de implementação dos conselhos. Esse contexto histórico e político avança com limites e possibilidades de efetivação de uma democracia real, onde o exercício concreto da participação permita que o controle social não seja apenas uma formalidade, mas um instrumento de transformação. Nesse sentido, é fundamental compreender como a democracia, a participação e o controle social, são indissociáveis em um processo contínuo de fortalecimento da cidadania e efetividade dos direitos sociais.

2.3. Participação Social e Controle Democrático: Entre a Democracia Formal e a Democracia Real

O exercício concreto da participação social é o alicerce que torna possível o controle da sociedade sobre os assuntos públicos, destacando sua relevância como um elemento essencial para a gestão democrática. Coutinho (2000, p. 41 - 42) toma como ponto de partida uma definição sumária e aproximativa:

...democracia é sinônimo de soberania popular. Ou seja: podemos defini-la como a presença efetiva das condições sociais e institucionais que possibilitam ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na formação do governo e, em consequência, no controle da vida social.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, em seu Artigo 21, defende em seu primeiro item que: “Todo ser humano tem o direito de fazer parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos” (ONU, 1948).

Compreende-se que o controle social está intrinsecamente ligado à participação, e que esta só se concretiza em contextos onde o Estado, além de se autodenominar democrático, adota e promove valores culturais, sociais, políticos e educacionais que favorecem espaços de diálogo sobre as demandas públicas. Bitencourt e Pase (2015) destacam que dessa forma, cria-se a possibilidade de uma atuação efetiva da sociedade em relação a si mesma e que nesse sentido, é impossível cindir a conexão entre democracia e controle social, sendo a primeira, uma verdadeira mola propulsora, ou mesmo pressuposto para a existência do controle.

No Brasil, a estruturação formal das instituições participativas emergiu em um contexto marcado pela luta pela redemocratização, após vinte e um anos de regime ditatorial caracterizado por intensa repressão política e social. Essa estrutura permanece até os dias atuais, percorrendo a história e refletindo os diferentes momentos da luta de classes. A Constituição de 1988 representa um marco fundamental na democratização e no reconhecimento dos direitos sociais. Em consonância com esses valores, ela ampliou o conceito de democracia ao integrar os princípios da democracia representativa e participativa, destacando a participação

social como um elemento central na formulação e organização das políticas públicas.

Nesse sentido, participação e controle social são previstos no texto constitucional, notadamente por meio da criação de instituições participativas e de conselhos de políticas sociais, juntamente com a ampliação do caráter, ainda que normativo, de responsabilização nos dois lados da relação entre Estado e sociedade (Maranhão, Rosa e Guimarães, 2023, p. 8).

Nos Princípios Fundamentais, no artigo 1º, parágrafo único, a Constituição Federal declara o Estado Democrático de Direito e determina que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” e no artigo 37 prevê em seu parágrafo terceiro que “A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta [...]”;

Esses e outros artigos da Carta Magna brasileira, orientam o sistema jurídico nacional e garantem constitucionalmente tanto a participação direta quanto a representativa, seja por meio do voto ou pela mobilização de grupos da sociedade civil, incorporando esses princípios como fundamentos de cidadania e democracia.

Silva, Jaccoud e Beghin (2005, p. 374) afirmam que:

O texto constitucional de 1988 é um marco na democratização e no reconhecimento dos direitos sociais. Articulada com tais princípios, a Constituição alargou o projeto de democracia, compatibilizando princípios da democracia representativa e da democracia participativa, e reconhecendo a participação social como um dos elementos-chave na organização das políticas públicas. De fato, com a Constituição de 1988 a participação social passa a ser valorizada não apenas quanto ao controle do Estado, mas também no processo de decisão das políticas sociais e na sua implementação, em caráter complementar à ação estatal. Desde então, a participação social tem sido reafirmada no Brasil como um fundamento dos mecanismos institucionais que visam garantir a efetiva proteção social contra riscos e vulnerabilidades, assim como a vigência dos direitos sociais. Com maior ou menor sucesso, esta foi uma das importantes inovações institucionais ocorridas no Brasil pós-Constituinte.

Com a promulgação da CF de 1988, o princípio da participação cidadã foi oficialmente integrado ao ordenamento jurídico, sendo importante reconhecer o significativo progresso na América Latina no que diz respeito à democracia participativa.

Nesse contexto, Dagnino (2016) reconhece que o Brasil vem sendo destacado como um dos países com os mais abrangentes e inovadores experimentos de participação, a partir de iniciativas bem-sucedidas e renomadas, como o Orçamento Participativo implementado em Porto Alegre a partir de 1989. No entanto, esse avanço não esteve isento de tensões e desafios. Conforme abordado no Título 1, a partir dos anos 1990, o Brasil passou a enfrentar um cenário de retrocessos nos direitos sociais, impulsionado pelas pressões e pela implementação do projeto neoliberal, configurando-se um cenário de disputa entre dois distintos projetos políticos: de um lado, o projeto democratizante e participativo; de outro, o projeto neoliberal.

O projeto neoliberal não se limita à ideia de um Estado mínimo, mas também adota uma abordagem minimalista em relação à política e à democracia. Dagnino (2004, p.108) assevera que é “minimalista porque restringe não apenas o espaço, a arena da política, mas seus participantes, processos, agenda e campo de ação”.

A construção democrática, impulsionada durante a década de 1980 e 1990, proporcionado pelos movimentos sociais, encontrou naquele momento um contexto favorável para sua legitimação, gerando uma percepção simplificada das disputas envolvidas no processo, subestimando tanto os obstáculos enfrentados quanto o poder de seus opositores (Dagnino, Olvera, Panfichi, 2006).

A ampliação da cidadania consagrada na Constituição Cidadã, representa um processo contínuo e permanente de elaboração dos direitos democráticos que percorre os tempos modernos e se colidem com a lógica capitalista. Neste contexto, Coutinho (2000) alude que existe um processo contraditório, sujeito a avanços e recuos, porque no limite há um antagonismo estrutural entre a universalização da cidadania e a lógica de funcionamento do modo de produção capitalista.

Diante das contradições apontadas por Coutinho (2000) é fundamental abordarmos sobre a democracia formal e a democracia real (substancial), uma vez que, a dinâmica marcada por avanços e recuos, na busca pela ampliação dos direitos democráticos revela os limites estruturais do modelo capitalista, sendo necessário superar o distanciamento existente entre o reconhecimento jurídico dos direitos e sua efetivação concreta na vida social.

Bitencourt e Pase (2015), destacam que no Brasil, existe uma tendência de petrificar os institutos tradicionais de democracia, ainda que previstos na Constituição de 1988, aos termos e espaços definidos em lei, reduzindo a ideia de democracia a uma mera formalidade institucional. A discrepância existente entre os conceitos ideais de participação política e os desafios enfrentados na prática, revelam o descompasso entre o ideal democrático, que envolve a participação política ampla e ativa, e a realidade, marcada por limitações estruturais e barreiras institucionais que dificultam o acesso efetivo à tomada de decisões.

Observa-se também, como a participação plena dos cidadãos pode ser restringida, diante das condições concretas da sociedade, evidenciando o distanciamento entre a democracia formal, prevista legalmente nas legislações, e a democracia real (substancial), vivenciada de forma contínua e prática. Bitencourt e Pase (2015, p.305) reforçam que “Ainda que não seja o suficiente, necessita - se de uma ampliação da experiência democrática para se chegar na democracia substancial e não permanecer apenas na democracia formal”.

Embora existam e estejam presentes instituições democráticas em funcionamento, não há a garantia de plena participação da população nos processos decisórios. Esse reflexo da política fragmentada e individualista marca um histórico cultural enraizado no patrimonialismo e no clientelismo, que caracterizam os traços do autoritarismo na realidade brasileira.

O não estabelecimento de uma cidadania plena no Brasil se deve a fatores, tais como: a distância entre a democracia formal e a democracia real; a grave crise econômica que aumenta a recessão e produz um exército de desempregados sem perspectivas sociais; e, principalmente, devido a formação do Estado brasileiro ser baseada no modelo burocrático estamental patrimonialista, sendo marcado por um modelo híbrido (tradicional e moderno). Essa espécie de modelo híbrido interfere na cidadania mais ampla, mais disseminada, que visa ao futuro e não ao imediato. Há uma conveniência social onde o cidadão não exige e também não é exigido, relativizando-se a cidadania. Diante disso tudo, a cidadania fica reduzida, fora das relações contratuais legais, criando-se campo de relações próprias. Assim, não há possibilidades de se consolidarem os mecanismos legais de exercício do controle social dos recursos públicos (Silva, 2002, p. 127).

A petrificação dos espaços democráticos citados anteriormente, está intrinsecamente ligada à combinação desses fatores históricos, que limitam e afastam práticas participativas. Além disso, a elevada desigualdade social e

econômica que impede que grande parte da população tenha efetivo acesso aos direitos previstos, pois esses se esbarram na burocracia e no formalismo jurídico, limitando a democracia ao cumprimento de procedimentos estabelecidos na legislação e negligenciando os aspectos materiais e estruturais necessários para sua real efetivação.

Maranhão, Rosa e Carvalho (2023) referem que na trajetória política brasileira, prevalecem formas autoritárias de governo, nos quais os modelos adotados restringem as oportunidades de participação política ativa. Isso se deve à ausência de instrumentos estatais voltados para a promoção de uma construção democrática. Bitencourt e Pase (2015) salientam que uma das principais fragilidades do sistema democrático brasileiro é a propensão permanente de tornar o processo decisório cada vez mais burocrático e centralizado, o que acaba afastando a sociedade da oportunidade de participar e discutir os assuntos que são de seu interesse.

A trajetória política brasileira apontada até o momento evidencia os problemas do sistema democrático brasileiro em viabilizar a participação real da sociedade. Essa realidade desencadeia o debate sobre quais são as possibilidades para efetivar uma democracia participativa, que amplie os espaços de deliberação popular, valorize a descentralização de poder e garanta a inclusão da população nos processos decisórios, promovendo uma maior representatividade e engajamento dos cidadãos. Democracia, participação e controle social são princípios garantidos constitucionalmente e viabilizados por meio da criação dos espaços deliberativos de políticas, que devem promover a participação efetiva dos sujeitos contribuindo com o fortalecimento de uma democracia substancial. Dessa forma, a participação ativa e igualitária dos cidadãos afetados pelas injustiças é o meio pelo qual se exerce o controle social e deve prevalecer nesses espaços, garantindo que as decisões, concentradas em grupos de poder, sejam substituídas por um modelo dialógico, no qual a participação coletiva e o debate democrático sejam essenciais. Sobre esse aspecto, Fraser (2009, p. 17) pontua que: “Superar a injustiça significa dismantelar os obstáculos institucionalizados que impedem alguns sujeitos de participarem, em condições de paridade com os demais, como parceiros integrais da interação social”.

Diante do exposto, verifica-se que a democratização dos espaços de participação e controle social são essenciais para a consolidação de uma cidadania ativa e a construção de uma democracia substancial. Contudo, a distância entre a democracia formal, prevista nas legislações e a democracia real, efetivada na prática social, evidencia os desafios históricos e estruturais que dificultam a efetiva participação nesses espaços, que contribuem para a deliberação popular e descentralização do poder. Superar as barreiras institucionais e culturais que limitam o envolvimento da sociedade nos processos decisórios é um constante desafio, que demanda busca e o desenvolvimento de mecanismos que assegurem a inclusão dos grupos minoritários. Nesse contexto, os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente desempenham um papel fundamental na promoção da participação e controle social, atuando como instâncias fundamentais para a formulação, implementação e fiscalização das políticas públicas voltadas para esse público.

A seguir, será abordado sobre os Conselhos de Políticas Públicas, com ênfase no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Ribeirão Preto, contextualizando o seu processo de estruturação, composição e funcionamento, através de seus atos normativos como a Lei de Criação, Regimento Interno e Resoluções.

3. Democracia Participativa e o Papel dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente

Esta seção dedica-se a examinar os Conselhos de Políticas Públicas, com enfoque especial nos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, avançando para um recorte específico sobre o CMDCA-RP. Busca compreender o papel histórico, político e normativo desses conselhos como instrumentos fundamentais da democracia participativa no Brasil, destacando sua importância no processo de descentralização e na construção de uma gestão pública mais plural e democrática. Analisa-se seus princípios estruturantes de participação, paridade e controle social, bem como os desafios decorrentes da cultura política e das limitações institucionais que impactam sua efetividade. A discussão também aborda a relação entre Estado e sociedade civil e a relevância dos conselhos como espaços institucionais que buscam equilibrar essa relação por meio da participação popular na formulação e fiscalização das políticas públicas destinadas à infância e adolescência. Contextualiza-se ainda o processo de estruturação, composição e funcionamento do CMDCA-RP, com base em seus atos normativos, como a Lei de Criação, o Regimento Interno e as Resoluções. Além disso, a seção trata FMDCA-RP, abordando sua gestão e vinculação administrativa. Por fim, analisa o CMDCA-RP no contexto do ciclo de formulação de políticas públicas, apresentando seu papel nas diferentes etapas desse processo.

3.1. Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente

As reivindicações dos movimentos sociais durante a luta pela redemocratização, a partir dos anos 1980, desempenharam um papel fundamental na transformação da sociedade brasileira. Um dos resultados dessa mobilização foi a criação dos conselhos de direitos, concebidos como uma estratégia inovadora baseada na democracia participativa.

A Constituição Cidadã de 1988, marco democrático, consagrou a criação de conselhos participativos em diversas áreas das políticas públicas, como Saúde, Assistência Social, Educação, Segurança e Meio Ambiente, além de conselhos de

direitos voltados para segmentos específicos da população, como pessoas idosas, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência, mulheres, entre outras.

Esses conselhos, que foram implementados progressivamente nos estados e municípios, são compostos de forma paritária por representantes da sociedade civil e do governo. Eles representam uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil, sendo considerados por Raichelis (2006, p. 110), “[...] arranjos institucionais inéditos, uma conquista da sociedade civil para imprimir níveis crescentes de democratização às políticas públicas e ao Estado que, em nosso país, têm forte trajetória de centralização e concentração de poder”.

Essa dinâmica impede que o Estado centralize unilateralmente a definição de prioridades, permitindo que as demandas do cotidiano, especialmente das parcelas mais vulneráveis da população, sejam consideradas de forma mais equitativa e participativa. A criação de espaços públicos de interação entre o Estado e a sociedade abre caminho para uma gestão pública mais transparente e acessível à influência popular. A nova legislação buscou transformar as relações entre o Estado e a sociedade, promovendo uma estrutura mais democrática por meio da criação de mecanismos de incentivo à participação e envolvimento da população nas decisões políticas.

Nos anos 1990 a grande novidade foram os conselhos gestores, de caráter interinstitucional. Eles têm o papel de ser instrumentos mediadores na relação sociedade/ Estado e estão inscritos na Constituição de 1988 e em outras leis do país. Sabemos que essa Constituição adotou como princípio geral a cidadania e previu instrumentos concretos para seu exercício via democracia participativa. Leis orgânicas específicas passaram a regulamentar o direito constitucional à participação por meio de conselhos deliberativos, de composição paritária entre representantes do poder Executivo e de instituições da sociedade civil. (Gohn, 2002, p.12).

A inovação histórica da implantação de Conselhos de políticas públicas e de direitos, está na mediação entre o Estado e a sociedade, promovida pela participação popular em espaços públicos e plurais, com impactos significativos na formulação e implementação de políticas públicas em diversas áreas. Nesse contexto, os conselhos, enquanto espaços essencialmente públicos, criam condições para uma relação horizontal entre o Estado e a sociedade civil. Por meio de debates e discussões realizados nessas instâncias, a sociedade tem a oportunidade de influenciar diretamente as decisões do Estado e atuar de forma

efetiva no processo político. Almeida e Tatagiba (2012, p. 69) sobre os Conselhos Gestores salientam que estão: “Presentes na maioria dos municípios, articulados desde o nível federal, cobrindo uma ampla gama de temas, os conselhos figuram como parte importante do repertório de relação entre Estado e sociedade no Brasil contemporâneo”.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, foi promulgado dois anos após a publicação da Constituição Federativa da República de 1988, regulamentando o art. 227 e, em seu art. 88, inciso II, instituiu a obrigatoriedade de criação de Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente em todos os níveis da administração pública.

Art. 88 – São diretrizes da política de atendimento:

[...]

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

A participação da sociedade na formulação e controle das políticas públicas nos três níveis de governo, especialmente no âmbito municipal, foi possibilitada e legitimada, especialmente, pela conformidade constitucional do federalismo republicano como organização do Estado brasileiro que, em decorrência, estabelece a autonomia de cada esfera de governo, algo inédito para os municípios e referenda como diretriz para as políticas públicas de descentralização político-administrativa.

A descentralização como um processo que se define de maneira dialética em relação à centralização é a possibilidade de levar a decisão sobre as políticas públicas para o âmbito local, para próximo de seus destinatários. (Martins et.al. 2008, p. 157).

Nesse contexto, a descentralização emerge como uma condição indispensável para tornar a administração pública mais eficiente e otimizar as decisões públicas de acordo com as demandas territoriais, respeitando a pluralidade, a diversidade, a especificidade que são contidas em cada porção da nação brasileira e vividas cotidianamente na dinâmica particular de cada município, cujo objetivo é a superação de um modo estatal que operava de modo centralizador, burocrático e oneroso, sem eficácia e eficiência para solução das questões territoriais e da população que requerem a aplicação coerente e racional dos recursos orçamentários públicos.

O novo papel que o município passa a desempenhar, uma vez que, não mais depende da transferência de poder dos outros níveis do governo, dinamiza a administração local e o seu desenvolvimento, democratizando a gestão e redefinindo as relações entre Estado e sociedade. Por outro lado, a efetividade dessa descentralização participativa na prática tem se mostrado limitada. A promessa de uma maior autonomia para os municípios, muitas vezes esbarra na falta de recursos financeiros e administrativos adequados para implementar políticas públicas eficazes. Além disso, os mecanismos de participação popular, embora previstos, frequentemente não se traduzem em poder decisório real.

A dicotomia existente entre a descentralização garantida pela Constituição de 1988, tratada em diversos de seus artigos, a partir da definição do art. 14 sobre a soberania popular e especificado pela autonomia das esferas de governo no art. 18 que explicita “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” e sua efetividade prática revela um paradoxo importante na relação entre o papel do Estado e a participação da sociedade civil nos processos decisórios. Diante de tal paradoxo, é fundamental destacar que a ideia de descentralização não tem, imediatamente, inerência com democratização e participação, sendo fundamental compreender que cada um desses conceitos possuem características e implicações a depender, efetivamente, das relações estabelecidas entre Estado e sociedade. Nogueira (1997) destaca que estabeleceu-se uma certa confusão entre descentralização, democratização e participação, como se a descentralização contivesse em si mesma o impulso necessário para frear o autoritarismo, democratizar a sociedade e ampliar a participação dos cidadãos. O autor salienta que a descentralização:

[...] pode ser ‘imposta’, estabelecida. A participação não, pois depende de fatores histórico-sociais e de graus de amadurecimento político-ideológico e organizacional que muitas vezes só aparecem após um longo período de tempo. Como já foi observado, a participação não se descentraliza. Ela existe ou não no processo, não cabendo ao órgão central concedê-la ou delegá-la (Nogueira, 1997, p. 8).

Essa dicotomia torna-se ainda mais evidente quando se observa que, em algumas situações, a descentralização administrativa e a criação de espaços de

participação, funcionam mais como formas de legitimação do poder central do que um real impulso para a distribuição de poder. A descentralização, ao ser implementada sem a devida autonomia e sem um verdadeiro compromisso com a democratização das estruturas de poder, pode se tornar uma ferramenta de controle, na qual as decisões continuam a ser tomadas pelas elites políticas, mascaradas por uma ideia de participação popular.

O Poder Executivo, em geral, monopoliza a cessão de espaços físicos e uso de recursos, que limitam os fóruns de participação e, além disso, o conhecimento burocrático é evocado para estabelecer o domínio das agendas, a pauta de reuniões e o acolhimento de propostas definidas em deliberação (Paes de Paula, Palassi e Silveira 2021, p.5)

Essa dinâmica evidencia uma contradição importante nos espaços participativos atuais: mesmo sendo previstos institucionalmente, muitos deles acabam perdendo sua capacidade transformadora quando subordinados à lógica técnica e às exigências da gestão pública. Em vez de fortalecer a ação coletiva e autônoma da sociedade civil, esses espaços acabam reproduzindo práticas centralizadoras e hierarquizadas, que limitam a participação efetiva e crítica.

Nesse sentido, no primeiro capítulo, apresentamos o conceito de “*confluências perversas*” desenvolvido por Dagnino (2004), que revela como essas estratégias podem reforçar a dissociação entre a participação da sociedade civil e a verdadeira democratização. Esse distanciamento leva a um questionamento crucial: qual projeto societário estamos, de fato, fortalecendo, e se não seria mais eficaz adotar uma estratégia que priorizasse a organização e mobilização autônoma da sociedade, em vez de agir em conjunto com o Estado?

Para Martins (2004, p.190) a institucionalização dos conselhos deve ser aproveitada como possibilidade de força para incidir numa confluência mais democrática, uma vez que legitima nas diversas políticas públicas e em órgãos governamentais um novo tipo de participação da sociedade civil, em que há exercício horizontalizado de poder num lócus de debate e deliberação e fundamentam-se em princípios específicos, tais como os da participação, da paridade e do controle social.

Nos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, o **princípio da participação** pressupõe a atuação ativa da sociedade civil na formulação e fiscalização das políticas públicas destinadas à infância e adolescência. Esse princípio estabelece uma corresponsabilidade entre a sociedade civil e os governantes, que passa a compartilhar decisões anteriormente exclusivas do poder público. O **princípio da paridade** busca democratizar a gestão dessas políticas, estabelecendo uma composição igualitária entre o governo e a sociedade civil que têm poderes equivalentes nos processos decisórios relacionados à formulação de políticas para a promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente. Por último, o **princípio do controle social** garante a participação da sociedade no acompanhamento das ações governamentais e do funcionamento do Estado, buscando garantir o respeito às leis e a transparência nos atos administrativos, assumindo a responsabilidade de atuar como fiscalizadora do cumprimento das leis e políticas para crianças e adolescentes (Assis et al. 2009).

Como resultado da história política do Brasil, consolidou-se uma cultura marcada pelo autoritarismo, que tem sistematicamente dificultado uma participação mais ampla e efetiva da sociedade na fiscalização e no controle da gestão pública. Esse cenário evidencia a resistência de estruturas tradicionais de poder em permitir a inclusão cidadã, perpetuando práticas que limitam a transparência e enfraquecem os princípios democráticos.

A efetivação dos princípios constitucionais, contudo, não se resume a um processo jurídico e administrativo, mas envolve um processo de mudança cultural que só se concretiza na modificação de valores, atitudes e comportamentos das pessoas. (Fundação Abrinq, 2021, p. 12).

Os elementos que compõem a formação social não desaparecem apenas pela imposição de leis. A legislação desempenha um papel importante para alterar estruturas sociais, mas restrito do ponto de vista da consolidação da mudança das relações sociais de forma contundente e célere. Sem uma ação contínua e estratégica voltada para desconstruir o padrão histórico autoritário e concentrador do Estado e estabelecer, definitivamente, a democracia pela soberania popular na cultura cívica e política da nação. A ampliação de uma proposta participativa exige

uma mudança de cultura, cujo processo está em construção e desafia a estrutura social.

A participação popular na gestão de políticas públicas, constitui-se em um marco introduzido pela Constituição Federal de 1988, sendo relevante para a consolidação da democracia. Contudo, para que os espaços de decisão conjunta e horizontalizada, realmente funcionem como instrumentos democráticos, é necessário que haja uma redistribuição efetiva de poder.

Embora os conselhos tenham sido legitimados pela atual Constituição Federal, a legislação por si só não foi capaz de romper com a cultura antidemocrática que ainda prevalece no âmbito da sociedade brasileira. São grandes os desafios em superar hábitos e valores que norteiam a gestão de políticas públicas no Brasil, uma vez que o autoritarismo, o clientelismo e o patrimonialismo estão presentes no trato da coisa pública. (Anhucci e Suguihiro, 2011, p. 71)

Essa herança autoritária pode influenciar que as instituições democráticas tenham presentes, ainda, relações mediadas pela dependência ao poder centralizado, com a adoção de práticas que enfraquecem a política e afastam a sociedade dos locais onde as decisões públicas são tomadas, preservando as estruturas de poder e atendendo principalmente aos interesses das classes dominantes. Anhucci e Suguihiro (2011) salientam que o objetivo maior das classes dominantes sempre foi a manutenção do poder, negando um sistema democrático que pudesse oferecer algum risco à sua hegemonia. Portanto, embora a Constituição de 1988 tenha criado um marco importante com a descentralização político-administrativa e a participação social, a distância entre o que é garantido legalmente e o que é concretamente realizado nas esferas de governo revela as fragilidades ao sistema democrático brasileiro. A efetividade dessa descentralização depende não apenas de uma estrutura jurídica que garanta os direitos, mas de uma transformação mais profunda nas práticas políticas, nas relações de poder e no fortalecimento das capacidades dos cidadãos e dos governos locais.

3.2. Atribuições dos Conselhos de Direito da Criança e do Adolescente (CDCAs)

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) não apresenta um capítulo específico dedicado à descrição das atribuições dos Conselhos de Direitos. Essas atribuições estão distribuídas ao longo da legislação e foram organizadas em forma de recomendações pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). Essas recomendações constam do anexo da Resolução nº 106, de 17 de novembro de 2005, e da Resolução nº 137, de 21 de janeiro de 2010, que detalha as competências dos Conselhos de Direitos em relação à gestão dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente. O quadro abaixo, elaborado pela pesquisadora, sistematiza as atribuições indicando os artigos do ECA e Resoluções do Conanda.

Quadro 1 - Atribuições CDCAs e Bases Legais

Atribuições	Base Legal
Elaborar e atualizar periodicamente diagnósticos sobre a realidade da população infantojuvenil e da rede de atendimento no município, com o objetivo de subsidiar a definição de prioridades para enfrentar os problemas mais urgentes e fortalecer o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA)	ECA, art. 88, II Resolução Conanda nº 137/2010, art.9º, II
Elaborar planos de ação que estabeleçam os serviços, programas e projetos a serem implementados, aperfeiçoados ou ampliados no município, com o propósito de fortalecer a política de atendimento. Esses planos devem detalhar os objetivos, os territórios e públicos a serem abrangidos em cada ação, além de prever os escopos permitidos entre os agentes locais para garantir a eficácia das iniciativas e o alcance dos resultados pretendidos.	ECA, arts. 88, II, 70-A, II, e 101, § 12 Resolução Conanda nº 137/2010, art. 9º, I e III

<p>Administrar e promover a ampliação dos recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA), elaborando planos de aplicação, selecionando as organizações responsáveis pela execução das ações, propondo a inclusão de iniciativas financiadas pelo Fundo nas leis orçamentárias municipais e articulando a integração dos recursos do Fundo com outras fontes orçamentárias, com o objetivo de fortalecer a política de garantia de direitos.</p>	<p>ECA, arts. 88, IV; e 260, § 2º</p> <p>Resolução Conanda nº 137/2010, art. 9º, IV e IX)</p>
<p>Acompanhar a evolução da política de atendimento a crianças e adolescentes no município, com base em informações oriundas de diagnósticos locais e avaliações regularmente atualizadas sobre as condições de funcionamento, as atividades realizadas e os resultados alcançados pelas organizações e programas de atendimento existentes no município.</p>	<p>ECA, arts. 90, §§ 1º e 3º, e 91</p> <p>Resolução Conanda nº 137/2010, art. 9º, VII e VIII</p>
<p>Informar a população local de maneira clara e acessível sobre os princípios e normas que regem os direitos das crianças e adolescentes, bem como sobre o progresso das ações, a utilização de recursos e os resultados alcançados pela política de atendimento no município. Além disso, promover a participação cidadã no processo de elaboração e execução dessa política, incentivando o acompanhamento e a fiscalização da aplicação dos recursos.</p>	<p>ECA, art. 260-I, incisos de I a VI</p> <p>Resolução Conanda nº 137/2010, art. 9º, incisos VI, VII e X</p>

O compilado das atribuições evidencia que os Conselhos desempenham um papel estratégico na formulação, acompanhamento e fiscalização das políticas públicas para crianças e adolescentes, ou seja, na garantia e defesa do acesso concreto a direitos e da integralidade das ações que asseguram a proteção integral e a prioridade absoluta a que esse público tem direito.

Destacam-se delas a elaboração de diagnósticos periódicos sobre a realidade local, a formulação de planos de ação detalhados para fortalecer o atendimento, a administração dos recursos dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCAs) e a promoção da transparência e participação na execução dessas políticas. Entretanto, conforme apontado por Gohn (2006), existe ainda a falta de uma definição mais precisa das competências e atribuições dos Conselhos Participativos, o que requer a elaboração de instrumentos jurídicos aditivos e regulamentadores, produzidos por cada conselho, em cada esfera de governo, de modo a oferecer segurança e legitimidade às suas deliberações. A ausência de um capítulo específico no ECA sobre as atribuições dos CDCAs, reforça a necessidade de normativas que orientem suas ações e garantam maior evidência sobre seu papel na gestão pública.

O quadro abaixo, resume as funções dos Conselhos nas três esferas de governo e indica as particularidades do Estado de São Paulo e do Município de Ribeirão Preto, possibilitando um panorama geral da institucionalidade democrática e participativa na condução da política pública para crianças e adolescentes.

Quadro 2 – Atribuições dos Conselhos de Direito em Cada Esfera de Governo

Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA
<p>O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA foi criado pela Lei Federal nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, sendo de sua competência: "I - elaborar as normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, fiscalizando as ações de execução, observadas as linhas de ação e as diretrizes estabelecidas nos arts. 87 e 88 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); II - zelar pela aplicação da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente; III - dar apoio aos Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, aos órgãos estaduais, municipais, e entidades não-governamentais para tornar efetivos os princípios, as diretrizes e os direitos estabelecidos na Lei nº 8.069, de 13 de junho de 1990; IV - avaliar a política estadual e municipal e a atuação dos Conselhos Estaduais e Municipais da</p>

Criança e do Adolescente; V - (Vetado); VI - (Vetado); VII - acompanhar o reordenamento institucional propondo, sempre que necessário, modificações nas estruturas públicas e privadas destinadas ao atendimento da criança e do adolescente; VIII - apoiar a promoção de campanhas educativas sobre os direitos da criança e do adolescente, com a indicação das medidas a serem adotadas nos casos de atentados ou violação dos mesmos; IX - acompanhar a elaboração e a execução da proposta orçamentária da União, indicando modificações necessárias à consecução da política formulada para a promoção dos direitos da criança e do adolescente; X - gerir o fundo de que trata o art. 6º da lei e fixar os critérios para sua utilização, nos termos do art. 260 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990; e XI - elaborar o seu regimento interno, aprovando-o pelo voto de, no mínimo, dois terços de seus membros, nele definindo a forma de indicação do seu Presidente.”

**Conselho Estadual dos Direitos da Criança e dos Adolescentes - São Paulo
(CONDECA - SP)**

Os Conselhos Estaduais da Criança e do Adolescente também devem ser instituídos por lei de criação e cada Estado deve contar com seu conselho. No Estado de São Paulo o Conselho dos Direitos da Criança e dos Adolescentes (CONDECA) foi criado a partir da Lei Estadual nº 8074, de 21 de outubro de 1992 e regulamentado pelos Decretos Estaduais nº 39059/1994 e 39104/1994. Suas competências são: “I - difundir o Estatuto da Criança e do Adolescente no âmbito estadual, assegurando processos contínuos de divulgação dos direitos da criança e do adolescente e dos mecanismos para sua proteção, bem como dos deveres da família, da sociedade e do Estado; II - garantir a afixação nas instituições públicas, em local visível, da legislação relativa aos direitos da criança e do adolescente, com esclarecimentos e orientação sobre a utilização dos serviços prestados; III - (Omissão do "Diário Oficial"); IV - oferecer subsídios para a elaboração legislativa atinente aos interesses da criança e do adolescente; V - manter banco de dados das entidades de atendimento registradas nos Conselhos Municipais da Criança e do Adolescente; VI - estimular os organismos competentes a promoverem a formação e a atualização de profissionais dedicados ao atendimento da criança e do adolescente, sugerindo critérios para elaboração e desenvolvimento de

programas de capacitação de recursos humanos; VII - promover e incentivar estudos e pesquisas relativos à criança e ao adolescente, com a finalidade de fornecer subsídios para formulação e avaliação das políticas de atendimento; VIII - manter intercâmbio com o Conselho Nacional, com os Conselhos Estaduais e Municipais e com o Conselho Tutelar, bem como com organismos nacionais e internacionais destinados à defesa e à promoção dos direitos da criança e do adolescente; IX - cooperar com os Municípios no atendimento da criança e do adolescente, e apoiar iniciativas intermunicipais e regionais nesse sentido; e X - realizar assembléia geral anual, aberta à população, para prestação de contas e avaliação do trabalho desenvolvido.”

Conselho Municipal dos Direitos da Criança e dos Adolescentes Ribeirão Preto (CMDCA - RP)

No caso dos municípios é de responsabilidade do prefeito municipal encaminhar o projeto de lei para criação dos Conselhos e Fundos Municipais à Câmara dos Vereadores, observando os critérios da Constituição Federal, do Estatuto da Criança e do Adolescente e das Resoluções do CONANDA. No município de Ribeirão Preto a lei que trata da criação do Conselho local é a Lei 2616, de 08 de novembro de 2013, que revogou a Lei 6115, de 07 de outubro de 1991.

Suas competências são: “I - definir e atualizar a política pública de promoção, de proteção, de atendimento e de defesa da criança e do adolescente no Município de Ribeirão Preto, com vistas ao cumprimento das obrigações e garantias de seus direitos fundamentais e constitucionais; II - acompanhar, orientar, capacitar e fiscalizar a atuação dos Conselhos Tutelares, resguardada sempre a decisão colegiada dos Conselhos Tutelares; III - articular e integrar os órgãos governamentais e não governamentais, com atuação vinculada à criança e adolescente, definidas nesta Lei e no Estatuto da Criança e Adolescente; IV- fornecer os elementos e informações necessários à elaboração da proposta orçamentária para planos, programas e serviços; V - manter permanente integração com o Poder Judiciário, Ministério Público, Poderes Executivo, Legislativo e Conselhos Tutelares, sugerindo, quando necessário, alterações na

legislação em vigor e nos critérios adotados para atendimento à criança e ao adolescente; VI - incentivar e promover a capacitação permanente dos profissionais governamentais e não governamentais, que prestem atendimento à criança e ao adolescente, propondo as medidas que julgar convenientes; VII - receber e aprovar a inscrição de todos os programas e serviços de atendimento e garantia dos direitos das crianças e adolescentes do Município, de todas as entidades governamentais e não governamentais, observadas as Resoluções do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA, a presente Lei, a Lei nº 8069, de 13 de Julho de 1990 (Estatuto da Criança e Adolescente - ECA) e posteriores alterações legais; VIII - captar recursos, gerir o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente e formular o plano de aplicação dos recursos captados na forma da Lei; IX - conceder auxílios e subvenções a entidades governamentais e não governamentais envolvidas no atendimento e na defesa da criança e do adolescente inscritos no Conselho Municipal dos Direitos; X

- promover intercâmbio com entidades públicas ou particulares, organismos nacionais e internacionais, visando o aperfeiçoamento e a execução de seus objetivos; XI - difundir e divulgar amplamente a política pública municipal destinada à criança e ao adolescente; XII - elaborar o seu Regimento Interno; XIII - controlar as ações governamentais e não governamentais que visem o atendimento, a promoção, a defesa e garantia dos direitos da criança e adolescente no Município de Ribeirão Preto, com vistas à construção dos objetivos definidos nesta lei e legislação aplicável à matéria; XIV - registrar as entidades e outros organismos não governamentais com sede no Município de Ribeirão Preto, que prestam quaisquer atendimentos à criança e ao adolescente do Município; e XV - propor modificações nas estruturas dos sistemas municipais que visem à promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente.”

Além desta lacuna que fica para a regulamentação dos CDCAs em cada esfera de governo definir, há ainda, na superação da cultura autoritária e verticalizada das relações entre Estado e Sociedade Civil, desafios na implementação prática dessas atribuições para garantir a efetiva participação social

e o controle, indicando a necessidade constante e continuada da capacitação dos conselheiros, de aprimoramento da transparência na gestão pública e do constante chamado e conscientização pela participação da sociedade civil.

3.3. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Ribeirão Preto - SP (CMDCA - RP): Estrutura, Composição e Funcionamento.

A estrutura, composição e funcionamento dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente são regulamentados por Leis Municipais, levando-se em consideração os princípios gerais da Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente e as diretrizes expressas em Resoluções pelo Conanda. Além desses elementos gerais, o Regimento Interno, que deve ser elaborado e aprovado pelos membros do Conselho, precisa detalhar e definir os aspectos do funcionamento cotidiano, como a condução das plenárias, a composição e atribuições das comissões, os procedimentos de votação, as funções de cada membro da mesa diretora, os meios oficiais de comunicação e transparência, bem como a previsão e a forma de participação social ampla, entre outros pontos.

A Lei Municipal nº 2616, de 08 de novembro de 2013, dispõe sobre a política municipal de atendimento dos direitos da criança e do adolescente no município de Ribeirão Preto, também estabelece a criação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA-RP), do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA) e do Conselho Tutelar (CT). Ela revoga a Lei Municipal nº 6115, de 07 de outubro de 1991, primeira lei municipal de implantação do CMDCA-RP. Conforme definido legalmente, o CMDCA-RP é um órgão normativo, deliberativo, controlador e fiscalizador da política de promoção, proteção, atendimento e defesa dos direitos da criança e do adolescente (Lei 2616/2013, art. 6) e possui as seguintes atribuições:

Quadro 3 - Atribuições CMDCA - Ribeirão Preto com base na Lei Municipal 2616/2013.

I - definir e atualizar a política pública de promoção, de proteção, de atendimento e de defesa da criança e do adolescente no Município de Ribeirão Preto, com vistas ao cumprimento das obrigações e garantias de seus direitos fundamentais e constitucionais;

II - acompanhar, orientar, capacitar e fiscalizar a atuação dos Conselhos Tutelares, resguardada sempre a decisão colegiada dos Conselhos Tutelares;

III - articular e integrar os órgãos governamentais e não governamentais, com atuação vinculada à criança e adolescente, definidas nesta Lei e no Estatuto da Criança e Adolescente;

IV- fornecer os elementos e informações necessários à elaboração da proposta orçamentária para planos, programas e serviços;

V - manter permanente integração com o Poder Judiciário, Ministério Público, Poderes Executivo, Legislativo e Conselhos Tutelares, sugerindo, quando necessário, alterações na legislação em vigor e nos critérios adotados para atendimento à criança e ao adolescente;

VI - incentivar e promover a capacitação permanente dos profissionais governamentais e não governamentais, que prestem atendimento à criança e ao adolescente, propondo as medidas que julgar convenientes;

VII - receber e aprovar a inscrição de todos os programas e serviços de atendimento e garantia dos direitos das crianças e adolescentes do Município, de todas as entidades governamentais e não governamentais, observadas as Resoluções do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA, a presente Lei, a Lei nº 8069, de 13 de Julho de 1990 (Estatuto da Criança e Adolescente - ECA) e posteriores alterações legais;

VIII - captar recursos, gerir o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente e formular o plano de aplicação dos recursos captados na forma da Lei;

IX - conceder auxílios e subvenções a entidades governamentais e não governamentais envolvidas no atendimento e na defesa da criança e do adolescente inscritos no Conselho Municipal dos Direitos;

X - promover intercâmbio com entidades públicas ou particulares, organismos nacionais e internacionais, visando o aperfeiçoamento e a execução de seus objetivos;

XI - difundir e divulgar amplamente a política pública municipal destinada à criança e ao adolescente;

XII - elaborar o seu Regimento Interno;
XIII - controlar as ações governamentais e não governamentais que visem o atendimento, a promoção, a defesa e garantia dos direitos da criança e adolescente no Município de Ribeirão Preto, com vistas à construção dos objetivos definidos nesta lei e legislação aplicável à matéria;
XIV - registrar as entidades e outros organismos não governamentais com sede no Município de Ribeirão Preto, que prestam quaisquer atendimentos à criança e ao adolescente do Município;
XV - propor modificações nas estruturas dos sistemas municipais que visem à promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente.

O poder de decisão sobre a política pública de atendimento à criança e ao adolescente, está em sua função de caráter deliberativa evidenciado por Martins et. al. (2018):

A prerrogativa deliberativa de um Conselho Gestor lhe concede a capacidade de sustentar um papel ainda mais eficaz no auxílio do Poder Legislativo, em sua função de controle da Administração Pública, do que um Conselho de caráter meramente consultivo, não obstante as pressões que este pode gerar e a sua relevância como instância participativa. (Martins et.al. 2008, p. 158).

A Lei Municipal, conforme estabelece o seu art, 8, inciso XII, atribui ao CMDCA - RP a elaboração, aprovação e publicação de seu Regimento Interno, o qual deve definir seu funcionamento, as regras de votação e deliberação, a função de cada um dos cargos da mesa diretora, dentre outros detalhamentos fundamentais para garantir a lisura de suas ações e da participação social.

Ao longo do processo de pesquisa documental, constatou-se uma lacuna relevante no que se refere à formalização e registro dos instrumentos normativos internos do CMDCA-RP. Apesar de já na Lei Municipal nº 2.616/2003 ter-se expressa a atribuição do Conselho de elaborar e aprovar seu Regimento Interno, em princípio, não foram localizados, nos arquivos disponibilizados pelo CMDCA-RP ou em publicações oficiais, registros que comprovassem a existência ou vigência deste documento anterior ao aprovado em dezembro de 2021.

Informações obtidas junto a um ex-conselheiro de direitos que participou da primeira gestão do CMDCA-RP, apontaram para a aprovação de um possível

regimento interno no ano de 2007, conduziu a pesquisadora a uma busca minuciosa no Diário Oficial do Município, tendo sido localizada a Resolução nº 10, de 20 de dezembro de 2007, que dispõe sobre a Estrutura Orgânica do CMDCA-RP.

Apesar dessa identificação, faz-se necessário destacar que, durante os dois biênios analisados nesta pesquisa (2019-2020 e 2021-2022), não foram encontrados indícios de que esse documento de 2007 tenha sido utilizado como referência para a organização e funcionamento do Conselho. Nenhuma menção ao referido regimento foi observada nas atas, resoluções ou demais documentos analisados, nem tampouco em práticas ou normativas vigentes. Ao contrário, o que encontrou-se foram relatos dos conselheiros em ata, apontando para a ausência do regimento em momentos de dúvidas sobre encaminhamentos de situações que demandavam dessa regulamentação para legitimar a ação. Corrobora nisto, que o Regimento Interno aprovado em 2021, foi tratado pelo colegiado como o primeiro documento. Com isto, optou-se por utilizar, para fins de apresentação da estrutura administrativa e do funcionamento do CMDCA-RP, o Regimento Interno aprovado em 2021, em conjunto com a Lei de criação e demais instrumentos normativos vigentes. Isto se justifica pelo fato de que, no período analisado, o documento de 2007, por não ser conhecido, não exerceu influência sobre os processos deliberativos ou organizacionais do Conselho que atuou, no período, com base na Lei 2616/2013 e Resoluções do Conanda que conduziram decisões de seu funcionamento.

Quanto às atribuições do CMDCA-RP, o Regimento Interno de 2021, complementa ainda as disposições do artigo 8º da Lei nº 2.616/2003, detalhando e ampliando as atribuições do CMDCA.

Quadro 4 - Atribuições CMDCA - Ribeirão Preto com base no Regimento Interno de 2021 - Art. 17, incisos de I a III.

I - acompanhar a elaboração e a execução das propostas de leis orçamentárias do Município (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), indicando modificações necessárias à consecução da política formulada para a promoção dos direitos da criança e do adolescente e zelando pelo efetivo respeito ao princípio legal e constitucional da prioridade absoluta à criança e ao

adolescente, nos moldes do previsto no artigo 227, caput da Constituição Federal e artigo 4º, caput e parágrafo único, alíneas “c” e “d”, da Lei nº 8.069/90;

II - Conduzir o processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar;

III - Instaurar o Procedimento Administrativo Disciplinar - PAD para apuração de irregularidades cometidas pelo Conselheiro Tutelar no exercício do mandato, observando-se o disposto no art. 63 da Lei Complementar Municipal nº. 2616/2013

A **composição** do CMDCA-RP é paritária, constituída com total de dezesseis membros titulares e dezesseis membros suplentes, sendo oito titulares e suplentes representantes da sociedade civil e oito titulares e suplentes representantes do poder público, distribuídas as representatividades da forma definida na Lei Municipal nº 2.616/2013, art. 9º e mantida no Regimento Interno de 2021:

Art. 9º O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente será composto de 16 (dezesseis) membros titulares e 16 (dezesseis) membros: suplentes, dos quais:

I - 08 representantes titulares e suplentes do Poder Público dos órgãos abaixo:

- a) 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Assistência Social;
- b) 01 (um) representante da Secretaria Municipal da Educação;
- c) 01(um) representante da Secretaria Municipal da Saúde;
- d) 01 (um) representante da Secretaria Municipal da Fazenda;
- e) 01 (um) representante da Secretaria Municipal da Cultura;
- f) 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Esportes;
- g) 01 (um) representante da Guarda Civil Municipal;
- h) 01 (um) representante da Fundação de Educação para o Trabalho.

II - 08 (oito) representantes titulares e suplentes, de organizações da sociedade civil, legalmente constituídas no Município e comprovadamente voltadas ao interesse da criança, do adolescente e da família, assim distintos:

- a) 01 (um) representante da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB - Subseção RP;
- b) 01 (um) representante da Associação Comercial e Industrial de Ribeirão Preto - ACIRP;
- c) 01 (um) representante do Conselho Regional de Psicologia de São Paulo - CRP/SP - RP;
- d) 01 (um) representante do Conselho Regional de Serviço Social de São Paulo - CRESS/SP - RP;
- e) 01 (um) representante das instituições de ensino superior instalados em Ribeirão Preto, indicado pelos seus pares;
- f) 01 (um) representante dentre os pais ou representante legal de criança ou adolescente atendido pelos programas chancelados pelo Conselho;
- g) 02 (dois) representantes de entidades que atuam junto à política de atendimento da criança e do adolescente.

Os conselheiros titulares e suplentes representantes dos órgãos governamentais são indicados pelo Chefe do Executivo ou pelo Secretário da Pasta,

devendo ser comprovada a experiência no atendimento e defesa dos direitos da criança e do adolescente. Já os representantes titulares e suplentes de organizações da sociedade civil são escolhidos da seguinte forma: os representantes de que tratam as alíneas "a", "b", "c", "d" e "e", do inciso II, do artigo 9º, são indicados pelas suas organizações e os representantes de que tratam as alíneas "f" e "g", do inciso II, do artigo 9º, são indicados pelas entidades no ato de sua inscrição para concorrer às eleições do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;

São eleitos pelo voto direto e secreto na sede do CMDCA - RP, as entidades de que tratam as alíneas "f" e "g", do inciso II, do artigo 9º e os representantes da alínea "e", caso tenha mais de um representante indicado pelas Instituições de Ensino Superior; o mandato desses membros eleitos do conselho é de (02) dois anos, sendo permitida uma recondução. Para os membros indicados, não há limite de recondução.

Como preconizado ainda pela Lei Municipal 2616/2913, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente elegerá, entre seus pares um presidente, um vice-presidente, 1º e 2º secretários, observada a paridade para o preenchimento dos cargos (art. 12), para mandato de 02 (dois) anos, com alternância entre os representantes do Poder Público e da sociedade civil. As atribuições de cada função são estabelecidas no Regimento Interno, que também regulamenta a definição das comissões.

De acordo com o Regimento Interno aprovado na plenária de 13/05/2021 e, publicado no Diário Oficial do município em 17/12/2021, o Conselho organiza-se conforme a estrutura administrativa a seguir: I - Plenárias; II - Mesa Diretora; III - Comissões Permanentes e IV - Comissões Especiais (art. 18). A plenária é a instância máxima de deliberação do CMDCA e é formada pelos membros que estão no exercício pleno de seus mandatos.

Quadro 5 - Mesa Diretora e suas atribuições

Mesa Diretora	Atribuições
Presidência	I - Presidir as Plenárias tomando parte

	<p>nas discussões e votações;</p> <p>II - Decidir soberanamente as questões de ordem, reclamações ou solicitações na Plenária;</p> <p>III - Preparar, junto com a Mesa Diretora do CMDCA, a pauta das Plenárias ordinárias e extraordinárias;</p> <p>IV - Assinar a correspondência oficial do CMDCA;</p> <p>V - Representar o CMDCA em solenidades públicas e zelar pelo seu prestígio;</p> <p>VI - Encaminhar ao Ministério Público notícia de infrações administrativas ou penais que cheguem ao conhecimento do CMDCA;</p> <p>VII - Determinar a instauração de sindicância ou procedimento administrativo para apurar denúncias de irregularidades envolvendo entidades ou representantes de entidades com assento no CMDCA;</p> <p>VIII - Manter os demais membros do CMDCA informados sobre todos os assuntos que digam respeito ao órgão;</p> <p>IX - Convocar, de ofício e, preferencialmente por e-mail, a realização das Plenárias para tratar de assuntos de caráter urgente, para discussão e deliberação.</p>
Vice- Presidente	Assessorar e substituir o Presidente na sua falta ou impedimento e representá-lo sempre que for designado.
1º e 2º Secretários	<p>I - Manter o registro das atas das sessões plenárias;</p> <p>II - Secretariar as Plenárias do CMDCA, registrando a frequência dos membros conselheiros e arquivando as justificativas eventualmente encaminhadas para as faltas;</p> <p>III - Prestar as informações que lhe forem requisitadas;</p> <p>IV - Lavrar as atas das reuniões, proceder à sua leitura e submetê-la à</p>

	<p>apreciação e aprovação do CMDCA, encaminhando aos conselheiros até 02 (dois) dias antes da próxima reunião do Conselho;</p> <p>V - Receber relatórios e documentos dirigidos ao CMDCA, os quais serão apresentados em Plenária, quando protocolizados em até 7 (sete) dias antes da reunião;</p> <p>VI - Manter os conselheiros informados das reuniões e da pauta a ser discutida, inclusive no âmbito das Comissões;</p> <p>VII - Exercer outras funções que lhe sejam atribuídas por este Regimento Interno, pelo Presidente ou pelo Plenário.</p> <p>VIII - Na ausência ou impedimento do 1º Secretário, assumirá como seu substituto legal, o 2º Secretário</p>
--	---

Em conformidade com o Regimento Interno do Conselho, as comissões permanentes devem ter composição paritária entre os representantes do Poder Público e da sociedade civil, sendo compostas em número mínimo, de 06 (seis) membros conselheiros de direitos, formadas por membros titulares ou suplentes, tendo 01 (um) coordenador, escolhido internamente pelos respectivos membros.

Quadro 6 - Comissões Permanentes e suas atribuições

Comissões Permanentes	Atribuições
Comissão Permanente de Registro e Inscrição	<p>I - Registrar as organizações da sociedade civil que mantenham programa de atendimento, assessoramento, defesa e garantia de direitos de criança e adolescente no Município e encaminhar ao administrativo do CMDCA para as devidas providências;</p> <p>II - Inscrever programas, com especificação dos regimes de atendimento nos termos do artigo 90 do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, das entidades governamentais,</p>

	<p>não governamentais e encaminhar ao administrativo do CMDCA para as devidas providências;</p> <p>III – Proceder a renovação de registro das entidades e inscrição de programas e projetos a cada 02 (dois) anos avaliando-se o seu cabimento mediante análise documental especificada na resolução que regulamenta os procedimentos administrativos junto ao CMDCA;</p> <p>IV - Monitorar com o apoio da Comissão Permanente de Supervisão Técnica o regular funcionamento de entidades não governamentais e governamentais, demandando à plenárias eventuais suspeitas de irregularidades para as providências cabíveis;</p> <p>V – Elaborar a resolução que regulamenta os procedimentos administrativo junto ao CMDCA relativos ao registro e à renovação de registro de entidades e à inscrição e à renovação de programas de ação dessas entidades e dá outras providências;</p> <p>VI – Analisar os Relatórios de Atividades Anuais das entidades governamentais e da sociedade civil;</p> <p>VII – Compartilhar com a Plenária as ações desenvolvidas no período, cabendo ao colegiado deliberar pela inscrição e registro de competência do CMDCA.</p>
<p>Comissão Permanente de Supervisão Técnica</p>	<p>I - Auferir por meio de visitas in loco, as entidades governamentais e da sociedade civil, para verificação dos registros e execução dos programas de ação inscritos no CMDCA, assim como apresentar orientações para melhorar o atendimento à criança e ao adolescente no momento da visita, caso seja necessário;</p> <p>II – Emitir pareceres e propostas, no que tange a orientações de funcionamento, linha de atuação, condições de trabalho, observando as</p>

	<p>resoluções do CMDCA e artigos 90 e 91 do ECA;</p> <p>III – verificar em suas visitas in loco os aspectos definidos no ECA para o regime de atendimento ofertado, e em especial as condições definidas no § 1º do artigo 91 do ECA para o registro de Entidade, qual sejam: condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança das instalações físicas disponibilizadas ao atendimento e adequação do atendimento às resoluções e deliberações do CMDCA relativas à modalidade de atendimento prestado.</p> <p>§ 1º. As visitas in loco deverão ser realizadas por no mínimo uma dupla de conselheiros da Comissão.</p>
<p>Comissão Permanente Gestora do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente</p>	<p>I - Acompanhar a operação do Fundo pela Administração Pública Municipal, conforme as diretrizes emanadas do CMDCA e da legislação municipal vigente;</p> <p>II – Promover análises e emitir pareceres ao plenário, de questões relacionadas aos recursos do Fundo;</p> <p>III - Manter o CMDCA informado sobre a situação orçamentária e financeira do Fundo;</p> <p>IV - Propor formas e meios de captação de recursos através de campanhas de incentivo a sensibilização do Imposto de Renda para pessoas físicas ou jurídicas ou outros de acordo com a legislação vigente e</p> <p>V - Participar, através de seus membros, do processo de elaboração, discussão e aprovação das propostas de leis orçamentárias junto ao Executivo e Legislativo Municipais, zelando para que nelas sejam contemplados os recursos necessários ao efetivo e integral cumprimento das resoluções e deliberações do CMDCA, permitindo assim a efetiva implementação da política de atendimento por este</p>

	traçada.
Comissão Permanente de Acompanhamento e Supervisão Administrativa dos Conselhos Tutelares	<p>I - Articular e fazer interlocução com os Conselhos Tutelares em funcionamento na cidade e encaminhar suas demandas a Presidência;</p> <p>II - Promover análise e emitir parecer, quando houver indícios, suspeitas ou denúncias fundadas de irregularidade administrativa, funcional, disciplinar ou contra o decoro por parte de Conselheiro ou Conselho Tutelar;</p> <p>III - Acompanhar afastamentos, licenças e outras questões administrativas e funcionais relativas aos Conselhos Tutelares e Conselheiros Tutelares, e indicar à Presidência, a convocação de suplentes.</p>

Já as comissões especiais, conforme o art. 36 do Regimento Interno, possuem atribuição de subsidiar a Plenária com estudos e discussões de temas específicos relacionados à política municipal dos direitos da criança e do adolescente, bem como deliberar, mediante previsão legal, regimental ou aprovação em Plenária, sobre atribuições específicas do CMDCA.

Essas comissões especiais, também, são constituídas de forma paritária entre representantes do Poder Público e da sociedade civil, contando com 01 (um) coordenador. Além disso, podem ser convidados a participar, representantes de órgãos públicos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, de entidades da sociedade civil nas áreas de crianças/adolescentes, saúde, assistência social, mulher, juventude, idoso, educação, universidades/faculdades, entidades de classe e representação popular.

Os artigos 7 e 11 da Lei 2616/2013 definem o **funcionamento estrutura**:

Art. 7. O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente funcionará em local cedido pela Secretaria Municipal de Assistência Social, em horário comercial de segunda a sexta-feira, e reunir-se-á uma vez por mês em sessão ordinária, ou quantas forem necessárias em reunião extraordinária, convocadas pelo seu Presidente ou por 1/3 (um terço) dos membros Conselheiros.

Art. 11 O Executivo Municipal destinará espaço físico para instalação e funcionamento do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do

Adolescente, bem como, cederá recursos humanos necessários ao cumprimento de suas atribuições.

No período da pesquisa, o CMDCA-RP, funcionou em horário conforme definido na Lei e ocupou um imóvel na região central de Ribeirão Preto - SP, compartilhado com o Conselho Municipal dos Direitos dos Idosos, alugado e cedido pela Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS).

A SEMAS era o órgão gestor responsável administrativamente pelo CMDCA-RP e, além de todo material permanente e de consumo necessário às tarefas e trabalhos do conselho, também providenciou a equipe de apoio composta por uma agente de administração, com carga horária de 40 horas semanais, responsável pelo acompanhamento das demandas administrativas do CMDCA-RP e uma técnica de referência, formada em Serviço Social, com carga horária de 20 horas semanais.

3.4. O Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Ribeirão Preto (FMDCA - RP): Gestão e Vinculação Administrativa

Os Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente são fundos públicos especiais, administrados pelos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente em âmbito municipal, estadual e federal. No município de Ribeirão Preto, sua instituição ocorreu por meio da mesma lei que criou o CMDCA-RP e o Conselho Tutelar a já mencionada Lei Municipal nº 2616/2013, que dispõe em seu artigo 21, § 2º e § 3º:

§ 2º O Fundo Municipal da Criança e do Adolescente ficará subordinado ao Executivo Municipal, o qual, mediante decreto municipal do Chefe do Executivo, regulamentará sua administração, bem como prestação de contas dos recursos respectivos.

§ 3º O Fundo Municipal da Criança e do Adolescente é vinculado ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, ao qual cabe a sua gestão, bem como, deliberar sobre as diretrizes, critérios e prioridades anuais da utilização de suas receitas, consoante Resolução do CMDCA, aprovado pela sua plenária.

O Fundo não é caracterizado como um órgão da administração pública municipal nem como uma pessoa jurídica. Sua lei de criação especifica que sua

gestão é de responsabilidade do CMDCA, bem como, que está vinculado administrativamente à SEMAS.

Apesar de não possuir personalidade jurídica, o FMDCA é inscrito no Cartão Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) para ser reconhecido pela Receita Federal como um fundo público, podendo receber doações de pessoas físicas e jurídicas, através de deduções do Imposto de Renda.

O artigo 21, §1º, da Lei Municipal nº 2616/2013 detalha as fontes de receita do FMDCA-RP, da seguinte forma:

§ 1º O Fundo Municipal da Criança e do Adolescente constituir-se-á das seguintes receitas:

I - dotação consignada anualmente no orçamento municipal e as verbas adicionais que a lei estabelecer no decurso de cada exercício;

II - doação de pessoas físicas e jurídicas, conforme o disposto no artigo 260, da Lei Federal nº 8069/1990;

III - valores provenientes das multas previstas no artigo 214 da Lei Federal nº 8069/1990, e oriundas das infrações descritas nos artigos 245 a 258 da referida lei, bem como de condenações advindas de delitos enquadrados na Lei nº 9099/1995;

IV - transferência de recursos financeiros oriundos dos Fundos Nacional e Estadual da Criança e do Adolescente;

V - doações, auxílios e contribuições, transferências de entidades nacionais, internacionais, governamentais e não governamentais;

VI - produtos de aplicações financeiras dos recursos disponíveis, respeitada a legislação em vigor;

VII - recursos advindos de convênios, acordos e contratos firmados no Município e instituições privadas e públicas, nacionais e internacionais, federais, estaduais e municipais;

O artigo 88, inciso IV do ECA estabelece como diretriz da política de atendimento a manutenção de fundos vinculados aos respectivos Conselhos “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;...”.

Essa prerrogativa se faz em virtude do caráter deliberativo e controlador do CMDCA em ações de todos os níveis de governo, tendo como atribuição legal decidir sobre as ações prioritárias de cada município para garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

A vinculação entre o FMDCA e o CMDCA atribui a este último a responsabilidade pela administração dos fundos, estabelecendo as normas de uso e

o plano de aplicação dos recursos, conforme determinado no § 2º do artigo 260 da Lei nº 8.069, de 1990:

§ 2º - Os conselhos nacional, estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente fixarão critérios de utilização, por meio de planos de aplicação, das dotações subsidiadas e demais receitas, aplicando necessariamente percentual para incentivo ao acolhimento, sob a forma de guarda, de crianças e adolescentes e para programas de atenção integral à primeira infância em áreas de maior carência socioeconômica e em situações de calamidade.

Nesse contexto, visando regulamentar e orientar a aplicação desses recursos, o Conanda publicou, em 2010, a Resolução nº 137, que estabelece diretrizes para a criação e o funcionamento dos Fundos Nacional, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, além de outras providências. O artigo 9º detalha as atribuições dos Conselhos em relação ao Fundo, reafirmando o papel do CMDCA como gestor político do FMDCA, conforme descrito a seguir:

Art. 9º Cabe ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, em relação aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, sem prejuízo das demais atribuições:

I - elaborar e deliberar sobre a política de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente no seu âmbito de ação;

II - promover a realização periódica de diagnósticos relativos à situação da infância e da adolescência bem como do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente no âmbito de sua competência;

III - elaborar planos de ação anuais ou plurianuais, contendo os programas a serem implementados no âmbito da política de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente, e as respectivas metas, considerando os resultados dos diagnósticos realizados e observando os prazos legais do ciclo orçamentário;

IV - elaborar anualmente o plano de aplicação dos recursos do Fundo, considerando as metas estabelecidas para o período, em conformidade com o plano de ação;

V - elaborar editais fixando os procedimentos e critérios para a aprovação de projetos a serem financiados com recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, em consonância com o estabelecido no plano de aplicação e obediência aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade;

VI - publicizar os projetos selecionados com base nos editais a serem financiados pelo Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente;

VII - monitorar e avaliar a aplicação dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, por intermédio de balancetes trimestrais, relatório financeiro e o balanço anual do fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, sem prejuízo de outras formas, garantindo a devida publicização dessas informações, em sintonia com o disposto em legislação específica;

VIII - monitorar e fiscalizar os programas, projetos e ações financiadas com os recursos do Fundo, segundo critérios e meios definidos pelos próprios Conselhos, bem como solicitar aos responsáveis, a qualquer tempo, as

informações necessárias ao acompanhamento e à avaliação das atividades apoiadas pelo Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente;

IX - desenvolver atividades relacionadas à ampliação da captação de recursos para o Fundo; e

X - mobilizar a sociedade para participar no processo de elaboração e implementação da política de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente, bem como na fiscalização da aplicação dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Parágrafo único: Para o desempenho de suas atribuições, o Poder Executivo deverá garantir ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente o suficiente e necessário suporte organizacional, estrutura física, recursos humanos e financeiros.

O parágrafo único do artigo garante aos Conselhos a oferta pelo Poder executivo de suporte organizacional, físico, técnico e financeiro para que possa desempenhar suas funções. No entanto, assim como não há registros da publicação de um decreto municipal que delegue a um órgão do Executivo a responsabilidade pela administração do FMDCA-RP, também não se verifica a designação formal de um gestor e/ou ordenador de despesas do Fundo, por meio de publicação de portaria, conforme determina o artigo 8º da mesma Resolução:

Art. 8º O Poder Executivo deve designar os servidores públicos que atuarão como gestor e/ou ordenador de despesas do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, autoridade de cujos atos resultará emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos do Fundo.

No caso do FMDCA-RP, a estrutura administrativa conta com duas agentes de administração, ambas com carga horária de 40 horas semanais, que ficam na Secretaria Municipal de Assistência Social de Ribeirão Preto. Entre elas, uma é responsável exclusivamente pelas demandas do Fundo, enquanto a outra acumula funções relacionadas, também, a outros fundos municipais.

Além desse suporte administrativo, a gestão do FMDCA-RP também envolve a atuação das comissões permanentes do CMDCA-RP, sendo a Comissão Permanente Gestora do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente a responsável direta pelo FMDCA-RP. Embora as questões relacionadas ao Fundo sejam abordadas por todas as Comissões, uma vez que os recursos disponíveis podem ser utilizados para qualquer ação do Conselho, é responsabilidade desta comissão fornecer o suporte necessário, disponibilizando materiais que subsidiem as discussões e deliberações da plenária do Conselho.

3.5. O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Ribeirão Preto (CMDCA - RP) e o Ciclo de Formulação de Políticas Públicas

A definição de política pública não encontra consensos, uma vez que abrange diferentes conceitos e oferece diversas respostas para perguntas básicas. O autor Leonardo Secchi no livro *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos* (2017), discorre sobre três nós conceituais, partindo dos respectivos questionamentos: “1 - Políticas públicas são elaboradas exclusivamente por atores estatais? Ou também por atores não estatais?, 2 - Políticas Públicas também se referem à omissão ou à negligência?, 3 - Apenas diretrizes estruturantes (de nível estratégico) são políticas públicas? Ou as diretrizes mais operacionais também podem ser consideradas políticas públicas?”

No primeiro nó conceitual trata das abordagens estadocêntrica e multicêntrica. Na primeira considera que as políticas públicas são elaboradas ou decididas exclusivamente pelo Estado que tem superioridade em fazer leis para que a sociedade as cumpra. Na abordagem multicêntrica, organizações privadas, não governamentais e redes de políticas públicas juntamente com o Estado se articulam para solucionar problemas, as políticas públicas são elaboradas dentro do aparato legal do Estado, mas a partir de decisões que envolvem múltiplos atores de diversas origens.

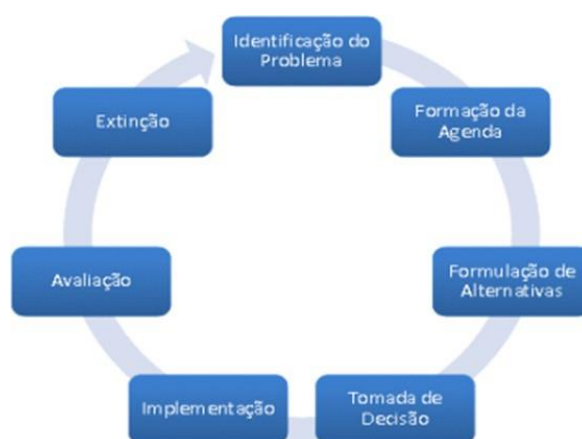
O segundo nó conceitual indaga se a negligência do Estado também se refere às Políticas Públicas, ou seja, a inatividade do Estado perante a uma situação, também é considerada por alguns autores como uma forma de fazer política pública. Mas Secchi (2017, p. 6) discorre: “Acreditamos que situações de omissão ou negligência governamental não devam ser consideradas políticas públicas, mas apenas falta de inserção do problema na agenda formal”.

O terceiro e último nó interpreta se somente diretrizes de nível estruturante são políticas públicas, ou se as de níveis mais operacionais também podem ser. Se considerarmos que apenas as estruturantes são políticas públicas temos que desconsiderar as políticas municipais, regionais e estaduais que são elaboradas considerando a descentralização político administrativa para dar respostas a características locais.

Partindo dos estudos e do objetivo da pesquisa, que consiste em analisar o papel do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Ribeirão Preto (CMDCA-RP) enquanto espaço de deliberação e controle social das políticas sociais públicas, identifica-se que o conceito de política pública está relacionado à abordagem multicêntrica. Essa abordagem envolve tanto o poder público quanto a sociedade civil, de forma paritária na elaboração dessas políticas. Além disso, a partir do controle social, a omissão e a negligência do Estado frente às expressões da questão social, abrem espaço para discussões e deliberações dentro dos conselhos municipais. Esses conselhos se caracterizam como instâncias operacionais, pois deliberam e controlam a política pública de atendimento à criança e ao adolescente em nível municipal.

A estrutura, composição e funcionamento do CMDCA-RP, apresentados anteriormente, refletem seu desenho institucional, evidenciando seu papel como ator fundamental na formulação, deliberação e controle social das políticas públicas voltadas à infância e adolescência, além de demonstrar sua integração e participação em todas as fases do processo de formulação e implementação dessas políticas, conforme o ciclo proposto por Secchi (2017) e ilustrado na Figura 1.

Figura 1 - Ciclo de Formulação de Políticas Públicas



Fonte: SECCHI, 2017 p.43

Entretanto, embora a regulamentação do CMDCA-RP preveja uma atuação efetiva na formulação e monitoramento de políticas, as discussões conceituais trazidas desde o capítulo 1 desta dissertação afirmam e sinalizam desafios múltiplos enfrentados no cotidiano dos conselhos para concretizar esse ciclo. A pesquisa documental que será apresentada a seguir se propõe exatamente a analisar como esses desafios são enfrentados ou não são, no processamento das atribuições do CMDCA-RP para que garanta sua real influência na incidência da agenda política municipal, examinando, portanto, se cumpre sua função precípua deliberativa e de controle social para qualificação e ampliação da política municipal para crianças e adolescentes.

4. Caminhos da Investigação e a atuação do CMDCA-RP à Luz da Pesquisa

Esta seção descreve o percurso metodológico adotado para a realização da presente pesquisa, articulando os procedimentos teóricos e empíricos utilizados para responder às questões propostas. Inicialmente, apresenta-se a metodologia qualitativa escolhida, com ênfase na pesquisa bibliográfica e na análise documental, especialmente das atas plenárias do CMDCA-RP. Em seguida, foi explicitado o recorte temporal e territorial da investigação, justificando a escolha do município de Ribeirão Preto e dos biênios 2019-2020 e 2021-2022 como objeto de análise. Detalha-se também o processo de leitura, organização, categorização e sistematização do material empírico, com base nas atribuições legais do Conselho, a partir das quais foram definidos os parâmetros analíticos que nortearam a análise de conteúdo. Ao consolidar esse conjunto de estratégias metodológicas, a seção visa conferir rigor, coerência e profundidade à investigação, de modo a possibilitar a compreensão crítica da atuação do CMDCA-RP no exercício de suas funções deliberativas e de controle social.

4.1. Metodologia

Para responder às perguntas desta dissertação será utilizada uma abordagem qualitativa, tendo como percurso metodológico a pesquisa bibliográfica que compõe o escopo teórico-conceitual e a análise documental realizada por meio da análise do conteúdo das atas de reuniões plenárias. Essa análise visa identificar e qualificar as discussões e as ações realizadas pelo CMDCA-RP para o exercício de sua função: deliberação e controle social das políticas sociais públicas de atendimento à criança e ao adolescente e gestão do fundo municipal.

A escolha por uma abordagem qualitativa se justifica pela natureza do objeto de estudo, que exige uma análise das práticas institucionais e das dinâmicas político-participativas no interior do conselho. Como afirma Minayo (2002, p. 24):

Os autores que seguem tal corrente não se preocupam em quantificar, mas, sim, em compreender e explicar a dinâmica das relações sociais que, por sua vez, são depositárias de crenças, valores, atitudes e hábitos. Trabalham

com a vivência, com a experiência, com a cotidianidade e também com a compreensão das estruturas e instituições como resultados da ação humana objetivada.

A pesquisa empírica sobre a atuação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente no exercício da sua função de deliberação e controle social da política pública, foi feita por meio do exame das atas das reuniões plenárias, e teve como orientação a busca por respostas à seguinte pergunta fundamental relacionada ao objetivo geral da pesquisa: *o CMDCA-RP enquanto espaço de deliberação e controle social das políticas públicas voltadas à criança e ao adolescente, tem cumprido sua função que se concretiza pelo exercício de suas atribuições?* Duas etapas de análise do conteúdo para ajuntamento e definição de categorias foram realizadas.

A primeira se deu pelo agrupamento do conteúdo em 04 (quatro) grupos temáticos: 1) frequência, regularidade e natureza das reuniões; 2) temas e assuntos de maior incidência; 3) formação e atuação das comissões permanentes e dos grupos de trabalho/comissões especiais; e 4) produção normativa e instrumentos jurídicos; na sequência, a segunda etapa, foi a organização e destaque das informações coletadas, nas categorias definidas pelas atribuições legais do CMDCA:

1) Deliberação sobre Políticas Públicas e Controle Social (Art. 88, II – ECA), 2) Gerência do Fundo Municipal (Art. 88, IV – ECA), 3) Registro de Entidades e Programas (Arts. 90, § 1º e § 3º, e 91 – ECA) e 4) Matérias Pertinentes ao Conselho Tutelar (Art. 88, II, e Art. 139).

4.1.1 Recorte temporal e territorial

Para delimitação do objeto e finalidade de sua análise qualitativa, elegeu-se como recorte territorial - temporal o CMDCA do município de Ribeirão Preto, em duas gestões consecutivas que abrangeram o período de janeiro de 2019 a dezembro de 2022, visando analisar o objeto durante mandatos da presidência alternados entre representação do Poder Público (2019-2020) e da Sociedade Civil (2021-2022).

A escolha territorial - temporal justifica-se: primeiro pelo fato da proximidade da pesquisadora em razão de sua atuação como assistente social no CMDCA-RP

exatamente no período, o que proporcionou uma vivência prática sobre as dinâmicas do conselho, suas deliberações e estratégias de controle social que foi desencadeadora de múltiplas reflexões sobre o objeto da pesquisa, especialmente formularam as indagações que a movem.

Do ponto de vista investigativo, a opção por esses dois mandatos de alternância da representação na presidência do CMDCA-RP, justificou-se pela relativa continuidade dos membros entre as gestões, com poucas alterações na composição do conselho, havendo, ainda, apenas uma inversão dos cargos das pessoas que ocuparam a mesa diretora: o Presidente e a 1ª Secretária da gestão 2019-2020 passaram a ocupar, respectivamente, os cargos de Vice-Presidente e 2º Secretária na gestão 2021-2022, enquanto a Vice-Presidente e a 2ª Secretária, da primeira gestão, assumiram, respectivamente, a Presidência e a 1ª Secretaria, no biênio seguinte.

A permanência dos membros no conselho permitiu uma análise sobre os impactos da alternância de mandatos entre Poder Público e Sociedade Civil, levando em conta tanto a continuidade quanto às possíveis mudanças na condução do CMDCA-RP, possibilitando a verificação de eventuais diferenças na gestão do conselho, na deliberação de prioridades e na efetividade do controle social exercido.

4.1.2. Análise do material empírico

A pesquisa bibliográfica permitiu contextualizar o processo histórico de implantação dos Conselhos de Direitos, contribuindo para a compreensão da função do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Ribeirão Preto (CMDCA-RP). Para isto, foram utilizados livros, artigos, periódicos, dissertações e teses de pesquisadores sobre temas correlatos ao objeto de estudo, tendo como referencial os autores Gohn (2011, 2019) Tatagiba (2010), Dagnino (2004), Bravo e Correia (2012), Raichelis e Ribeiro (2012), além de outros indispensáveis para o desenvolvimento do tema. De acordo com Gil (1995) , a principal contribuição da pesquisa bibliográfica é permitir ao pesquisador aproximações sucessivas com o seu objeto até alcançar a sua especificidade e oferecer conteúdos para discutir a particularidade espaço-temporal da sua pesquisa.

A pesquisa documental, utilizando-se da técnica de análise de conteúdo (Bardin, 2016), teve como material empírico as atas das reuniões plenárias do CMDCA-RP no período de 2019 a 2022, para identificar os processos de trabalho do colegiado que informam como atua em suas atribuições, as quais expressam o exercício de sua função: são as discussões pautadas, as ações empreendidas e as soluções deliberadas formalmente, analisadas pela incidência, constância, amplitude e profundidade, alguns indicativos apreensíveis que podem demonstrar qualitativamente, no seu exame criterioso, como se deu o exercício da função do conselho no espaço-tempo da pesquisa.

A pesquisa documental assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica. A diferença essencial entre ambas está na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa. (Gil, 1995, p.45).

As atas consultadas e analisadas encontram-se disponíveis no site do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Ribeirão Preto – SP, não demandando autorização prévia para acesso, pois tratam-se de informações de acesso público, conforme preconizado no artigo 2º - VI da Resolução nº 510, de 07 de Abril de 2016.

De acordo com Bardin (2016), a pesquisa qualitativa utiliza do exame de material empírico para apreender a forma como indivíduos e grupos atuam na relação com o objeto de uma pesquisa, através da análise de suas experiências, examinando suas vivências, práticas diárias, conhecimento cotidiano e a maneira como enxergam e entendem a questão em estudo, corroborando com os objetivos desta pesquisa de mestrado.

Para o desenvolvimento da pesquisa documental foi utilizada a técnica análise de conteúdo, como processo de aproximação e desvelamento do objeto, tanto em sua dimensão teórico-conceitual como empírica, permitindo à pesquisadora realizar uma síntese dialética da teoria com a realidade prática que, se em princípio foi dada pela sua própria vivência no conselho de direitos, também foi com rigor examinada pela leitura analítica categorizada e sistematizada das atas das reuniões plenárias no espaço territorial-temporal delimitado.

Ao cabo, a pesquisa trata de investigar a atuação deliberativa e de controle social da política pública de atendimento à criança e ao adolescente, a partir da compreensão de que são elementos primordiais da função do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, no contexto histórico-social da democracia e participação social. Por isso, conforme citado, o percurso metodológico propôs e requereu cuidadosos e minuciosos diálogos, críticas, construções e reconstruções num exercício dialético aproximativo, descritivo e analítico do material teórico e empírico capazes de desvendar para além do que imediatamente é passível de ser apreendido, transcendendo, enfim, às possibilidades de captura dos indicativos subjetivo, particulares e coletivo:

Desta forma considera que o fenômeno ou processo social tem que ser entendido nas suas determinações e transformações dadas pelos sujeitos. Compreende uma relação intrínseca de oposição e complementaridade entre o mundo natural e social, entre o pensamento e a base material. (Minayo, 2002, p. 25).

Nesse sentido, o percurso adotado reafirma o compromisso desta pesquisa em compreender a atuação do CMDCA-RP a partir da complexidade das relações sociais que o constituem, reconhecendo que a análise crítica exige captar as múltiplas determinações históricas, materiais e subjetivas que moldam o exercício da deliberação e do controle social.

4.1.3. Material de pesquisa: trato e sistematização

A pesquisa documental foi realizada, através da leitura e análise das 53 (cinquenta e três) atas de reuniões plenárias, sendo 44 (quarenta e quatro) de plenárias ordinárias e 09 (nove) de plenárias extraordinárias, ocorridas no período de 2019-2022, aprovadas pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescentes de Ribeirão Preto (CMDCA-RP) e, enviadas para publicação, ficando disponíveis de forma pública, no sítio eletrônico do CMDCA-RP - <https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/portal/cmdca/atas>, não sendo necessária autorização para acesso.

A pesquisa empírica documental foi direcionada para sistematização do conteúdo de cada ata, organizando-os para análise, tendo como norteadoras as

atribuições do conselho para exame do exercício de sua função de forma que possibilitasse apreender como o CMDCA-RP atuou no período estabelecido e concretizou ações deliberativas e de controle social.

Inicialmente, a pesquisadora elaborou o Quadro abaixo, para sistematizar a extração de dados das atas, analisá-los e realizar o agrupamento por assuntos e, posteriormente, definir a categorização.

Quadro 7 - Atas do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Ribeirão Preto – SP (2019 – 2022)

Quadro 7 – Atas do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Ribeirão Preto – SP (2019 – 2022)				
Gestão do Poder Público (2019 - 2020)				
	Quantidade de Reuniões no Ano	Itens de Pauta por Reuniões	Comissões Permanentes e Grupos de Trabalho/ Comissões Especiais Constituídas	Resoluções, Portarias e Instrumentos Jurídicos Aprovados
2019				
2020				
Gestão da Sociedade Civil (2021 - 2022)				
	Quantidade de Reuniões no Ano	Itens de Pauta por Reuniões	Comissões Permanentes e Grupos de Trabalho/ Comissões Especiais Constituídas	Resoluções, Portarias e Instrumentos Jurídicos Aprovados
2021				
2022				

Foram, inicialmente, preenchidos quatro quadros, conforme o modelo acima, para cada ano estudado (2019, 2020, 2021 e 2022). A pesquisadora realizou a leitura das 53 (cinquenta e três) atas, analisando os itens: Instalação e Verificação de Quorum, Discussão de Ata, Expediente, Ordem do Dia (Matérias para deliberação) e Trabalhos (reúne os pareceres e as propostas das Comissões e dos Grupos de Trabalho Permanentes ou Temporários).

Após a primeira leitura das atas, obteve-se como indicativo para análise deste material, 4 (quatro) grupos temáticos que direcionaram a coleta dos dados e o agrupamento das informações:

1 - Frequência, regularidade e natureza das reuniões - foram quantificadas as reuniões realizadas a cada ano, verificando o cumprimento mínimo do cronograma de reuniões plenárias ordinárias - uma por mês -, estabelecido na Lei de Criação (2616/2013) e no Regimento Interno. A análise se deu não apenas sobre a regularidade do funcionamento do CMDCA-RP, mas, também, sobre as oscilações na mobilização e na continuidade dos debates e como influenciam na sua efetividade para o cumprimento de suas atribuições.

2 - Temas e assuntos de maior incidência - foram identificados todos os assuntos debatidos nas reuniões, com destaque para aqueles de maior incidência, a fim de construir um material que relacionasse a dinâmica do colegiado, enquanto espaço legítimo de discussão, à sua atuação no campo da política municipal para crianças e adolescentes, articulando esse movimento ao processo de deliberação e controle social.

3 - Formação e atuação das comissões permanentes e dos grupos de trabalho/comissões especiais - foram levantadas informações sobre a criação e o funcionamento das comissões permanentes, bem como dos grupos de trabalho/comissões especiais, com o objetivo de de apreender quais assuntos debatidos nas reuniões plenárias mobilizaram e/ou requisitaram maior aprofundamento e/ou demandaram mais trabalho ao colegiado para seu desenvolvimento e desempenho e, como essas comissões e grupos contribuíram para o processamento de decisões de deliberação e controle social. Destaca-se que, com a aprovação do Regimento Interno em dezembro de 2021, os até então denominados grupos de trabalho foram regulamentados e passaram a ser formalmente reconhecidos como comissões especiais. Essas comissões mantiveram o caráter participativo ampliado que já tinham os grupos de trabalho, permitindo a participação de atores externos ao grupo que compõe o colegiado, os quais podem ser convidados a contribuir com os estudos e debates. Essa abertura favorece a

intersetorialidade e possibilita a interação com comissões de outros Conselhos e Órgãos, fortalecendo a articulação e a qualidade das deliberações

Conforme o Regimento Interno do CMDCA-RP (2021, p.16 e 17):

Art. 36. As Comissões Especiais possuem atribuição de subsidiar a Plenária com estudos e discussões de temas específicos relacionados à política municipal dos direitos da criança e do adolescente, bem como deliberar, mediante previsão legal, regimental ou aprovação em Plenária, sobre atribuições específicas do CMDCA.

§ 8º. Poderão ser convidados a participar das Comissões Especiais representantes de órgãos públicos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, de entidades da sociedade civil nas áreas de crianças/adolescente, saúde, assistência social, mulher, juventude, idoso, educação, universidades/faculdades, entidades de classe e representação popular.

Art. 39. As Comissões Especiais poderão interagir com comissões de outros Conselhos e Órgãos, visando uniformizar e definir áreas de competência comum ou específica para a formulação de políticas ou ações de atendimento

4 - Produção normativa e instrumentos jurídicos - por fim, foram identificadas as resoluções, portarias e demais instrumentos normativos aprovados e publicados a cada ano. Estes documentos têm o objetivo de regulamentar e direcionar a política municipal dos direitos da criança e do adolescente, além de subsidiar a própria atuação do conselho com relação às suas atribuições e à forma do exercício do controle social.

Com esse agrupamento inicial, a pesquisadora organizou as informações para possibilitar, posteriormente, a análise mais detalhada, a partir da categorização dos dados. Para isso, baseou-se em legislações federais, estaduais e municipais que tratam das atribuições dos CMDCA, incluindo a Constituição Federal de 1988 (arts. 204 e 227), a Lei 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), a Resolução CONANDA nº 106/2016, a Lei de Criação nº 2616/2003 e o Regimento Interno do CMDCA-RP.

Considerando que o ECA representa o marco de regulamentação legislativo para crianças e adolescentes e estabelece de forma expressa as atribuições dos Conselhos de Direitos em cada esfera do governo, seus artigos **88, II e IV, 90, § 1º e**

§ 3º, 91 e 139 apresentados na íntegra no quadro abaixo, foram utilizados para estabelecer as categorias que abrigariam, com pertinência à análise da função do CMDCA-RP, o agrupamento dos assuntos lavrados nas atas que haviam sido organizados em 4 grupos temáticos (Frequência, regularidade e natureza das reuniões; Temas e assuntos de maior incidência; Formação e atuação das comissões permanentes e dos grupos de trabalho/comissões especiais e, Produção normativa e instrumentos jurídicos).

Quadro 8 - Atribuições do CMDCA, conforme arts. 88, II e IV, 90, § 1º e § 3º e 91 do ECA e nomeação dada ao agrupamento dos assuntos por categorias

Atribuições	Base Legal	Categorização
<p>Art. 88 - São diretrizes da política de atendimento:</p> <p>II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;</p>	<p>Art. 88, II - ECA</p>	<p>Deliberação sobre Políticas Públicas e Controle Social (Art. 88, II – ECA)</p>
<p>Art. 88 - São diretrizes da política de atendimento:</p> <p>IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais</p>	<p>Art. 88, IV - ECA</p>	<p>Gerência do Fundo Municipal (Art. 88, IV – ECA)</p>

<p>vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança</p>		
<p>Art. 90 - As entidades de atendimento são responsáveis pela manutenção das próprias unidades, assim como pelo planejamento e execução de programas de proteção e sócio-educativos destinados a crianças e adolescentes, em regime de:</p> <p>§ 1º As entidades governamentais e não governamentais deverão proceder à inscrição de seus programas, especificando os regimes de atendimento, na forma definida neste artigo, no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o qual manterá registro das inscrições e de suas alterações, do que fará comunicação ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária. (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência</p> <p>§ 3º Os programas em execução serão reavaliados pelo</p>	<p>Art. 90, § 1º e § 3º</p> <p>e</p> <p>Art. 91</p>	<p>Registro de Entidades e Programas (Arts. 90, § 1º e § 3º e 91 - ECA)</p>

<p>Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, no máximo, a cada 2 (dois) anos, constituindo-se critérios para renovação da autorização de funcionamento: (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009) <u>Vigência</u></p> <p>Art.91. As entidades não-governamentais somente poderão funcionar depois de registradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o qual comunicará o registro ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária da respectiva localidade.</p>		
<p>Art. 88 - São diretrizes da política de atendimento:</p> <p>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</p>	<p>Art. 88, II e Art. 139</p>	<p>Matérias Pertinentes ao Conselho Tutelar (Art. 88, II e Art. 139).</p>

<p>municipais;</p> <p>Art. 139 - O processo para escolha dos membros do Conselho Tutelar será estabelecido em lei municipal e realizado sob responsabilidade do Conselho Municipal do Direitos da Criança e do Adolescente, e a fiscalização do Ministério Público.</p>		
--	--	--

A aproximação sucessiva da pesquisadora com o material empírico indicou que o conteúdo de cada um dos 4 (quatro) grupos temáticos se dividia entre as categorias estabelecidas e, precisariam ser reagrupados obedecendo a um refinamento aproximativo entre si e correlacionados às atribuições do Conselho, para permitir um exame mais minucioso do exercício de suas funções e da ocorrência de diferenças que pudessem ocorrer na alternância da representação na presidência.

Este processamento analítico levou a pesquisadora a elaborar novos quadros divididos pelos temas e assuntos mais discutidos, pelas comissões permanentes e grupos de trabalho/comissões especiais formadas, levando-se em conta as resoluções, portarias e instrumentos jurídicos aprovados. Esses quadros foram organizados permitindo também a comparação do conteúdo dos 4 (quatro) grupos temáticos, já separados nas categorias, entre os mandatos de presidência alternados por Poder Público (2019-2020) e a Sociedade Civil (2021-2022).

Destacou-se deste processo, que o grupo temático Frequência, regularidade e natureza das reuniões, apresentava um panorama geral quantitativo das reuniões plenárias ocorridas em cada ano e nos biênios, bem como indicava a presença/ausência das reuniões extraordinárias, *a priori* destinadas para

aprofundamento de debates relacionados à política municipal da criança e do adolescente. Por isto, no item seguinte desta dissertação “Análise de conteúdo”, este grupo é apresentado separadamente dos demais que integraram a apresentação de cada categoria analisada.

Tratado metodicamente tal qual discorreu-se até aqui, o material empírico desta pesquisa foi por diversas vezes lido, descrito e analisado até o limite do tempo da pesquisa e das possibilidades da pesquisadora de exaurir e formular uma síntese analítica.

5. Resultados da Atuação do CMDCA - RP diante das Atribuições Legais do ECA

5.1. Frequência, regularidade e natureza das reuniões

A análise dos dados iniciou pelo tratamento do grupo temático **Frequência, regularidade e natureza das reuniões** cujo objetivo foi a quantificação das reuniões plenárias realizadas pelo CMDCA-RP em cada ano do período pesquisado, conforme ilustrado no gráfico 1. Essa informação foi confrontada com a periodicidade estabelecida na Lei de Criação do Conselho (Lei nº 2616/2003) e em seu Regimento Interno, os quais estipulam a realização de uma reunião ordinária mensal, para verificar, em princípio, o cumprimento das diretrizes normativas quanto à regularidade das reuniões que são os momentos privilegiados em que o colegiado debate e estabelece os encaminhamentos de suas atribuições para cumprimento de sua função precípua.

As reuniões plenárias regimentalmente determinadas são nominadas de ordinárias e ocorrem, obrigatoriamente, uma vez por mês, devendo totalizar 12 (doze) no ano. No CMDCA-RP, no quadriênio pesquisado, as reuniões ordinárias foram estabelecidas para ocorrerem na segunda segunda-feira de cada mês e seguem uma estrutura pré determinada de pauta que contém: Instalação e Verificação de Quorum, Discussão de Ata, Expediente, Ordem do Dia (Matérias para deliberação) e Trabalhos (reúne os pareceres e as propostas das Comissões e dos Grupos de Trabalho Permanentes ou Temporários). Na última reunião ordinária de

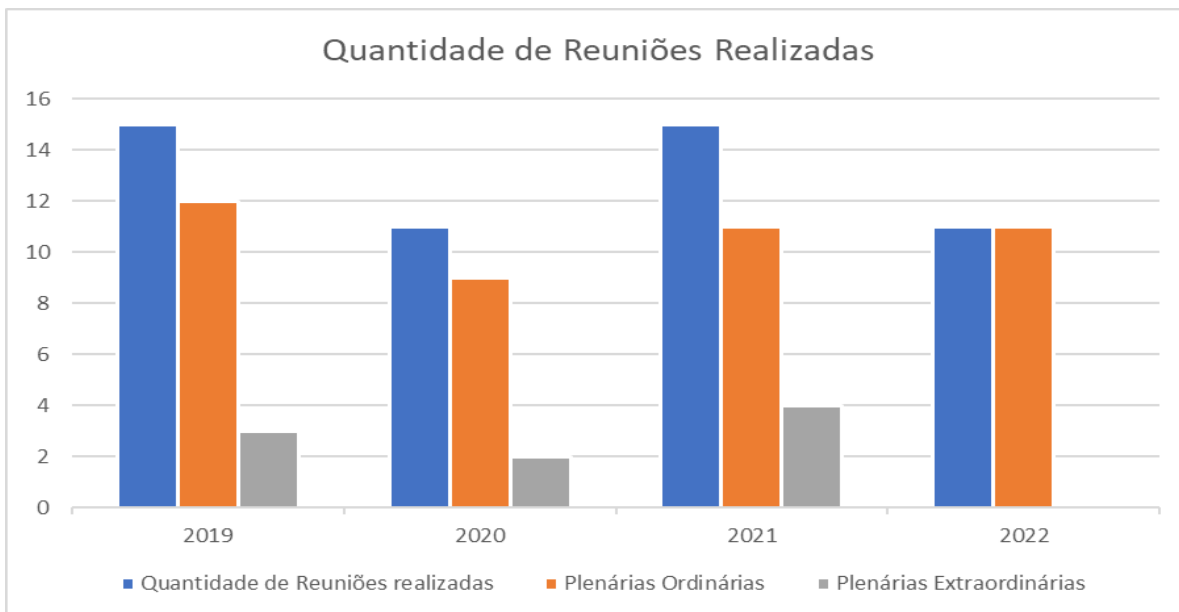
cada ano do biênio, o calendário dessas reuniões é votado e referendado pelo colegiado e, posteriormente publicado nos meios oficiais.

As plenárias extraordinárias são previsões de acréscimo, sem um mínimo estabelecido e, são convocadas pelo Presidente quando há necessidade de adiamento da reunião ordinária dentro do mesmo mês, prolongar assunto urgente de deliberação e/ou inacabado da reunião ordinária ou para outros fins específicos que o colegiado considere importante tratar com maior profundidade e mais tempo, sem comprometer a estrutura da pauta das reuniões ordinárias.

A relevância desse levantamento vai além da observância do cumprimento das exigências legais e regimentais, pois ao analisar a frequência e o tipo de reuniões realizadas, ordinárias e extraordinárias, observa-se o impacto de outras variáveis como a mobilização e a continuidade dos debates que são necessárias para a efetividade do Conselho no exercício de sua função, especialmente com relação aos temas sobre a proteção dos direitos das crianças e adolescentes. Dessa forma, o número de reuniões realizadas não é apenas uma obrigação regimental, mas um reflexo direto da atuação concreta do Conselho nas políticas públicas de proteção infantojuvenil.

A partir disso, buscou-se compreender a dinâmica de funcionamento do Conselho, identificando possíveis variações na frequência das reuniões ao longo dos mandatos alternados entre o Poder Público (2019-2020) e a Sociedade Civil (2021-2022). Essa análise inicial foi essencial para contextualizar a atuação do CMDCA-RP como espaço de deliberação e controle social, uma vez que a realização periódica das reuniões é condição essencial para que o colegiado desenvolva e determine seus processos de trabalho para efetivo acompanhamento e monitoramento das políticas públicas voltadas à infância e adolescência.

Gráfico 1 - Frequência, regularidade e natureza das reuniões realizadas a cada ano do quadriênio 2019 - 2022



- **Biênio 2019-2020**

Em **2019**, foram realizadas **15 plenárias**, das quais **12 foram ordinárias** e **3 extraordinárias**, demonstrando o cumprimento da exigência mínima mensal. As plenárias extraordinárias foram fruto de discussão iniciada na plenária ordinária de julho, na qual a Vice - Presidente coloca que:

“A ideia é de que possa ter espaço para discussões de políticas públicas paralelamente às Plenárias Ordinárias. A proposta da Diretoria do CMDCA é ter-se Plenárias Extraordinárias em setembro ou outubro, para discussão exclusiva de políticas públicas, considerando a proximidade da elaboração da Resolução CMDCA para o ano de 2020.”

A proposta apresentada foi efetivada nas reuniões extraordinárias realizadas nos meses de agosto e setembro, sendo compostas de pauta única e tratando respectivamente, dos temas: Fluxo de Atendimento para Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência Sexual e Crianças e Adolescentes em Situação de Rua e na Rua.

Ainda na reunião ordinária de setembro/2019 o Presidente sugeriu a plenária extraordinária no dia 21/10/2019, mas em virtude de capacitação a ser realizada pela Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS), foi definido adiada para o mês de novembro. Entretanto, na plenária ordinária de outubro no momento de definir o tema e data da plenária extraordinária, a 1ª Secretária considerou que “a

cada sessão plenária extraordinária poderemos ter que compor novos grupos para cada assunto e temos dificuldade em formar grupos e Comissões no CMDCA". O Presidente chamou a atenção para o fato que:

“desde que participa do Conselho falam em discussão de políticas públicas e o CMDCA é acusado de só discutir entidades e dinheiro. Acha que não será necessário a formação de grupos de trabalho em todas as reuniões extraordinárias”.

A plenária foi encerrada com a proposta de dar continuidade à discussão e ao aprofundamento dos temas debatidos por meio de grupos de trabalho, compostos por conselheiros e convidados, cujos resultados seriam apresentados nas plenárias ordinárias. A 1ª Secretária sugeriu que uma reunião extraordinária fosse realizada ainda em outubro, para que os resultados fossem apresentados na plenária ordinária de novembro. No entanto, essa reunião não ocorreu e a ata da plenária ordinária de novembro não apresentou os resultados dos temas debatidos pelos grupos formados. Na terceira e última reunião extraordinária do ano no mês de novembro, a pauta foi sobre o Plano de Aplicação de Recursos do FMDCA para o exercício de 2020 e, não houve nas reuniões seguintes a retomada das discussões e/ou dos encaminhamentos que foram deliberados pelo colegiado quanto ao atendimento de crianças e adolescentes vítimas de abuso sexual e, daquelas em situação e/ou vivência de rua.

Já em **2020**, houve uma redução no número total de plenárias com relação a 2019, de **15** para **11**, sendo **9 ordinárias** e **2 extraordinárias**. De acordo com a apresentação e votação do cronograma das sessões plenárias ordinárias para o ano de 2020, não foi prevista reunião para o mês de janeiro nem registro de justificativa ou questionamentos a respeito da ausência de plenária no referido mês. Embora prevista, a reunião de abril não ocorreu e a de maio foi adiada para a semana seguinte, por isso, seguindo o Regimento Interno do conselho, registrada como extraordinária

É fundamental considerar nesta análise que o ano foi marcado pela pandemia COVID-19 que teve seu primeiro *lockdown* decretado em 16/03 e impactou significativamente, a dinâmica social e exigiu a reorganização dos processos de

trabalho do conselho para garantir a continuidade das atividades deliberativas. Essa readequação refletiu diretamente na dinâmica do CMDCA-RP, e pode ter influenciado para a redução do número das reuniões realizadas no período.

No biênio 2019-2020, sob presidência do Poder Público, embora observa-se um início promissor com o cumprimento regular da exigência mínima de uma plenária ordinária por mês em 2019, somando 12 reuniões ordinárias e 03 extraordinárias, a análise qualitativa dessas reuniões revela fragilidades na condução dos debates e na efetivação das propostas apresentadas.

A iniciativa da Diretoria do CMDCA-RP, em 2019, de realizar reuniões extraordinárias específicas para discussão de políticas públicas representou um avanço na busca por um espaço mais qualificado para tratar de questões estruturais, como o fluxo de atendimento a crianças e adolescentes vítimas de violência sexual e a situação de crianças e adolescentes em situação e/ou vivência de rua. No entanto, a ausência de uma reunião extraordinária em outubro para retomada dos debates e a falta de registro do tema na plenária de novembro indicam um esvaziamento das discussões iniciadas e do encaminhamento das deliberações definidas pelo próprio colegiado quanto ao estabelecimento dos fluxos de atendimento para qualificar a política de atendimento das crianças e adolescentes nas duas situações que foram debatidas.

O encerramento do ciclo de reuniões extraordinárias de 2019 com uma pauta exclusivamente administrativa, o Plano de Aplicação de Recursos do FMDCA para 2020, reforça uma dispersão de prioridades. Enquanto os temas de políticas públicas não tiveram continuidade ou encaminhamentos concretos, a única reunião extraordinária efetivada no último trimestre do ano se voltou à gestão financeira, evidenciando que, apesar do discurso sobre a necessidade de ampliar o papel deliberativo do CMDCA-RP, a prática ainda privilegiou demandas burocráticas e operacionais. Essa dinâmica aponta para a necessidade de maior comprometimento na implementação das pautas discutidas e na garantia de que as deliberações do Conselho não se limitem a aspectos administrativos, mas avancem efetivamente na

formulação e no monitoramento das políticas públicas voltadas à infância e adolescência.

Em 2020, embora o cronograma aprovado previsse reuniões mensais entre fevereiro e dezembro, houve uma redução no número total de plenárias, com a ausência de reunião em janeiro e lacunas na documentação oficial do Conselho nos meses de abril e maio, comprometendo a transparência e a rastreabilidade das discussões. Apesar da realização de uma reunião extraordinária remota em maio, a análise revela fragilidades na manutenção da periodicidade mínima exigida e na continuidade das ações iniciadas no ano anterior. Dado o contexto social da pandemia COVID-19 com suas medidas sanitárias de distanciamento, pode-se intuir que isto teve um impacto significativo nesse cenário, demandando adaptações que afetaram diretamente o funcionamento do órgão, contudo, não há nas atas registros que permitam aferir isto.

- **Biênio 2021-2022**

No ano de **2021**, com a alternância para o mandato da Sociedade Civil, observa-se um aumento na quantidade de plenárias, totalizando **15 reuniões**, sendo **11 ordinárias e 4 extraordinárias**. Também não há, neste ano, registro de plenária ordinária no mês de janeiro. Contudo, no cronograma das sessões plenárias ordinárias aprovado em dezembro de 2020, havia a previsão de realização da reunião para o dia 25/01/2021, conforme registrado na fala do Presidente:

“(...) tradicionalmente as reuniões são colocadas na segunda segunda-feira do mês, mas no mês de janeiro está agendada para o dia 25 de janeiro de 2021. A eleição foi feita e as indicações estão sendo realizadas. O Governo ainda está anunciando as mudanças das Secretarias até o final do mês de dezembro. Sendo assim, não faz sentido enviar ofícios para os Secretários atuais para indicação futura. Lembra que todos os Conselheiros serão nomeados no mês de janeiro. Nesta plenária somente ocorre a posse, a escolha da Mesa Diretora e as Comissões Permanentes que são: Comissão Permanente de Registro e Inscrição, Comissão Permanente Gestora do FMDCA/RP, Comissão Permanente de Acompanhamento e Supervisão dos Conselhos Tutelares e Comissão Permanente de Supervisão Técnica. A pauta é única e exclusivamente para esta finalidade. Aproveita para lembrar que esta é a composição atual do Conselho e que somos Conselheiros até a primeira plenária de janeiro. No ano de 2021 está prevista para 25 de janeiro.”

A referida reunião foi registrada como extraordinária no dia 01/02/2021, sem que constem justificativas formais para a alteração da data inicialmente prevista. A pauta única da reunião foi dedicada à posse dos conselheiros de direitos para o biênio 2021-2022 e à eleição da nova mesa diretora do CMDCA-RP. As demais plenárias extraordinárias foram realizadas nos meses de março, maio e junho, sendo tratadas as respectivas pautas: Pareceres da Comissão Permanente de Registro e Inscrição - Renovação de Registro e Inscrição de Programas de Ação Biênio 2021 – 2022; Seleção Organização da Sociedade Civil (OSC) para o Edital Santander “Amigo de Valor” e novamente sobre Pareceres da Comissão Permanente de Registro e Inscrição - Renovação de Registro e Inscrição de Programas de Ação Biênio 2021 – 2022.

A análise do período de 2021, revela um aumento significativo no número de reuniões plenárias com relação ao ano anterior, evidenciando uma maior mobilização do CMDCA-RP ao longo do ano, especialmente no que diz respeito à convocação de reuniões extraordinárias para tratar de pautas administrativas e normativas do Conselho principalmente quanto à regularização das organizações da sociedade civil inscritas no CMDCA-RP e à gestão dos recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA).

As pautas administrativas são essenciais para a governança do Conselho, garantindo a regularidade do funcionamento institucional, a transparência e controle na gestão do FMDCA e o cumprimento das normativas legais, principalmente as voltadas para a regularização dos projetos e programas para crianças e adolescentes no município. Sem essa base organizacional sólida, a atuação do Conselho pode ser comprometida. No entanto, a priorização dessas questões de modo geral nas plenárias em detrimento das discussões estratégicas sobre políticas públicas ou de programação de plenárias para tratar esses assuntos, revela certa vulnerabilidade ao Conselho no exercício de sua função.

A completude da função do CMDCA-RP não se dá apenas no registro de entidades e inscrição de programas, na gestão de parcerias e no repasse de recursos, mas requer um ambiente que agregue debates e encaminhamentos na

formulação, monitoramento e avaliação das políticas voltadas à infância e à adolescência. A descontinuidade, inclusive nos anos seguintes, das discussões iniciadas em 2019 sobre os fluxos de atendimento às crianças e adolescentes vítimas de violência e, das em situação e/ou vivência de rua, por exemplo, indicam que, embora necessárias, as questões operacionais sobrepuseram-se e fragilizaram a sua função com relação às políticas públicas.

Por fim, em **2022**, foram realizadas **11 plenárias**, todas ordinárias. Assim como nos exercícios de 2020 e 2021, não houve a realização de plenária ordinária no mês de janeiro. O cronograma anual, aprovado por unanimidade na plenária de dezembro de 2021, não incluiu previsão de reunião para esse mês, sem que houvesse novamente registros de questionamentos ou justificativas a respeito da ausência. Destaca-se, neste ano, a recomposição da Mesa Diretora, com a eleição de um novo Presidente e de uma nova 1ª Secretária na primeira plenária ordinária, ocorrida em 14/02/2022, em decorrência das renúncias formalizadas pelos conselheiros que ocupavam os cargos, em dezembro de 2021, conforme registrado:

Recomposição da Mesa Diretora - Eleição do Presidente e Primeiro (a) Secretário (a) – Pedro lembra que na sessão plenária de dezembro de 2021, a então Presidente, representante da ACIRP renunciou e já foi substituída pela indicação do ofício lido anteriormente. Manuela também renunciou ao cargo de Primeira Secretária, mas o CRP ainda não fez a substituição. Pedro inicia a eleição para a escolha do (a) novo (a) Presidente do CMDCA e do (a) novo (a) Primeiro (a) Secretário (a) que, neste atual mandato, é de representação da Sociedade Civil. Mantendo Pedro como Vice-Presidente representando o Poder Público, assim como Beth Motta como Segunda Secretária. Lembra que em 2023 será eleita nova Mesa Diretora com Presidência do Poder Público

Essa necessidade de recomposição da Mesa Diretora logo no início do exercício pode ter influenciado diretamente a dinâmica do colegiado, refletindo-se na diminuição do número de plenárias realizadas ao longo do ano. Dessa forma, a análise da quantidade de plenárias realizadas pelo CMDCA-RP no período de 2019 a 2022 oferece um panorama relevante sobre o cumprimento formal das exigências regimentais e legais quanto à periodicidade mínima das reuniões. Entretanto, esse aspecto revela apenas uma dimensão do funcionamento do colegiado, não sendo suficiente, por si só, para aferir a efetividade do processo deliberativo e do controle social exercido pelo Conselho.

Ao observar o comportamento do CMDCA-RP ao longo do quadriênio analisado, constata-se que, embora a exigência normativa tenha sido, em sua maioria, atendida, a frequência e o caráter das reuniões apresentaram variações significativas, que podem ter sido influenciadas por múltiplos fatores, mas que não foi possível apurar nos documentos. A alternância de mandatos entre Poder Público e Sociedade Civil, o contexto excepcional imposto pela pandemia de COVID-19 e as mudanças na composição da Mesa Diretora são situações que podem ter impactado na dinâmica do colegiado, refletindo-se ora em maior mobilização e convocação de reuniões extraordinárias, ora em períodos de menor regularidade e fragilidade na continuidade dos debates.

Esses elementos indicam que uma análise exclusivamente quantitativa não é suficiente para compreender o papel do CMDCA-RP como um espaço legítimo de deliberação e controle social. Assim, o número de reuniões realizadas vai além de uma simples obrigação regimental, refletindo diretamente a efetividade da atuação do Conselho na implementação e fiscalização das políticas públicas voltadas à proteção infanto-juvenil. Nesse sentido, para aprofundar a avaliação sobre o cumprimento da função do Conselho no exercício de suas atribuições, o próximo item tratará da análise do conteúdo das reuniões plenárias, ordinárias e extraordinárias. Permitirá uma compreensão mais abrangente da atuação do colegiado, nos biênios estabelecidos, para formular diretrizes, monitorar a implementação das políticas públicas para crianças e adolescentes e realizar o controle social e gestão do FMDCA-RP.

5.2. Análise das Categorias

Compreender a atuação do CMDCA-RP como instância de deliberação e controle social, exigiu a análise minuciosa do conteúdo das atas das reuniões plenárias. Para tanto, conforme apresentado no item 4.1.3. Material de pesquisa: trato e sistematização, foram estabelecidas quatro categorias de análise, construídas com base em dispositivos específicos do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que definem as atribuições dos conselhos de direitos e, em cada uma delas apresentados os elementos dos grupo temáticos - Temas e

assuntos de maior incidência; Formação e atuação das comissões permanentes e dos grupos de trabalho/comissões especiais e, Produção normativa e instrumentos jurídicos - resultantes do agrupamento dos assuntos das atas correlacionados a cada categoria para o exame mais minucioso do exercício de sua função e da ocorrência de diferenças que pudessem acontecer na alternância da representação na presidência.

A primeira categoria, **Deliberação sobre Políticas Públicas e Controle Social**, fundamenta-se no **Art. 88, inciso II do ECA**, o qual determina que os conselhos devem ser órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, com participação popular paritária por meio de organizações representativas da sociedade civil. Essa diretriz reafirma o papel estratégico dos conselhos na formulação, acompanhamento e fiscalização das políticas públicas destinadas à garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

A segunda categoria, **Gerência do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente**, está ancorada no **Art. 88, inciso IV do ECA**, que estabelece a obrigatoriedade da criação de fundos geridos sob a orientação e controle dos respectivos conselhos de direitos. Essa prerrogativa confere ao CMDCA-RP a responsabilidade de deliberar sobre a destinação de recursos financeiros vinculados à política da infância e adolescência, assegurando que esses recursos sejam aplicados de forma transparente, participativa e alinhada às prioridades definidas nos planos de ação e deliberações do conselho.

A terceira categoria, **Registro de Entidades e Programas**, baseia-se nos **Arts. 90, §§ 1º e 3º, e 91 do ECA**, que atribuem aos conselhos a competência para registrar as entidades que desenvolvem programas de atendimento à criança e ao adolescente, bem como para acompanhar e avaliar suas atividades, assegurando que estejam de acordo com os princípios e diretrizes do Estatuto. Esse processo de registro é essencial para garantir a qualidade, a regularidade e o alinhamento das ações das organizações da sociedade civil à política pública de atendimento.

Por fim, a quarta categoria, **Matérias Pertinentes ao Conselho Tutelar**, está vinculada ao **Art. 139 do ECA**, que trata das atribuições do Conselho Tutelar, e ao

próprio **Art. 88, inciso II**, no que diz respeito à articulação entre os conselhos de direitos e os conselhos tutelares. A análise dessa categoria busca identificar de que forma o CMDCA-RP acompanha, delibera e apoia ações relacionadas ao funcionamento e fortalecimento dos Conselhos Tutelares do município, compreendidos como órgãos essenciais no sistema de garantia de direitos.

Tabela 1 - Incidência dos assuntos dos grupos temáticos por categoria e biênio

CATEGORIAS	BIÊNIO	GESTÃO (PODER PÚBLICO)			BIÊNIO	GESTÃO (SOCIEDADE CIVIL)		
		T	C/GT	IJ		T	C/G T	IJ
Deliberação sobre Políticas Públicas e Controle Social (Art. 88, II – ECA)								
	2019	31	1	0	2021	31	3	1
	2020	36	3	0	2022	38	5	1
	TOTAL		71		TOTAL		79	
Gerência do Fundo Municipal (Art. 88, IV – ECA)								
	2019	32	1	11	2021	20	2	4
	2020	25	0	8	2022	15	1	5
	TOTAL		77		TOTAL		47	
Registro de Entidades e Programas (Arts. 90, § 1º e § 3º e 91 - ECA)								
	2019	19	2	0	2021	15	2	0
	2020	16	0	1	2022	11	0	1
	TOTAL		38		TOTAL		29	
Matérias Pertinentes ao Conselho Tutelar (Art. 88, II e Art. 139).								
	2019	11	2	1	2021	10	3	0
	2020	16	1	0	2022	9	0	0
	TOTAL		31		TOTAL		22	

T - Temas **C/GT** - Comissões e Grupos de Trabalho **IJ** - Instrumentos Jurídicos

Esses dados quantitativos, ao evidenciar em cada categoria o volume dos temas tratados por ano e por biênio, revelam tendências quanto à incidência dos temas abordados e fornecem indicativos para a análise qualitativa do conteúdo, permitindo identificar como o CMDCA-RP cumpre sua função no exercício de suas

atribuições legais e quais áreas concentram maior atenção e investimento deliberativo na alternância dos mandatos entre o Poder Público e a Sociedade Civil.

5.2.1. Deliberação sobre Políticas Públicas e Controle Social

A categoria **Deliberação sobre Políticas Públicas e Controle Social (Art. 88, II – ECA)** apresenta os maiores índices de ocorrência em ambos os biênios. No mandato do Poder Público (2019-2020), foram registrados **71 temas e assuntos**, enquanto no mandato da Sociedade Civil (2021-2022) o total foi de **79**.

No período pesquisado, os temas e assuntos de maior incidência destacou-se a estruturação interna do Conselho, que inclui processos como a posse de conselheiros, a eleição da mesa diretora e a composição ou recomposição das comissões permanentes. Esses elementos são fundamentais para o funcionamento institucional, pois orientam as estratégias de atuação e a organização interna do colegiado. Entre 2019 e 2020, dos 67 temas identificados nas atas, 27 (cerca de 40%) referiam-se à estruturação interna; já entre 2021 e 2022, esse número foi de 22 entre 69 temas (aproximadamente 32%). Esses dados evidenciam a centralidade dessa dimensão na dinâmica do Conselho. Ainda que as substituições de conselheiros e alterações nas comissões façam parte da lógica de um colegiado paritário e rotativo por biênio, sua frequência, no decorrer de uma mesma gestão, pode comprometer a continuidade das ações, dificultar o acúmulo de experiências e enfraquecer a efetividade da atuação coletiva, especialmente no que se refere à formulação e ao acompanhamento de deliberações consistentes no campo do controle social.

Essa recorrência pode ser observada nas plenárias de fevereiro, maio e outubro (2019), fevereiro e março (2020), junho e setembro (2021), e fevereiro, abril, maio e julho (2022), sendo este último ano particularmente marcado pela necessidade de nova eleição da mesa diretora, em razão do pedido de exoneração da então Presidente e da 1ª Secretária em dezembro de 2021.

A primeira reunião plenária de 2019 ocorreu em janeiro, marcando o início do biênio 2019-2020 com a posse dos novos conselheiros de direitos, a eleição da

mesa diretora e a constituição das comissões permanentes. Foram instituídas quatro comissões: Comissão Permanente de Registro e Inscrição, Comissão Permanente do FMDCA-RP, Comissão Permanente de Supervisão Técnica e Comissão Permanente de Acompanhamento e Supervisão dos Conselhos Tutelares.

Nesta reunião inaugural, depreende-se a preocupação dos conselheiros com a necessidade de fortalecer o CMDCA-RP enquanto espaço de deliberação sobre políticas públicas, evitando que sua atuação se restrinja apenas à gestão de recursos. A manifestação de uma conselheira do Conselho Tutelar III, reforça essa demanda ao destacar as deficiências nas políticas voltadas para adolescentes, e solicitar que a nova diretoria mantenha o compromisso de discutir políticas públicas:

Fala que desde a gestão da Catarina Balbino tem se discutido políticas públicas que é a missão do CMDCA e não somente para liberação de verbas. Fala que como cidadã vê que existem deficiências nas políticas públicas principalmente para os adolescentes. Solicito à nova diretoria que mantenham este trabalho. Em relação à eleição do Conselho Tutelar solicita que os atuais conselheiros tutelares sejam ouvidos na organização da eleição para que seja mais tranquila do que a última. Pedro fala que concorda com sua solicitação e tem que discutir políticas e é um desafio. A Catarina Balbino continuando na mesa diretora é um sinal da manutenção do trabalho. Registra que apesar das dificuldades acontecidas na última eleição todo o processo eleitoral foi aprovado pelo poder judiciário.

Essa preocupação em manter o CMDCA-RP como espaço de debate qualificado sobre políticas públicas se reflete nas pautas abordadas nas reuniões seguintes. Um exemplo disso é a plenária de março de 2019, quando tem início uma discussão sobre a ausência de vagas na educação infantil, tema trazido à tona a partir de ofício protocolado pelo Conselho Tutelar, que registra que “a maior violação é a Educação Infantil”.

Fala resumidamente de 2.581 (dois mil quinhentos e oitenta e um) casos implicando ameaça ou efetiva violação de direitos das crianças ou adolescentes. Com maior violação é a Educação Infantil com 837 (oitocentos e trinta e sete) vagas de Educação Infantil. A Conselheira Dandara refere que podem existir reservas de vagas liberadas pela Prefeitura para atender ações do Ministério Público em serviços de Educação Infantil ou eventual excesso de alunos por sala em desacordo com a lei. Marli solicita que conste em ata a questão de fazer discussão com Conselho de Direitos, Secretaria da Educação para conhecimento de previsão e construção de unidades de Educação Infantil.

Diante da ausência dos conselheiros de direitos representantes da SME na plenária em questão, o Presidente informou que o tema das vagas em creches na rede municipal de ensino seria incluído na pauta da reunião de abril de 2019, comprometendo-se a garantir a presença de um representante responsável pelas informações. Na plenária seguinte, conforme o compromisso assumido, dois representantes da SME estiveram presentes para tratar da questão das vagas na educação infantil. Foi apresentado o Plano de Expansão da Oferta de Vagas, com previsão até 2022, por meio de construção de novas creches, reformas, ampliações e parcerias com organizações da sociedade civil.

Alguns conselheiros apontaram falhas no cumprimento da política, destacando o uso de vagas ordinárias para atender decisões judiciais, a carência de profissionais qualificados e a necessidade de melhorar a qualidade do atendimento nas unidades, especialmente nas conveniadas. Os representantes da SME se comprometeram em levar os questionamentos para a gestão da secretaria e fortalecer a formação dos profissionais por meio da sua Comissão de Acompanhamento, Avaliação e Formação.

As iniciativas do colegiado no início do biênio demonstram a preocupação dos conselheiros em tratar de temas ligados à deliberação e ao controle social de políticas públicas voltadas à infância e adolescência. Esse movimento é especialmente perceptível no primeiro quadrimestre, com a continuidade da proposta de discussão sobre a oferta de vagas em creches. No entanto, apesar da relevância do tema e da sua expressiva demanda social, a pauta se encerra naquela plenária, sem desdobramentos registrados nas reuniões subsequentes.

O assunto só volta a constar em ata quase três anos depois, em fevereiro de 2022, já no segundo biênio e sob outra gestão, quando novas conselheiras tutelares voltam a relatar dificuldades no acesso a vagas escolares. Elas destacam, ainda, que muitas crianças e adolescentes estão matriculados em escolas distantes de suas residências, em desacordo com o que prevê o ECA. Informam que ofícios foram encaminhados à SME relatando essas situações, sem que houvesse qualquer retorno, mesmo após reiteraões. A conselheira de direitos representante da SME

comprometeu-se em apresentar a demanda à Secretaria e solicitar um posicionamento. O presidente do CMDCA-RP fala que “*como CMDCA, iremos acompanhar*”, entretanto, não há novos registros de discussão sobre a questão até o fim de 2022, último ano do biênio analisado nesta pesquisa.

Outra importante pauta no âmbito da política municipal para crianças e adolescentes que foi debatida e aprofundada pelo CMDCA-RP no primeiro biênio de análise versou sobre a situação de crianças e adolescentes vitimadas por abuso sexual e em situação e/ou vivência de rua. Esta pauta gerou, pelo Presidente, a definição junto ao colegiado de reuniões extraordinárias para tratar exclusivamente dos assuntos.

No plenária extraordinária do mês de agosto/2019 estiveram presentes representantes de diversos segmentos da rede de proteção, entre eles, os conselheiros tutelares, os profissionais atuantes nos serviços das políticas de assistência social, de saúde e, de educação, representantes do poder judiciário, das organizações da sociedade civil, da Ordem dos Advogados Brasileiros (OAB) e do Ministério Público (MP).

A reunião evidenciou uma série de fragilidades na articulação intersetorial, especialmente, quanto à definição da primeira acolhida e das responsabilidades de cada órgão da rede nos atendimentos, sobretudo, nos casos nas situações mais agravadas da ocorrência de abuso sexual contra crianças e adolescentes. Os conselheiros tutelares relataram dificuldades em encaminhar adequadamente essas situações, uma vez que os serviços de saúde nem sempre acolhem os casos quando não há evidência física imediata do abuso e, os Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) apenas acompanham as situações/casos quando há a confirmação da ocorrência de violência confirmada. Tal lacuna entre os serviços foi apontada como um dos principais entraves na efetividade do atendimento à vítima.

Durante os debates, foi destacado o papel fundamental e as limitações enfrentadas pela alta demanda do Serviço de Atenção à Violência Doméstica e Agressão Sexual do Hospital das Clínicas de Ribeirão Preto (SEAVIDAS/HCRP),

serviço multidisciplinar de atendimento às vítimas de violência, especialmente violência doméstica e agressão sexual, que é referência para os atendimentos nas primeiras 72 horas da ocorrência do abuso sexual, realizando procedimentos de saúde, acolhimento psicossocial e profilaxias.

Por outro lado, o sistema J154 desenvolvido a partir do trabalho do Grupo de Atenção Especial de Educação (GEDUC), implantado, através de uma articulação entre a Secretaria Municipal da Educação (SME) e o MP, foi reconhecido como uma importante ferramenta de notificação e articulação da rede. Contudo, diversos participantes relataram falhas de uso, subnotificações e desconhecimento por parte de profissionais da ponta, principalmente na área da educação.

O judiciário, representado pela sua equipe técnica, explicou os avanços trazidos pela Lei 13.431/2017, que instituiu a escuta especializada para evitar a revitimização da criança durante os trâmites legais. No entanto, apontou-se que muitas situações, ainda se encontravam represadas e que o processo de estruturação dessa nova forma de abordagem inicial estava em fase de implantação.

Diante das dificuldades expostas, foram sugeridas algumas medidas, entre elas: a sistematização de um diagnóstico municipal sobre os casos de violência sexual infantojuvenil; a criação de um fluxo de atendimento formal e pactuado entre os serviços; o desenvolvimento de materiais informativos (como panfletos e fluxogramas) para orientar as famílias e os profissionais; e a realização de audiências públicas e fóruns permanentes sobre o tema.

Como encaminhamento final da plenária, foi aprovada a constituição do **Grupo de Trabalho (GT) sobre Abuso Sexual contra Crianças e Adolescentes**, no âmbito do CMDCA-RP, composto, inicialmente por quatro conselheiros de direitos, com o objetivo de dialogar com os diversos órgãos da rede, estruturar o fluxo intersetorial de atendimento e apresentar uma proposta formal à plenária. Também foi sugerida a ampliação deste grupo com a inclusão de representantes das Secretarias Municipais de Saúde, Educação, Assistência Social e Segurança, além de representantes da rede estadual, Conselhos Tutelares, OAB, Conselho Regional de Psicologia (CRP), MP e Secretaria de Justiça. A proposta buscava não apenas

alinhar procedimentos e garantir atendimento humanizado às vítimas, mas também fortalecer o papel deliberativo do CMDCA-RP como instância articuladora da política municipal de promoção e proteção integral dos direitos da criança e do adolescente.

Na plenária extraordinária de setembro/2019, o tema tratado foi sobre a situação das crianças e adolescentes em situação de rua e/ou em vivência de rua. Representantes da Defensoria Pública e de diversas políticas setoriais apresentaram os avanços de um grupo de trabalho intersetorial voltado à análise e proposição de ações para crianças e adolescentes. O grupo, não é vinculado ao CMDCA-RP, mas conta com representantes do órgão e foi articulado inicialmente pela Defensoria Pública a partir de uma audiência pública no final de 2017, com encontros iniciados em 2018. Realiza reuniões mensais com participação de diferentes órgãos e organizações da rede socioassistencial, de saúde, educação e cultura.

O Defensor Público, responsável pela condução da apresentação, destacou que o grupo, naquele momento, era mapear os serviços existentes, identificar lacunas no atendimento e elaborar um diagnóstico sobre o tema. Ressaltou que, mesmo diante da existência de múltiplos serviços, havia deficiência na interlocução entre eles e ausência de respostas específicas às demandas dessa população. Apontou a necessidade de ampliar o número de profissionais envolvidos e de criar um novo serviço de acolhimento transitório, mais flexível e adaptado às características das crianças e adolescentes em situação e/ou vivência de rua, as quais, frequentemente, não se mantêm nos serviços atualmente oferecidos pela saúde e assistência social.

Foi consenso entre os participantes da plenária que o atendimento a essa população demanda soluções específicas, e que a rigidez dos critérios dos serviços atuais frequentemente inviabiliza o acesso e a permanência. Discutiu-se a urgência da criação de um serviço de acolhimento diurno, de caráter transitório, voltado a esse público. Além disso, reforçou-se a necessidade de um diagnóstico aprofundado para subsidiar a formulação de políticas públicas e a inclusão de propostas no Plano Plurianual Municipal (PPA). Mencionou-se, inclusive, que estava em processo a

articulação com a Fundação Itaú Social para a realização de um diagnóstico por empresa especializada que seria contratada por meio de Edital.

Por fim, os conselheiros deliberaram que os resultados e encaminhamentos deste grupo de trabalho, embora não pertença formalmente à estrutura do CMDCA-RP, devem ser trazidos oficialmente ao Conselho, de modo que este possa apreciá-los em plenária ordinária e, a partir disso, propor encaminhamentos formais, o que condiz com a função do órgão como instância de deliberação e controle social das políticas públicas voltadas à infância e adolescência.

Ainda no contexto do primeiro biênio (2019-2020), destaca-se a criação do **Grupo de Trabalho em Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente durante a Pandemia**, deliberada na reunião plenária ordinária de junho de 2020. A proposta partiu de conselheiras preocupadas com os impactos da pandemia de COVID-19 sobre crianças e adolescentes, especialmente no contexto da vulnerabilidade social acentuada durante esse período. O objetivo do GT era acompanhar de forma mais próxima às demandas emergenciais e propor ações concretas de enfrentamento às violações de direitos no contexto pandêmico e pós-pandêmico. A proposta contemplava, inclusive, a possibilidade de participação de representantes das OSC's, desde que não houvesse impedimentos formais, reafirmando a perspectiva de atuação intersetorial e dialógica do Conselho.

Segundo os registros, o GT foi estruturado inicialmente em um grupo de WhatsApp com 23 integrantes e deu início à sistematização de dados por meio de um mapeamento das demandas divididas entre crianças e adolescentes. Um formulário foi elaborado para ampliar o levantamento de informações e um documento com propostas e encaminhamentos foi redigido, com base nas discussões realizadas no grupo. O material foi encaminhado à Mesa Diretora, como etapa prévia à sua apresentação em plenária. Contudo, apesar da mobilização inicial e da produção de um documento com deliberações, não houve o efetivo acolhimento das propostas no espaço deliberativo do CMDCA-RP. Embora tenha sido agendada uma reunião entre o GT e a Mesa Diretora, a apresentação do documento em plenária foi adiada sucessivas vezes, sob a justificativa de que era necessário

revisar os encaminhamentos e esclarecer dúvidas antes de levá-los ao colegiado. Ao final do biênio, não foram registrados debates substantivos sobre o conteúdo das propostas elaboradas pelo grupo, tampouco encaminhamentos concretos decorrentes dessa iniciativa.

A criação deste GT ilustra, portanto, tanto o potencial de mobilização coletiva e propositiva de parte dos conselheiros, quanto os limites institucionais e políticos enfrentados no interior do CMDCA-RP para a consolidação de ações coordenadas e responsivas em contextos emergenciais. A ausência de continuidade e de incorporação das deliberações do grupo ao processo decisório evidencia fragilidades no funcionamento do Conselho enquanto espaço de controle social, sobretudo no que se refere à capacidade de articular ações efetivas diante de situações críticas que demandam respostas ágeis e articuladas.

No segundo semestre de 2020, dentro do mesmo biênio analisado, outro acontecimento relevante foi a criação da **Comissão Eleitoral da Sociedade Civil**, com a atribuição de conduzir o processo de escolha dos novos representantes para o biênio 2021-2022. A instalação da Comissão visava assegurar a transparência e a participação democrática no processo de transição da composição do Conselho. O **Edital de Convocação para Escolha dos Novos Representantes da Sociedade Civil no CMDCA - RP** foi publicado em 01/10/2020, formalizando o início do processo eleitoral e mobilizando os atores da sociedade civil interessados em integrar o colegiado. Tal movimento representou um importante passo preparatório para a nova gestão.

A descontinuidade no acompanhamento de temas estratégicos também se manifesta nas indicações feitas pelo CMDCA-RP para a composição de fóruns, comissões e outros espaços externos de debate sobre assuntos relacionados à criança e ao adolescente. Embora o Conselho tenha encaminhado representantes, na maioria das vezes as discussões ali realizadas não retornaram às plenárias, o que compromete a deliberação coletiva e enfraquece o exercício do controle social.

Em maio de 2019, por exemplo, foram indicados representantes para o Fórum Permanente de Discussão e Intervenção na Política de Atenção à Pessoa com

Deficiência de Ribeirão Preto e para a Comissão do Programa Viva Leite. No entanto, não foram encontrados registros de apresentação de relatórios, retornos ou qualquer debate em plenária sobre as contribuições ou encaminhamentos desses espaços.

No mesmo ano, em novembro, o CMDCA-RP foi convidado a participar do Projeto Motriz, proposto pelo Grupo Marista, com o objetivo de articular serviços e promover a construção intersetorial de políticas públicas. Conforme fala do representante do grupo:

O Projeto Motriz, Grupo Marista, CMDCA e entidades são para discussão de políticas e integração entre diversos serviços. As reuniões intersetoriais, como as plenárias ocorridas no CMDCA, fazem parte do movimento de articulação.

A proposta previa a realização de um evento com palestrantes e a integração de diversos atores sociais. Embora tenha sido acolhida e reconhecida em plenária, também não foram identificados registros de acompanhamento posterior ou articulação institucional sobre o tema.

Em fevereiro de 2020, o GEDUC, convidou o CMDCA-RP a compor a construção de um projeto piloto voltado ao acompanhamento de adolescentes egressos da Fundação CASA. Na ocasião, foi reforçada a importância da participação do Conselho na construção de políticas públicas e indicadores de qualidade para esses adolescentes. Ainda assim, o tema deixou de ser pauta nas plenárias subsequentes no biênio 2019-2020.

Mais de dois anos depois, já sob nova gestão, o tema ressurgiu na plenária de junho de 2022, quando o vice-presidente do CMDCA-RP relata a realização de uma reunião com o Ministério Público, ocorrida em maio daquele ano, com o objetivo de retomar as discussões. A proposta apresentada mantinha os mesmos propósitos percorridos em 2020, prevendo a criação de um projeto piloto intersetorial para o acompanhamento de adolescentes após cumprimento da medida socioeducativa de internação na Fundação Casa. No entanto, não foram apresentados relatórios de participação nem retomadas as discussões em plenária.

Outras indicações de representantes do colegiado foram realizadas em 2021 e 2022, como para o Comitê do Programa Criança Feliz (agosto/2021) e para o Programa Prefeito Amigo da Criança (novembro/2021), sem que houvesse qualquer registro ou debate nas plenárias do CMDCA-RP sobre a participação ou os encaminhamentos decorrentes. A exceção foi a indicação ao Comitê Municipal de Gestão Colegiada da Rede de Proteção às Crianças e Adolescentes Vítimas ou Testemunhas de Violência (junho/2022), cuja participação foi registrada na ata de setembro de 2022, como segue:

No CMRPC – Comitê Municipal de Gestão Colegiada da Rede de Cuidado e de Proteção Social das Crianças e Adolescentes Vítimas ou Testemunhas de Violência, Felipe informa que ele e Lorena compõem o Comitê e em reunião deliberaram algumas questões como o uso do sistema J154 que se estenderá para a SEMAS, OSC's e haverá treinamento. Criaram um instrumental para a modificação do sistema da CODERP para fazer a escuta especializada com o objetivo de expor menos as crianças e adolescentes vítimas ao repetir várias vezes seu relato. Felipe diz que o objetivo é não revitimizar na repetição do relato. Tem outras medidas sendo planejadas dentro do Comitê tanto para rede privada quanto para a rede pública.

Apesar das discontinuidades da atuação e debate no colegiado de temas e assuntos de pertinência à política municipal da criança e do adolescente, destacadas do período analisado, é possível observar que algumas ações iniciadas no biênio 2019/2020 foram retomadas e amadurecidas nos anos seguintes. Destacam-se, nesse sentido, os frutos das reuniões extraordinárias realizadas em 2019, voltadas exclusivamente para a discussão de políticas públicas, que possibilitaram a formação do **Grupo de Trabalho sobre Abuso Sexual contra Crianças e Adolescentes**. A partir dessa iniciativa, o CMDCA-RP passou a promover, de forma mais estruturada, debates, ações de articulação intersetorial, representações e reuniões sobre a temática da violência sexual e da escuta especializada, com registros de retorno em plenária e encaminhamentos concretos, no biênio 2021/2022, conforme será apresentado mais adiante.

Na plenária de maio/2021, o tema do diagnóstico situacional retornou à pauta, tendo em vista a reserva de recursos prevista no plano de aplicação aprovado em fevereiro do mesmo ano. Diante do contexto pandêmico em curso, debateu-se a viabilidade de iniciar o processo ainda em 2021, com adaptações metodológicas, ou

postergá-lo para 2022, a fim de garantir maior efetividade na coleta e análise dos dados. Como encaminhamento, definiu-se o início da execução para o ano de 2022, com o objetivo de viabilizar a realização da pesquisa de forma presencial e com maior abrangência.

Ainda em 2021, foi aprovada a elaboração de um memorial descritivo que subsidiasse a contratação da pesquisa, com a criação do **Grupo de Trabalho de Acompanhamento do Diagnóstico Situacional da Criança e do Adolescente**. O GT também teria a função de articular a participação de entidades da sociedade civil e fóruns temáticos. Diversos conselheiros e representantes da sociedade civil manifestaram interesse em compor o grupo, incluindo membros de instituições de ensino superior, como da Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP). Na ocasião, também foi mencionada a suspensão temporária da pesquisa diagnóstica conduzida pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, reforçando a importância de alinhar e integrar os diferentes diagnósticos em andamento no município.

Na plenária de 14/07/2021, o GT apresentou o planejamento dos trabalhos a serem desenvolvidos. A proposta contemplava os cinco eixos de proteção previstos no ECA (vida e saúde; liberdade, respeito e dignidade; convivência familiar e comunitária; educação, cultura, esporte e lazer; profissionalização e proteção no trabalho), e propunha uma metodologia composta por levantamento de dados secundários, entrevistas qualitativas com representantes das políticas públicas e pesquisa quantitativa com crianças, adolescentes, familiares e comunidades. A previsão era concluir o edital de contratação até setembro de 2021, com vistas à realização da pesquisa em 2022, porém, não foram localizados, nas atas consultadas do período desta pesquisa registros posteriores que evidenciem o andamento ou a finalização dos trabalhos, tampouco a publicação do diagnóstico.

Na sequência da reunião de julho/2021, os conselheiros tutelares destacaram as ações que promoveriam em comemoração ao aniversário do ECA e convidaram o CMDCA-RP a participar de uma audiência pública, agendada para o dia 28/07/2021, que teria como pauta a implantação do Centro Integrado da Criança e do Adolescente. No mês seguinte, durante a plenária de agosto, o conselheiro de

direitos representante do CMDCA-RP realizou uma devolutiva sobre sua participação na audiência, promovendo o compartilhamento das discussões e encaminhamentos. É relevante destacar que se trata do mesmo conselheiro que também integra o CMRPC, o que demonstra uma continuidade em sua atuação nos espaços intersetoriais:

Fala sobre a Audiência Pública dos Conselhos Tutelares I, II e III, parabenizando sobre a iniciativa e engajamento de todos os participantes. A discussão do Centro Integrado de Atendimento à Criança Vitimizada, com representantes de Porto Alegre e do SEAVIDAS, trocando experiências com representantes de Brasília, onde tem serviço semelhante ao que se discute aqui. Acha a discussão pertinente. Sugere que não encerrem a discussão na audiência pública. Precisam dar continuidade às discussões articulando com o Legislativo, Executivo, Conselhos Tutelares e SEMAS. Catarinareitera sua fala evidenciando a importância dessa discussão no CMDCA, mas que não é papel do Conselho implantar o serviço, pois o CMDCA não é um órgão executor, sendo necessária articulação com o Legislativo e Executivo para tal.

A 2ª secretária relembra que, em 2019, foi iniciado o **Grupo de Trabalho sobre Abuso Sexual contra Crianças e Adolescentes**, destacando a importância da iniciativa e os avanços alcançados até sua interrupção devido à pandemia de COVID-19, propõe a reativação do GT, sugerindo sua ampliação para abranger todos os tipos de violência contra crianças e adolescentes, incluindo a temática da escuta especializada. Em resposta, o colegiado concorda com a proposta, reforçando a importância da retomada do grupo com essa ampliação, recompondo-o com os atuais conselheiros de direitos e tutelares e trazendo os debates e encaminhamentos para as plenárias do CMDCA-RP.

Dando continuidade às ações do GT sobre Abuso Sexual contra Crianças e Adolescentes, foi informado na plenária de setembro de 2021 sobre a participação de conselheiros de direitos em reunião realizada em 31/08/2021 com o promotor de justiça, para discutir a implantação do Centro de Escuta Especializada, desdobramento direto da audiência pública mencionada anteriormente. Na ocasião, foi destacado que:

Foi aberto um procedimento administrativo para acompanhar essa discussão, envolvendo questões sobre o Centro de Escuta Qualificada. Foi montado um GT – Grupo de Trabalho que o objetivo é discutir protocolos e estratégias sobre essa demanda de atendimento às crianças e adolescentes vítimas de violência. Esse GT se reunirá antes da próxima reunião com o

Promotor para conversarem sobre protocolos e instrumentos necessários para esse tipo de serviço. Até a próxima plenária deverão ser trazidos alguns pontos conversados no GT.

Em outubro de 2021, conforme deliberado na reunião de julho, o GT sobre Abuso Sexual contra Crianças e Adolescentes foi oficialmente recomposto e ampliado, passando a se denominar **Grupo de Trabalho sobre Violência**. Essa reformulação buscou abarcar de forma mais abrangente as diversas formas de violência sofridas por crianças e adolescentes, além de fortalecer a articulação em torno da escuta especializada como uma política pública fundamental de proteção integral.

Ainda que os registros das atividades do GT nos últimos meses de 2021 tenham sido pontuais, sua reativação representou um marco relevante na retomada de pautas iniciadas em gestões anteriores, evidenciando a capacidade de mobilização do CMDCA-RP. Esse movimento ganha continuidade em 2022, quando, na plenária de abril, a temática do depoimento especial e da escuta qualificada volta à agenda, reafirmando o compromisso do Conselho com a proteção integral de crianças e adolescentes e demonstrando esforços concretos para dar seguimento às discussões intersetoriais iniciadas no ano anterior. Como desdobramento, foi proposta a realização de um seminário promovido pelo CMDCA-RP sobre o tema, com a data sugerida para o evento sendo 19 de maio de 2022 e na reunião de maio/2022 foi divulgado:

Houve uma reunião na semana passada e foi discutido sobre o evento Dia Nacional de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes que será realizado no dia 18/05/2022, das 08h30 às 12 horas, na sede da ACIRP, Distrital Leste/Norte, localizada na Av. Saudade, 834 - Campos Elísios. Dentre os assuntos discutidos, serão abordados a Escuta Qualificada e o Depoimento Especial. As inscrições serão online e gratuitas. Gislaine pergunta a respeito do material e Felipe informa que solicitou à SEMAS e está aguardando a resposta. Caso não, verá uma outra forma. Informa que entrará em contato com o SEAVIDAS para que tenha uma fala no evento a respeito da violência contra crianças e adolescentes para que não seja tratada apenas a Lei.

A continuidade desse processo ao longo de 2022 demonstra um amadurecimento nas práticas de participação e articulação interinstitucional do CMDCA-RP.

Na plenária ordinária de junho/2021, foi constituído um outro Grupo de Trabalho com a finalidade de elaborar um Regimento Interno para o CMDCA-RP (**GT - Elaboração Regimento Interno**). A iniciativa partiu de conselheiros de direitos da gestão 2021-2022, diante da constatação da inexistência de um instrumento normativo vigente e funcional que orientasse, de forma sistematizada, a organização e o funcionamento do colegiado.

A Lei Municipal nº 2.616/2003 atribui expressamente ao Conselho a competência para elaborar e aprovar seu Regimento Interno, a ausência deste instrumento publicizado e atualizado comprometeu, ao longo dos biênios analisados a fluidez e segurança na institucionalização de procedimentos internos, principalmente administrativos e relacionados à sua atribuição relativa aos Conselhos Tutelares, gerando dúvidas deliberativas. Embora, relate-se a existência de um Regimento Interno desde 2007, assunto abordado no Capítulo 2, este documento não foi publicizado e também, por vezes, não foi referenciado para dirimir dúvidas procedimentais, fato que tanto incide no desempenho legítimo do colegiado como na preservação da memória documental, tornando uma requisição prioritária ao CMDCA-RP.

O grupo, composto por quatro conselheiros de direitos, realizou dez reuniões online ao longo dos meses de junho e julho de 2021, dedicando-se à redação participativa da minuta do novo Regimento Interno. Em plenária realizada em julho/2021, foi apresentado um relato das atividades do GT e a minuta produzida foi enviada por e-mail a todos os conselheiros de direitos com o objetivo de permitir ampla leitura, análise e proposição de ajustes.

Durante essa plenária, destacou-se a importância da participação da sociedade civil, incentivando o envio de sugestões por meio do e-mail institucional do CMDCA-RP, através da abertura de uma consulta pública. Foi acordado que as propostas de alteração deveriam ser encaminhadas até o final de novembro/2021, para organização prévia do debate e posterior apreciação em plenária. Ainda que somente conselheiros de direitos tivessem prerrogativa formal de apresentar

propostas diretamente em plenária, a abertura para sugestões externas demonstrou um esforço de construção democrática do documento.

O encerramento desse processo se deu em dezembro/2021, quando o **Regimento Interno foi aprovado** pelo colegiado e publicado, tornando-se oficial e legítimo. A iniciativa marcou um avanço relevante no fortalecimento institucional do CMDCA-RP, ao estabelecer normativas atualizadas para o seu funcionamento, reforçando a capacidade deliberativa do Conselho e sua função de instância de controle social da política de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Em 2022, além da temática da violência contra crianças e adolescentes que vinha em discussão desde 2019, dois outros temas destacaram-se na pauta das plenárias ao longo do ano, mobilizando debates significativos e gerando desdobramentos relevantes: a preparação para a Conferência dos Direitos da Criança e do Adolescente e a discussão sobre o Programa de Educação Integral (PEI).

Em maio/2022 o presidente informa o comunicado do CONDECA-SP sobre a realização da XII Conferência dos Direitos da Criança e do Adolescente e da VII Conferência Lúdica com tema central “A Situação dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes em Tempos de Pandemia da Covid-19: Violações e Vulnerabilidades de Crianças e Adolescentes, Ações Necessárias para Reparação e Garantia de Políticas de Proteção Integral, com Respeito à Diversidade”. O calendário proposto pelo CONANDA para as etapas municipais e regionais é de maio a dezembro de 2022. Diante do comunicado foi proposta criação de uma **Comissão Especial de Organização das Conferências (CE de Organização das Conferências)**.

Na plenária de setembro de 2022, a Comissão apresentou o planejamento para a realização da conferência para o final de novembro e propôs a realização de pré-conferências livres e descentralizadas, organizadas pelas OSC's em seus respectivos territórios de atuação. Foi informado que as organizações poderiam conduzir suas pré-conferências e, posteriormente, receberiam um link para envio das propostas deliberadas para cada eixo temático.

Em novembro/2022 o coordenador da CE de Organização das Conferências convidou os conselheiros de Direitos para participarem das etapas presenciais das conferências, agendadas para: 23 de novembro de 2022 – Conferência Lúdica, às 14h, no Instituto CREDICITRUS e 29 de novembro de 2022 – Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, às 14h, no Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC). As propostas colhidas nas conferências livres, realizadas nos territórios pelas OSC's, seriam apresentadas, discutidas e sistematizadas nesses encontros. Já em dezembro de 2022, foi realizado um breve retorno em plenária com impressões gerais sobre os eventos e os resultados alcançados, consolidando o encerramento do processo conferencial no âmbito do biênio, como segue:

Informa ainda que aconteceram 07 (sete) Conferências Livres das organizações da sociedade civil e poder público. Aconteceu ainda as Conferências Lúdica e dos Direitos da Criança e do Adolescente. As propostas serão publicadas no site do CMDCA para conhecimento público. Édie diz que o retorno dos eventos foi muito positivo e a sugestão é que seja feito um registro para que as propostas feitas no evento não sejam esquecidas ou desconsideradas para que sejam trabalhadas no futuro. Felipe esclarece que será gerado o Relatório Final dos eventos com fotos, contendo todas as propostas construídas para que seja feito o acompanhamento.

O outro tema debatido no espaço das plenárias do CMDCA-RP em 2022, foi o Programa de Educação Integral (PEI), tendo iniciado na reunião de junho/2022 como resposta às preocupações manifestas pelas OSC's e demais atores da política de assistência social sobre possíveis impactos da implementação do Programa na oferta dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV).

As discussões foram motivadas pela publicação do Decreto Estadual nº 66.799/2022, que estabeleceu a ampliação do PEI nas escolas estaduais, o que gerou dúvidas sobre a continuidade dos SCFV, especialmente quanto à participação das crianças e adolescentes no serviço. Ressaltou-se que a sobreposição de horários poderia afetar diretamente a frequência das crianças e adolescentes aos serviços socioassistenciais, além de evidenciar a necessidade de maior articulação entre as políticas de educação e assistência social.

Também destacou-se a importância de preservar a qualidade das ações de convivência como estratégia de prevenção à evasão escolar, violência e outras vulnerabilidades. Diante disso, foi proposta a realização de uma reunião ampliada em 15/06/2022 com representantes das Secretarias Municipais de assistência social, de educação e das OSC's interessadas, com o objetivo de aprofundar o debate e construir, de forma intersetorial, orientações para a atuação conjunta frente à implantação do PEI no município.

Na plenária de julho de 2022, foram apresentados os retornos da reunião ampliada realizada. O presidente do CMDCA-RP, informou que a reunião contou com a participação de representantes da assistência social e das OSC's, sendo destacada a atuação da representante da Sociedade Espírita Obreiros do Bem, que, em nome das organizações, entregou um ofício ao Governador do Estado, solicitando a articulação entre as políticas de educação e assistência social.

Relatou ainda que, na semana anterior, foi realizada uma reunião com a Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS), representantes da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social e da Secretaria de Educação do Estado, da qual participaram os representantes da OSC Obreiros do Bem.

Segundo o relato, a reunião evidenciou a necessidade urgente de convergência entre os serviços de educação e assistência social, bem como o desconhecimento, por parte de algumas instâncias da educação, sobre o funcionamento e a relevância dos serviços socioassistenciais. A DRADS informou que essa demanda tem se repetido em outros municípios, apontando a falta de articulação como um desafio recorrente.

Por fim, na plenária de novembro de 2022, a **Comissão Eleitoral da Sociedade Civil**, instituída em junho do mesmo ano, apresentou o resultado da eleição para escolha dos representantes da sociedade civil no CMDCA-RP, referente ao biênio 2023/2024. O processo foi formalizado por meio da publicação do **Edital de Convocação de Eleições para Escolha Dos Representantes da Sociedade Civil no CMDCA – Mandato 2023/2024**, datado de 12/09/2022, encerrando assim o

ciclo do biênio 2021/2022 com a devida transição para a próxima gestão. A realização do pleito e sua divulgação representam um marco de continuidade institucional e renovação da representatividade no Conselho, ainda que persistam desafios quanto à efetivação de práticas deliberativas e ao fortalecimento do controle social no âmbito das políticas públicas voltadas à infância e adolescência.

Com base na análise da categoria Deliberação sobre Políticas Públicas e Controle Social (Art. 88 - II) do ECA, observa-se que, embora essa dimensão tenha apresentado os maiores índices de ocorrência temática nos dois biênios analisados, **67 no biênio 2019/2020 e 69 no biênio 2021/2022**, os dados qualitativos revelam uma atuação ainda marcada por descontinuidades e fragilidades no acompanhamento das pautas deliberadas. A constância quantitativa de temas não se converteu, necessariamente, em um processo contínuo de formulação, monitoramento e fiscalização das políticas públicas, conforme estabelece o Art. 88, inciso II do ECA.

Apesar das descontinuidades identificadas na condução das pautas e no acompanhamento das ações pelas gestões analisadas, é importante reconhecer que o CMDCA-RP também protagonizou momentos relevantes de participação e controle social. Esse movimento torna-se mais evidente no biênio 2021/2022, quando se observam iniciativas mais articuladas, com retorno em plenária sobre a atuação de seus representantes em espaços intersetoriais e desdobramentos concretos a partir dessas participações. Nessas ocasiões, o Conselho demonstrou maior capacidade de incidir sobre a formulação e o monitoramento de políticas públicas voltadas à infância e adolescência, cumprindo de maneira mais efetiva seu papel deliberativo e de fiscalização. Essas experiências, ainda que pontuais, revelam o potencial do colegiado quando há compromisso com a continuidade, a transparência e a corresponsabilidade entre seus membros.

Esses episódios evidenciam uma fragilidade estrutural no funcionamento do CMDCA-RP, que compromete sua função deliberativa e de controle social. A indicação de representantes em espaços estratégicos, sem retorno sistemático das discussões, impede que o Conselho atue de forma articulada, fortaleça sua atuação

institucional e influencie efetivamente a formulação e o monitoramento de políticas públicas voltadas à infância e adolescência no município.

A preocupação manifestada corrobora com diversas iniciativas do colegiado no sentido de ampliar a discussão de temas estruturantes, formar grupos de trabalho, promover articulações intersetoriais e estimular a participação ativa dos conselheiros na proposição de políticas públicas, entretanto, observa-se que dentre os assuntos mais recorrentes identificados nas atas, destacam-se os que tratam da estrutura interno do Conselho.

Dessa forma, na categoria **Deliberação sobre Políticas Públicas e Controle Social (Art. 88, II – ECA)**, verificou-se que as pautas do CMDCA-RP foram dominadas por temas relacionados à sua estrutura interna, como a posse de conselheiros, eleição da mesa diretora e composição de comissões. Embora essas ações sejam fundamentais para o funcionamento institucional, sua recorrência revelou fragilidades na continuidade das ações e na consolidação de processos deliberativos consistentes. A atuação do colegiado mostrou-se marcada por descontinuidades e por uma baixa efetividade no acompanhamento e fiscalização das políticas públicas. No biênio 2021-2022, registraram-se iniciativas mais articuladas de participação e controle social, demonstrando o potencial do Conselho quando há compromisso com a continuidade e a corresponsabilidade entre seus membros. Tais avanços, no entanto, permaneceram pontuais, não superando as fragilidades estruturais persistentes, sobretudo a ausência de retorno sistemático das representações em espaços intersetoriais.

Essas evidências empíricas reforçam o que apontam Gohn (2011) e Tatagiba (2002) ao destacarem os riscos da participação institucionalizada sem densidade deliberativa, limitada a agendas formais e afastada das demandas sociais concretas. Como a própria autora já indicava em estudo anterior, “o que vemos, no geral, são conselhos muito voltados sobre si mesmos, desconectados ou fracamente conectados com seu ambiente institucional e societário mais amplo” (Tatagiba, 2002, p. 41). Ao negligenciar a articulação com os espaços intersetoriais e a fiscalização contínua das políticas públicas, o CMDCA-RP descumpre, ainda que parcialmente, o

que determina o Art. 88, II, do ECA, que atribui aos conselhos a função de controle social e de deliberação sobre as políticas voltadas à infância e adolescência. A persistência dessa lógica compromete a legitimidade do Conselho como espaço democrático de participação e fragiliza sua capacidade de influenciar efetivamente na formulação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas.

5.2.2. Gerência do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

Na categoria **Gerência do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (Art. 88, IV – ECA)**, observa-se uma queda significativa na incidência dos temas e assuntos entre os biênios. Enquanto no primeiro mandato (2019-2020) foram abordados **77 temas e assuntos** relacionados a esta categoria, no segundo mandato (2021-2022) esse número caiu para **47**.

Dentre os temas de maior incidência, destacam-se deliberações sobre saldos do FMDCA-RP, editais de chamamento público para financiamento com recursos do fundo e campanhas de sensibilização da sociedade para destinação do imposto de renda (I.R). Embora essas ações estejam diretamente associadas à captação de recursos e gerência financeira do Fundo, observou-se, no decorrer da análise de conteúdo das atas, a ausência de debates consistentes sobre as ações prioritárias a serem financiadas. Entre 2019 e 2020, dos 77 assuntos identificados nas atas, 61 (cerca de 79%) referiam-se à dinâmica operacional do Fundo; já entre 2021 e 2022, esse número foi de 35 entre 47 temas (aproximadamente 74%).

Conforme previsto no artigo que fundamenta essa categoria, cabe aos Conselhos Municipais estabelecer, por meio de decisões deliberativas, as prioridades locais para a promoção e proteção dos direitos de crianças e adolescentes. Essas definições devem ser construídas de forma coletiva e participativa, com base em diagnósticos consistentes que identifiquem os principais desafios e necessidades da população infantojuvenil.

Nesse contexto, os Fundos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente encontram-se diretamente vinculados aos respectivos Conselhos, cabendo a estes a responsabilidade por sua gestão. Além disso, é atribuição do

colegiado definir, por meio dos planos de aplicação, os critérios de utilização dos recursos arrecadados, assegurando que estejam alinhados às prioridades apontadas pelos diagnósticos e às deliberações do Conselho, conforme estabelece o §2º do artigo 260 do ECA.

O município de Ribeirão Preto-SP conta com um diagnóstico situacional dos direitos da criança e do adolescente datado de 2015, que não foi atualizado nem substituído até o último ano considerado por esta pesquisa (2022). Essa ausência, já no início da análise desta categoria, revela uma fragilidade no processo de definição das prioridades contempladas nos planos de aplicação dos recursos do FMDCA-RP, comprometendo a atuação estratégica do CMDCA-RP e a adequação das decisões deliberativas às reais demandas das crianças e adolescentes do município. Nesse sentido, torna-se relevante contextualizar brevemente o processo de gestão dos recursos do FMDCA pelo Conselho até o ano de 2018, tendo em vista que 2019, primeiro ano do recorte temporal desta pesquisa, representa um marco normativo com a publicação do primeiro Edital de Chamamento Público elaborado com fundamento na Lei Federal nº 13.019/2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil.

O processo de liberação de recursos do FMDCA-RP ocorria, até 2018, por meio da publicação de Resoluções que dispunham sobre as normas gerais de funcionamento do Fundo. Essas Resoluções estabeleciam os critérios para a utilização dos recursos arrecadados no exercício, cujo período de referência compreendia o intervalo de julho de um ano até junho do ano seguinte, sem considerar o ano civil completo (janeiro a dezembro). Com base nesse modelo, as propostas apresentadas pelas OSC's eram classificadas sem que houvesse desclassificações. A pontuação e os critérios indicativos serviam exclusivamente para fins de qualificação e ordenamento das propostas, sem caráter eliminatório. Além disso, como não se utilizava a arrecadação efetiva do ano civil como base, os Planos de Aplicação eram elaborados a partir de previsões orçamentárias. As Resoluções que regulamentavam os repasses dos recursos eram publicadas antes mesmo do encerramento e aprovação do balanço financeiro do FMDCA em plenária. Dessa forma, à medida que os recursos ingressavam no Fundo, entre julho do ano

corrente e junho do ano seguinte, sua distribuição era realizada conforme a ordem de classificação das propostas previamente aprovadas.

Essa lógica de repasse pelo CMDCA-RP dos recursos do FMDCA-RP, marcada por resoluções baseadas em previsões orçamentárias e classificações meramente organizativas da fila para recebimento de recursos, permitia uma gestão flexível, porém pouco transparente e fragilmente ancorada em critérios técnicos que avaliassem a pertinência e qualidade dos projetos que compunham o rol de garantias de direitos na política municipal. Em contrapartida, a regulamentação trazida pela Lei Federal nº 13.019/2014 impõe um novo paradigma: a necessidade de planejamento estruturado, com base em editais públicos, critérios objetivos de seleção e, sobretudo, a exigência de que os recursos públicos sejam vinculados a resultados previamente definidos e monitoráveis.

Esse novo marco regulatório impõe, portanto, uma mudança substancial na forma como os Conselhos devem planejar, deliberar e operacionalizar o uso dos recursos públicos vinculados ao FMDCA, exigindo maior coerência entre o diagnóstico, o plano de aplicação e os editais de chamamento público. É nesse contexto de transição normativa e de exigência por maior rigor técnico e transparência que se insere o primeiro ano analisado nesta pesquisa.

Na plenária de fevereiro de 2019, o presidente do CMDCA-RP apresentou a assistente social que ocuparia a função de técnica de referência do Conselho e dá início às tratativas relacionadas ao planejamento anual e à execução das ações daquele exercício, marcando o início de um novo ciclo de gestão sob a vigência da Lei nº 13.019/2014:

É o primeiro ano que será feito o chamamento por edital que será divulgado até a próxima sexta-feira 15/02/2019. Estava aguardando a definição de valores. Como é algo novo solicita que seja agendada reunião para apresentação do edital para discutir item a item e todos têm possibilidade de participar.

Esse novo marco legal representou um desafio significativo tanto para o conselho quanto para as organizações da sociedade civil, ao exigir a adaptação a uma lógica mais formalizada, técnica e criteriosa na seleção de projetos a serem

financiados com recursos do Fundo. Essa dificuldade foi ainda mais acentuada com a chegada de novos conselheiros de direitos, que não haviam participado do processo anterior de organização e escuta coletiva, conduzido por meio de consultas públicas realizadas em 2018, que resultaram na aprovação da **Resolução nº 04/2018** que dispõe sobre as normas gerais do fundo e plano de aplicação, o que gerou certa descontinuidade na compreensão e condução das etapas do edital, conforme evidenciado na fala a seguir:

Questiona se o edital passou na plenária. A técnica informa que a Resolução de Fundo e Plano de Aplicação foram elaborados pelo Conselho e Organizações da Sociedade Civil, pois permaneceram em consulta pública por uma semana, além de terem sido rediscutidas em Plenária no dia que passou por aprovação, e que a elaboração do Edital é realizada em cima de tais documentos e da Lei 13.019/2014. A conselheira questiona a passagem na plenária e apresentação para os conselheiros. A técnica reafirma a fala anterior e ressalta que o Edital não pode ser apresentado anterior a sua publicação em meio oficial de comunicação conforme previsto no Marco Regulatório e por isso está propondo a apresentação e discussão de item a item para esclarecimento do processo e de eventuais dúvidas, mas após ser publicado. A conselheira discute a função do CMDCA como decisória, apesar de saber que a função de controle técnico e financeiro fica para a SEMAS. Uma participante fala que no momento que discute já publiciza. A técnica fala que está usando modelo padrão da Advocacia Geral da União e Editais já publicados pelo CONANDA e CONDECA e a discussão já foi realizada no mês de novembro/2018 e que após a publicação se for identificada irregularidades o processo pode ser impugnado dentro do prazo estabelecido no Edital. Se abrir o edital para mudanças, poderia mudar o que já foi discutido em plenária.

Como reflexo desse processo de transição, diversas plenárias do Conselho no primeiro semestre de 2019, especificamente nos meses de fevereiro, abril, maio e junho, abordaram questões relacionadas à operacionalização do Edital, sobretudo diante da desclassificação de um número expressivo de propostas que não atenderam aos critérios mínimos estabelecidos. Essa situação resultou na deliberação do colegiado pela publicação de um novo Edital ainda no mesmo exercício, a fim de garantir a execução dos recursos disponíveis.

Na plenária de maio/2019, o Presidente do CMDCA-RP relatou os desdobramentos do primeiro **Edital de Chamamento Público nº 04/2019 - SEMAS/CMDCA-RP**, destacando a desclassificação de propostas apresentadas por organizações com reconhecida trajetória no atendimento a crianças e adolescentes no município; das 79 (setenta e nove) propostas apresentadas, 16 (dezesesseis) foram

desclassificadas. A mesa diretora, após análise dos ofícios encaminhados pelas entidades, propôs a publicação de um novo edital, com o objetivo de ampliar a participação e assegurar a execução dos recursos. A técnica responsável reforçou que a proposta de um novo edital também se deu pela vacância de dois eixos prioritários previstos no Plano de Aplicação: 1 - Trabalho, 2 - Esporte, Recreação e Lazer.

Foi ressaltada a necessidade de profissionalização das OSC's para atenderem adequadamente às exigências do Edital, uma vez que as desclassificações anteriores decorreram, em sua maioria, do não atendimento a critérios mínimos. Apesar da realização prévia de uma capacitação, que teve baixa adesão pelas OSC's e da disponibilização de orientação pela técnica de referência do CMDCA-RP para a elaboração das propostas, a inexperiência das organizações diante do novo marco legal foi apontada como fator central para o insucesso inicial, o que evidenciou a importância de ações permanentes de orientação e apoio técnico às entidades.

Na plenária de julho de 2019, o tema voltou à pauta com a apresentação de informes sobre o andamento do novo edital publicado. A técnica de referência do CMDCA-RP, comunicou que o **Edital de Chamamento Público nº 06/2019 SEMAS/CMDCA-RP** encontrava-se na fase de avaliação, com a Comissão de Seleção já analisando as propostas recebidas. Em razão do elevado número de projetos inscritos e da ocorrência de feriados no período, foi necessária a prorrogação do cronograma, ficando a publicação do resultado preliminar prevista para o Diário Oficial do Município do dia 22/07/2019.

Diante da inexperiência das organizações da sociedade civil frente às exigências do novo Marco Regulatório, identificada como fator central para as dificuldades enfrentadas no primeiro ano de implementação, o colegiado deliberou pela realização de uma plenária extraordinária em novembro de 2019, com pauta exclusiva voltada à discussão para elaboração de uma Resolução de Fundos e Plano de Aplicação para o exercício de 2020. A decisão também evidenciou a

necessidade de ações permanentes de orientação e apoio técnico às entidades para elaboração dos planos de ação dos projetos concorrentes.

Para subsidiar os debates, foi encaminhada previamente, por e-mail, minuta da resolução e do plano, garantindo que todos os interessados tivessem acesso ao conteúdo e pudessem se preparar para a referida plenária. Sugestões adicionais dos conselheiros contemplaram a inclusão de ações de capacitação destinadas às OSC's, a revisão dos critérios de atendimento mínimo por entidade. A deliberação seguiu até o artigo 44, na plenária de novembro/2019, sendo aprovada por unanimidade. O assunto não foi esgotado neste momento, sendo retomado e concluído na plenária ordinária do mês de dezembro.

Na plenária de dezembro, destacou-se inicialmente a importância da publicação de Resolução sobre o FMDCA-RP e o Plano de Aplicação, como instrumentos normativos para dar respaldo ao edital de chamamento, além da necessidade de definição dos prazos de arrecadação da destinação do I.R e contabilização dos recursos do FMDCA-RP, adotando-se o ano civil como referência (janeiro a dezembro). Também foi deliberada a proporção da destinação dos recursos arrecadados via sensibilização do imposto de renda pelas OSCs: 75% para a OSC que angariou o recurso e 25% para o Fundo aplicar conforme as prioridades estabelecidas para a política da criança e do adolescente no município.

Outros pontos discutidos na plenária de dezembro incluíram a responsabilização das OSCs pelo custo da tarifa bancária referente à emissão de boletos para doações, tendo em vista a impossibilidade de isenção da cobrança pelos bancos; a vedação à divulgação de nomes de doadores, conforme a Lei nº 12.597/2011; e aspectos como a elegibilidade de reformas em imóveis não próprios, exigências documentais com base nas orientações do Tribunal de Contas, critérios para liberação de recursos atrelados ao cronograma de desembolso, bem como exigências quanto à transparência, à prestação de contas e à definição de critérios de atendimento por número de usuários.

A plenária de dezembro/2019, prosseguiu com a leitura dos artigos da minuta de Resolução de Fundos e Plano de Aplicação, referentes aos Eixos temáticos

direcionadores do objeto dos projetos e programas para os Editais de Chamamento para financiamento pelo FMDCA-RP. Nos Eixos I (Saúde) e II (Pessoa com Deficiência), os artigos foram aprovados sem ressalvas. O Eixo III (Assistência Social), provocou debate sobre o Artigo 48, quando, representante de uma OSC que executa SCFV, propôs a redução do número mínimo de usuários exigido para a participação nos editais, de 40 para 20 crianças e adolescentes, com a adoção de valor per capita, visando a inclusão de OSC's de menor porte e capacidade de atendimento. A proposta foi votada e rejeitada, mantendo-se o texto original, com 8 votos contrários e apenas 1 favorável. Os Eixos IV (Arte, Cultura, Esporte, Recreação e Lazer), V (Trabalho) e VI (Educação) foram aprovados sem observações.

Em continuidade às deliberações iniciadas no exercício de 2019, a plenária de fevereiro de 2020 aprovou a **Resolução nº 09/2019** que dispôs sobre as normas gerais do fundo e plano de aplicação dos recursos do FMDCA para o exercício de 2020 e o balanço financeiro referente ao ano anterior.

Ainda no mesmo mês, em 18 de fevereiro, foi publicado o **Edital de Chamamento Público nº 03/2020 SEMAS/CMDCA-RP**, com previsão de homologação do resultado definitivo para 23 de abril. No entanto, o processo foi novamente impactado, desta vez por fatores externos, como a decretação da situação de emergência sanitária, que alterou significativamente o cenário e dinâmica social. As medidas de contenção da disseminação do vírus, como o lockdown e o distanciamento social, demandaram a readequação dos serviços, programas e projetos de atendimento presencial e direto, exigindo das organizações da sociedade civil a reformulação de seus planos de trabalho apresentados para seleção no referido Edital, com ênfase na execução remota das atividades.

Esse contexto desafiador demandou não apenas adaptações operacionais por parte das OSC's, mas também uma intensificação da articulação entre o Conselho, o poder público e as OSC's. Assim, reforçou-se o papel estratégico do CMDCA-RP na deliberação, no monitoramento e na fiscalização das ações financiadas com recursos do FMDCA-RP, sendo discutida na plenária extraordinária

de maio/2020 a aprovação da **Resolução nº 02/2020**, que permitiu às OSCs participantes do Edital de Chamamento Público nº 03/2020, a adequação de seus planos para atividades remotas, em razão das medidas sanitárias de distanciamento social e isolamento da pandemia COVID-19 e o respectivo processo de celebração das parcerias com as OSC's.

Fala que teve a homologação dia 18/05/2020 e o próximo passo é convocar para adequação das propostas de plano de trabalho e entrega da documentação. Hoje com a situação da pandemia (COVID – 19) temos uma nova realidade, diferente da que estávamos vivendo no período de entrega das propostas para o Edital. As correções habitualmente são feitas em cima dos apontamentos da Comissão de Seleção, mas neste momento as atividades coletivas não estão acontecendo ou estão sendo feitas de forma remota atendendo as recomendações de isolamento social o que altera a metodologia de trabalho anterior. Diante disso temos planos de trabalho que conseguirão adequação e outros não. As OSCs que conseguirem adequação poderão firmar parceria com vigência prevista para julho/2020 e as que não forem possíveis precisarão aguardar o retorno das atividades para firmarem e iniciarem a vigência.

Ficou estabelecido que a Comissão de Seleção, com apoio da técnica de referência do CMDCA-RP e da agente de administração do FMDCA-RP, seria responsável por orientar as OSC's nesse processo. Foram debatidos os limites da adequação, com destaque para a impossibilidade de descaracterizar completamente os projetos originais. A Comissão de Seleção manteve sua autonomia para avaliar as propostas e casos excepcionais, seriam levados à plenária para deliberação do colegiado. Ao final, a Resolução foi aprovada por unanimidade, com o compromisso de incluir no texto final a possibilidade de encaminhamento de situações não resolvidas à plenária.

Na plenária de julho de 2020, foi apresentado um informe sobre o andamento do processo de celebração das parcerias. A técnica de referência informou que, do total de 49 parcerias previstas, 07 organizações solicitaram a postergação da vigência, conforme previsto na Resolução nº 02/2020. Das demais, 31 parcerias tiveram início em 01/07/2020. Na ocasião da reunião, 06 processos encontravam-se em análise pelo setor jurídico da Prefeitura e 05 não haviam retornado com as adequações solicitadas nos planos de trabalho, para que findasse as avaliações.

Entre os meses de agosto e outubro de 2020, as pautas discutidas limitaram-se à divulgação de informações e atualizações relativas ao saldo arrecadado do FMDCA-RP, apresentadas pelo Coordenador da **Comissão Permanente de Fundos**.

O envio da minuta da Resolução de Fundos e Plano de Aplicação, juntamente com a abertura de consulta pública para discussão e deliberação nas plenárias, consolidou-se como uma prática contínua do CMDCA-RP, sendo repetida no exercício de 2020, visando à aprovação da utilização dos recursos para 2021:

A técnica informa que assim como nos anos anteriores é necessário definir o Plano de Aplicação dos recursos do FMDCA para 2021 e que será colocada em Consulta Pública a Resolução de Fundos para avaliação e envio de sugestões. Será enviada primeiro aos Conselheiros de Direito no prazo de 10/11/2020 a 13/11/2020 e posteriormente às OSCs e demais interessados no período de 23/11/2020 a 27/11/2020. (Plenária Ordinária de novembro/2020).

Na plenária de dezembro de 2020, foi realizada a discussão sobre a minuta da Resolução de Fundos e o respectivo Plano de Aplicação para 2021, no contexto da abertura de consulta pública, que, até o momento, havia recebido.

O debate, nesta reunião, concentrou-se, sobretudo, na redistribuição dos percentuais de financiamento estabelecidos no artigo 45 da minuta, fixados em 80% para as ações prioritárias definidas pelo Conselho (Item I) e 20% para as demais iniciativas (Item II). Diante da necessidade de atualização do Diagnóstico Situacional da Criança e do Adolescente e da demanda por capacitação requerida pelos Conselheiros Tutelares, o colegiado deliberou sobre a criação de novos itens específicos no Plano de Aplicação de 2021 aprovando, por unanimidade a seguinte distribuição: 70% para o Item I (prioridades); 10% para o Item II (ações diversas); 5% para o Item III (capacitação de Conselheiros Tutelares) e 15% para o Item IV (diagnóstico).

No biênio 2019-2020, também se destacaram temas/assuntos voltados à realização de campanhas de sensibilização para a destinação do I.R ao FMDCA-RP. Na plenária de fevereiro/2019 a vice-presidente relata que no ano anterior encontrou o Conselho desorganizado e com pouca equipe, o que dificultou a

realização da campanha. Diante disso, articulou-se com a conselheira representante da Associação Comercial e Industrial de Ribeirão Preto (ACIRP) o apoio da iniciativa privada e desenvolveu uma nova identidade visual e material de divulgação, sem utilizar recursos do FMDCA-RP. Defendeu-se que a destinação do IR é um dever social e que as OSC's e conselheiros deveriam se engajar ativamente, inclusive com ações diretas junto à população.

Destacou a importância do planejamento antecipado e pediu união dos novos conselheiros para fortalecer a campanha, aproveitando inclusive a segunda janela de captação em abril. Na plenária de abril de 2019, foi apresentado o representante da empresa OPA, Assessoria em Comunicação, que se dispôs a realizar, de forma voluntária, um trabalho voltado às campanhas de sensibilização para a destinação do I.R e faz uma apresentação do trabalho realizado:

O voluntário da OPA relata ter conversado com representante da Receita Federal. Informa que Ribeirão Preto está entre as 10 cidades que conseguem mais destinação de Imposto de Renda, mas pode aumentar. Criou página no Facebook com algumas informações e já tem 1.222 curtidas. A campanha termina no dia 30 de abril, mas pretendem continuar. Informa também criação de Instagram e em menos de duas semanas já tem 88 seguidores. Tem um vídeo disponível para acesso. Conseguiu que uma produtora fizesse gratuitamente. A vice-presidente conseguiu espaço no início da TV Clube e está lutando para conseguir colocar no ar após as autorizações. Conselheiro acha que já perdeu um pouco o "time" da Campanha, mas o voluntário fala que 60% das pessoas declaram na última semana. Conselheiro fala que acha que uma declaração de uma pessoa da Receita Federal, como o Auditor, daria mais segurança para a doação. Sugere também material para Whatsapp. Está aguardando para divulgação na OAB. O voluntário acha que até o final de semana pode já ter.

Na plenária de maio de 2019, o tema da campanha de sensibilização para destinação do I.R voltou à pauta. No entanto, em virtude da ausência da conselheira que esteve à frente da mobilização juntamente com a empresa OPA, o presidente do CMDCA-RP apenas informou que havia sido recebido o relatório da referida empresa de assessoria e comunicação. O documento, elaborado de forma voluntária, apresentou a prestação de contas da campanha realizada no período de 01 de março a 31 de maio de 2019, detalhando os meios utilizados para a divulgação e captação de recursos via Imposto de Renda. Ainda assim, o conteúdo do relatório não foi apresentado em plenária, sendo informado que seria encaminhado posteriormente por e-mail aos conselheiros.

O episódio revela uma fragilidade no processo de condução da campanha, que ficou centralizado na atuação de uma única conselheira e em sua articulação individual com a empresa OPA. Essa concentração de responsabilidades contraria o princípio da gestão colegiada que deve nortear as ações do Conselho, especialmente em temas de interesse público e de impacto coletivo, que incluiu as campanhas de arrecadação via FMDCA-RP. Ainda que na plenária de fevereiro de 2019 tenha sido enfatizada a importância do planejamento prévio e da união dos conselheiros para o fortalecimento da campanha, especialmente considerando a possibilidade de uma segunda janela de captação em abril, a condução dos trabalhos não refletiu essa diretriz de forma plena. A ausência de engajamento coletivo comprometeu a institucionalidade da ação, além de limitar a capacidade de articulação e mobilização social do CMDCA-RP.

Após um período de inatividade sobre o tema, a pauta retornou na plenária de novembro de 2019 com a apresentação da Campanha Semana da Destinação, promovida pela Casa do Contabilista. A iniciativa, desenvolvida em parceria com a Receita Federal, teve como objetivo ampliar os recursos destinados ao CMDCA-RP e ao Conselho Municipal do Idoso (CMI) por meio da destinação do I.R. Entre as ações realizadas, destacaram-se a promoção de palestras, a distribuição de 10 mil cartilhas, a mobilização em redes sociais e eventos presenciais, como ação no Calçadão central da cidade e, encontros de capacitação e informação com profissionais da contabilidade.

Os representantes da Casa do Contabilista ressaltaram o potencial de arrecadação de Ribeirão Preto, estimado em até R\$50.000,00 e solicitaram o apoio do Conselho e das OSC's. A proposta foi aprovada por unanimidade, com ênfase no caráter voluntário da campanha e na importância estratégica dos contadores e da Receita Federal para a sensibilização da população sobre a causa.

No exercício de 2020, o tema volta a ser mencionado já na primeira reunião plenária do ano, realizada em fevereiro. Embora não constasse na pauta oficial, a discussão foi retomada durante a análise e aprovação do balanço financeiro de 2019

e do plano de aplicação para 2020, momento em que surgiram questionamentos sobre as campanhas de sensibilização para a destinação do I.R:

Questiona se o valor de R\$1.257.443,39 foi de sensibilização e sobre o repasse da Receita Federal. A técnica confirma que esse foi o valor arrecadado através da sensibilização e que via Receita Federal foi depositado o valor de R\$626.045,50. A vice-presidente fala que ano passado o CMDCA foi procurado pela Casa do Contabilista para ação de destinação do Imposto de Renda. Naquele momento foram feitas algumas ações e uma cartilha. O intuito é para saber quanto em relação ao ano passado foi arrecadado. Muito importante para o acompanhamento, fala que no ano passado eram 40 milhões de potenciais para Ribeirão Preto e sendo assim, temos ainda muito campo para trabalhar. Fala que o trabalho aqui em Ribeirão Preto virou Lei. Conselheiro fala que havia feito sugestão para investir mais em mídia. Fala em análise para ver programação de campanha na cidade sobre o assunto. Conselheira sugere campanha para grandes investidores em momentos como a Agrishow. Vice - Presidente solicita ao voluntário presente a avaliação da possibilidade da presença na Agrishow para orientação. Uma participante questiona se a verba reservada ao CMDCA pode ser usada em campanhas, sendo informado que sim, mas sempre por edital. Relata também as dificuldades em planejar campanhas deste tipo. A participante se oferece e ainda diz que estamos falando desse assunto em fevereiro com bastante antecedência para planejamento de ações esse ano.

Apesar dos apontamentos e da retomada da necessidade de campanhas especialmente considerando o tempo hábil para planejamento, o tema não voltou à pauta das reuniões subsequentes e nenhuma nova ação foi apresentada até o encerramento do exercício de 2020.

Em março de 2021, o cenário em torno da campanha de destinação do IR se repete, como nos anos anteriores, com a retomada de discussões e propostas por parte de conselheiros, representantes de OSC's e voluntários presentes na plenária. O diferencial deste ano, no entanto, foi a proposta de constituição do **Grupo de Trabalho do Imposto de Renda (GT do IR)**, composto por representantes do CMDCA-RP e das OSC's, com o objetivo de dedicar-se de forma contínua à temática ao longo de todo o ano, fortalecendo o planejamento, a articulação e a execução das ações de sensibilização para a destinação ao FMDCA-RP.

Na plenária ordinária de abril/2021, o coordenador do G.T do IR informou que estavam participando um total de 14 OSC's e apresentou uma pesquisa realizada pelo grupo, encaminhada para as 84 OSC's regularmente registradas naquele momento no CMDCA-RP; 28 OSC's responderam, representando uma baixa

participação, contudo, a partir disso foi elaborada e apresentada a proposta de plano de trabalho do grupo, como segue:

4. Plano de Ação proposto pelo Grupo: - Permitir que os destinadores, no momento do preenchimento do boleto, possam optar pela liberação do Sigilo (CMDCA); - Levar capacitação técnica para OSC's sobre conhecimento do Incentivo Fiscal (Voluntário/Coordenador); - Levar capacitação técnica para as OSC's sobre preparação de peças publicitárias de seus projetos (CMCA/OPA); - Criar um repositório para acesso das OSC's a todos os materiais publicitários já elaborados (Coordenador – já concluído); - Divulgar material publicitário sobre projetos sociais e resultados da OSC (cada OSC prepara e divulga o seu); - Dedicar recurso humano focado na conscientização e captação de recursos para a OSC (cada OSC viabiliza o seu recurso); - Preparar uma peça publicitária sobre conscientização do destinador focado em (Papel CMDCA, composição paritária, desmistificar a “Malha Fina”, Declaração dos Benefícios a Receita Federal etc) (Coordenador/Voluntário/CMDCA); - Preparar um vídeo que mostre o passo a passo de uma destinação durante o ano (Voluntário); - Propor agenda de encontros mensais com OSC's participantes do Comitê (proposta Coordenador - Semana seguinte às plenárias CMDCA) - Ampliar participação nesse Comitê com adesão de associações, especialistas, CMDCA, etc (Coordenador).

A atuação do GT do I.R passou a figurar como pauta fixa nas plenárias ordinárias do CMDCA-RP, ganhando relevância no acompanhamento das ações voltadas à arrecadação de recursos para o FMDCA-RP. Em maio, foi apresentado o cronograma de reuniões do grupo, acompanhado de um retorno sobre as ações já iniciadas, conforme o planejamento previamente aprovado.

Na plenária de 14/06/2021, foi relatada a realização de um treinamento voltado à arrecadação do I.R, que obteve a participação de apenas 33 das 85 OSC's registradas no CMDCA-RP. Na reunião de julho, o coordenador do GT retomou a preocupação com a baixa adesão às ações propostas, reiterando: *“sobre a pouca participação das instituições e acredita que o protagonismo deva ser das instituições e faz um apelo para que os líderes assumam esse protagonismo.”*

Nos meses de agosto, outubro e novembro, o coordenador não esteve presente nas plenárias e a pauta não foi tratada, sendo apenas informado que os trabalhos do grupo seguiam em andamento. Em setembro, o coordenador comunicou que *“não conseguiram evoluir na pauta de Capacitação das Instituições quanto à arrecadação do Imposto de Renda”*. Diante desse cenário, foi solicitada a seguinte providência:

Gostaria de deixar registrado em ata sua indignação sobre a letargia das instituições e falta de participação dos representantes legais das OSC's. Parece que o mote da conversa é o dinheiro. Porém, mesmo com esse assunto arrecadação, as pessoas não se posicionam. Faz um apelo: a participação legal das instituições no CMDCA deveria ser obrigatória. Fala sobre sua frustração de preparar 02 (dois) dias de apresentação e não contar com a colaboração das OSC's. Destaca que essas organizações colocam uma responsabilidade ao poder público que não é do poder público e sim da sociedade. Disse que vê 16 (dezesesseis) OSC's participando da plenária, diante de 85(oitenta e cinco) cadastradas. As pessoas presentes são funcionários e ficam "pisando em ovos" quanto à participação nas atividades. Observa que não vê a participação de nenhum Diretor de OSC nas plenárias. Arrecadação de verbas é responsabilidade das OSC's. Gostaria de que isso fosse feito de forma mais contundente. O próximo passo do Comitê é uma capacitação do Impostode Renda devido. Nas capacitações anteriores, houve a participação de 15 (quinze) OSC's em uma e 50 (cinquenta) na outra.

Na plenária de dezembro de 2021, foi lido um e-mail encaminhado pelo coordenador do G.T do I.R., no qual comunicava sua exoneração da função. Na mensagem, o coordenador fez uma breve retrospectiva das ações realizadas ao longo do ano e encaminhou todo o material produzido pelo grupo, com o objetivo de subsidiar a continuidade das atividades. Embora na constituição inicial do GT estivesse prevista a participação de conselheiros do CMDCA-RP, não há registros de manifestações sobre a atuação do colegiado, muito menos da **Comissão Permanente Gestora do Fundo**, responsável direta pela gerência dos recursos. Apesar da iniciativa, não constou se o grupo teria continuidade no ano seguinte, uma vez que não houve indicação sobre a recomposição ou nova coordenação do G.T.

Outro assunto debatido no biênio 2021-2022, tem início na primeira plenária ordinária em fevereiro de 2021, na qual foram pautadas a aprovação do balanço financeiro referente ao exercício de 2020 e a deliberação sobre os valores a serem atribuídos no Plano de Aplicação de 2021, conforme aprovações realizadas na plenária de dezembro/2020. Disto resultou a aprovação da **Resolução nº 04/2020** que dispõe sobre as normas gerais do fundo e plano de aplicação dos recursos do FMDCA-RP para o exercício de 2021.

Um aspecto relevante dessa aprovação foi a destinação de 15% do valor total disponível, equivalente a R\$ 339.694,43, para a realização de um diagnóstico situacional da criança e do adolescente no município, iniciativa estratégica e primordial para a eficácia da função do conselho quanto a garantia e defesa dos

direitos de crianças e adolescentes pela qualificação e ampliação de ofertas das políticas públicas voltadas a esse público.

A aprovação teve por objetivo, subsidiar a elaboração dos planos de aplicação do FMDCA-RP nos anos vindouros, com base em dados atualizados, fortalecendo a atuação do Conselho no exercício de suas funções deliberativas e de controle social, entretanto, conforme abordado na categoria anterior - **Deliberação sobre Políticas Públicas e Controle Social**-, até o último ano dessa pesquisa o processo não havia sido registrado e/ou concluído.

No exercício de 2021, o **Edital de Chamamento Público nº 04/2021 SEMAS/CMDCA-RP** foi publicado em 25 de fevereiro, marcando um avanço significativo no processo de parceria com as organizações da sociedade civil. Diferentemente de anos anteriores, observou-se um notável amadurecimento tanto por parte do Conselho quanto das OSC's, evidenciado pela qualificação na participação e maior compreensão dos critérios e etapas do edital. Esse progresso refletiu-se no próprio espaço das plenárias ordinárias ao longo do ano, nas quais o tema apareceu, apenas como informe, restritos à atualização sobre o andamento das fases do edital, sem que fossem registrados impasses, questionamentos ou intercorrências relevantes. Tal cenário aponta para a consolidação do processo como uma prática institucional estável, com ganhos expressivos em termos de transparência, previsibilidade e efetividade na relação entre o poder público e as OSC's executoras de serviços, programas e projetos.

Conforme mencionado anteriormente, o CMDCA-RP consolidou a prática de encaminhar a minuta da Resolução de Fundos e Plano de Aplicação para consulta pública e posterior deliberação em plenária no ano anterior ao de sua execução, observou-se que em geral, isto ocorreu entre os meses de novembro e dezembro. No entanto, para o exercício de 2022, esse processo foi alterado em decorrência de apontamentos realizados pelo setor jurídico da administração pública municipal, que questionou sobre o fato de o Plano de Aplicação ser aprovado sem a indicação dos valores a serem destinados e da quantidade de propostas que seriam contempladas com o financiamento.

Essas informações, até então, só eram formalmente registradas nas atas das plenárias do ano seguinte à Resolução, após a aprovação do balanço financeiro do FMDCA-RP e antes da publicação do edital de chamamento público para o ano corrente. A partir de então, a aprovação da Resolução de Fundos e Plano de Aplicação passou a ocorrer somente após a finalização e aprovação do balanço financeiro, reconfigurando o fluxo de planejamento e decisão no âmbito do Conselho.

Informa que será encaminhada uma minuta da Resolução de Fundos e Plano de Aplicação em janeiro/2022 para consulta pública com os eixos prioritários e eixos gerais para que todos tenham ciência do que será contemplado e que os valores só serão apresentados na plenária de fevereiro/2022, momento no qual terá também a aprovação do balanço do FMDCA de 2021. (Plenária Ordinária de dezembro/2021).

Na primeira plenária ordinária do ano de 2022, ocorrida em fevereiro, foi apresentado para votação a aprovação do balanço financeiro referente ao ano de 2021 e a **Resolução nº 01/2022** que dispunha sobre as normas gerais do fundo e plano de aplicação dos recursos do FMDCA-RP para o exercício de 2022, já contendo, conforme orientação jurídica, os respectivos valores diretamente no documento, e não apenas registrados na ata da plenária, como ocorria anteriormente.

Durante a apresentação, destacou-se a existência de um saldo congelado de R\$39.000,00, referente a propostas aprovadas em 2020, mas não executadas em razão das limitações impostas pela pandemia de Covid-19. Esse congelamento foi autorizado pela Resolução nº 02/2020, que permitiu postergar a celebração de parcerias com as organizações da sociedade civil que não conseguissem adequar seus planos de trabalho ao contexto emergencial pandêmico daquele ano. As OSC's envolvidas não apresentaram novas propostas no período, o que levou a **Comissão Permanente Gestora do Fundo** a propor a realocação desse valor para o Edital de 2022. A proposta foi aprovada por unanimidade.

O **Edital de Chamamento Público nº 02/2022** foi publicado em 22/02/2022 e, assim como no exercício anterior, foi abordado nas plenárias apenas como item de informe, com a apresentação das etapas de execução, sem registro de questionamentos.

Durante os trabalhos da reunião de junho/2022, a Mesa Diretora comunicou o recebimento do Ofício Circular nº 23/2022/CONANDA/GAB.SNDCA/SNDCA/MMFDH, comunicando a nulidade dos artigos 12 e 13 da Resolução do CONANDA nº 137/2010, que tratam da chamada “doação casada”, em que o destinador do I.R. indicava a OSC receptora::

Informam acerca do recebimento de Ofício da Advocacia Geral da União e parecer jurídico da SEMAS, comunicando a nulidade dos artigos 12 e 13 da Resolução do CONANDA 137/2010, relacionada à sensibilização do imposto de renda. O presidente lembra que o recurso continua sendo do Fundo, porém, o que foi suspenso é a indicação por parte do doador acerca da destinação do recurso para determinada instituição – que era feita à razão de 75% para a instituição indicada e 25% para o Fundo. Lembra que a organização indicada precisa estar com o registro, o projeto regular e aprovado para obter o repasse do recurso, a fiscalização que é feita pelo Fundo. Diante do exposto, os Certificados de Autorização para Captação de Recursos serão emitidos sem a previsão de destinação de apenas 25% ao FMDCA e sim 100% conforme determinação do referido documento. Serão realizadas discussões e consultas pela Comissão de Fundos para verificar os impactos e procedimentos necessários diante do contexto e as OSC's serão comunicadas.

No mês seguinte, o presidente retomou o assunto e informou que advogados consultados confirmaram que tal modalidade (“casada”) viola o princípio da legalidade, dado que o valor é considerado imposto. A destinação ao FMDCA- RP continua válida, mas sem a indicação nominal de OSC's. Uma reunião com as entidades foi agendada para 14/07/2022 para discutir alternativas operacionais, enquanto o recurso do CONANDA para manter a “doação casada”, segue em trâmite. A expectativa da reunião era definir estratégias de controle e sensibilização da destinação do I.R com a manutenção de empenho das OSC's, mesmo sem a emissão de guias nominais.

Embora a reunião realizada em julho não tenha sido abordada diretamente na plenária de agosto/2022, o tema permaneceu em evidência nas discussões do Conselho. Em razão da nulidade da “doação casada”, a mesa diretora anunciou a necessidade de alteração da **Resolução nº 01/2022 do FMDCA-RP**, com a abertura de consulta pública até a plenária de setembro/2022, quando seria realizada a deliberação final sobre a nova redação. A medida gerou questionamentos por parte de representantes das OSC's, principalmente quanto à forma de comunicação adotada e aos impactos nas estratégias de captação do recurso. Em resposta, o

presidente do Conselho relatou que seria enviada uma comunicação oficial às entidades explicando as alterações e ressaltou que, embora se trate de uma decisão judicial e, portanto, não sujeita à votação, a minuta da Resolução seria submetida à consulta pública para garantir ampla participação.

O presidente do Conselho reiterou que os recursos oriundos do IR são públicos, pertencem ao FMDCA-RP, e que a forma de destinação anterior, com indicação direta de OSC's, fere o princípio da legalidade. Com a mudança, a totalidade dos valores destinados (100%) será incorporada ao FMDCA-RP e sua distribuição será realizada com base no Plano de Aplicação, por meio de edital público, conforme os eixos prioritários definidos e os critérios de avaliação estabelecidos. Alguns representantes de OSC's se manifestaram, declarando que iniciaram mobilizações para ampliar as arrecadações e buscar estratégias alternativas de sensibilização. Nesse contexto, foi proposta e aprovada a criação da **Comissão Especial Sensibilização do Imposto de Renda - Grupo Sensibiliza (GS)** para discussão e fortalecimento das ações de captação de recursos para o FMDCA-RP. A comissão tinha como missão construir propostas que ampliassem o financiamento voltado à garantia dos direitos da criança e do adolescente no município, revelando compromisso com a defesa e garantia de direitos das crianças e dos adolescentes, princípio do CMDCA-RP no exercício de sua função bem como a superação de uma prática corporativista de cada OSC em defesa da manutenção de seus programas e projetos.

Durante o debate, também foi destacada a necessidade de revisão dos critérios de destinação, após a alteração da atual Resolução do Fundo, já com vistas à elaboração da Resolução e Plano de Aplicação para 2023. A técnica de referência do CMDCA-RP reforçou a necessidade de início dessas discussões, especialmente diante das mudanças previstas na composição do colegiado que se formaria no novo biênio 2023-2024. Ressaltou, ainda, que o segundo semestre exigiria uma atuação intensa do Conselho, considerando a agenda de compromissos como a Renovação de Registros das OSC's, a realização da Conferência Lúdica e da Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, além do processo eleitoral para escolha da nova gestão do CMDCA-RP.

Na plenária de setembro/2022 o coordenador da **Comissão Especial - Grupo Sensibiliza** relatou sobre a elaboração de um calendário de ações e a proposta de lançamento de uma campanha de arrecadação com adesão de 33 OSC's, que autorizaram o uso de seus dados para a sensibilização e que possuíam uma lista com 100 empresas a serem visitadas. A campanha estava prevista para iniciar em 01/11/2022 e apresentou os custos, solicitando o apoio financeiro pelo FMDCA-RP. O grupo também articulou uma reunião com o Prefeito para ampliar o engajamento do poder público. Nesta reunião, o vice-presidente fez uma fala de reconhecimento às OSC's que compõem a Comissão Especial - GS, elogiando a iniciativa de criação da campanha de arrecadação voltada ao FMDCA-RP. Em sua colocação, ele destacou a importância da mobilização social para aumentar as destinações ao Fundo e reforçou o papel legal e institucional da **Comissão Permanente Gestora do FMDCA-RP**, que, segundo ele, *“é a instância legalmente autorizada a realizar ações de arrecadação”*, ainda que, na prática, não estivesse conseguindo cumprir tal função devido ao acúmulo de demandas de análise.

O vice-presidente também buscou diferenciar as funções entre a Comissão Permanente, que propõe a forma de distribuição dos recursos, e a Comissão Especial, que, embora sem função deliberativa, seria fundamental para impulsionar a captação de recursos. Essa diferenciação de competências foi destacada de forma categórica, numa tentativa de organizar os papéis institucionais dentro do Conselho. No entanto, ao longo da própria reunião, essa lógica de distinção foi contradita na prática. Quando a pauta fixa e específica da Comissão Permanente Gestora do Fundo foi finalmente aberta, era de supor uma condução propositiva por parte de seu coordenador, especialmente diante da urgência da campanha e do orçamento apresentado pela Comissão Especial. No entanto, o coordenador da Comissão Permanente declarou que nada tinha a apresentar, afirmando ainda que entraria em contato com o coordenador da Comissão Especial para tratar do assunto, uma inversão evidente dos papéis previamente retomados pelo vice-presidente. Além disso, na análise desta ata, chamou a atenção, o fato de que nada foi mencionado sobre a consulta pública aberta na plenária de agosto/2022, cuja vigência havia sido

anunciada até a plenária de setembro para discussão e deliberação final da nova redação da Resolução sobre o FMDCA-RP e o plano de aplicação dos recursos.

Na plenária de outubro/2022, a Comissão Permanente Gestora do Fundo, representada pelo vice-presidente, apresentou uma devolutiva referente às deliberações ocorridas na plenária de setembro sobre a Comissão Especial - GS. Informou que o presidente do Conselho, juntamente com representantes das entidades do GS, participou de uma reunião com o Prefeito Municipal e com representantes da gestão da Secretaria Municipal de Assistência Social. Como resultado dessas articulações, anunciou a realização da Campanha de Sensibilização sobre a Destinação do IR, com lançamento previsto para o dia 08/11/2022, na sede da Associação de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Ribeirão Preto (AEAARP). Também relatou sobre a programação de uma capacitação específica para preparar os representantes das OSC's envolvidas na campanha, fortalecendo suas estratégias de mobilização e captação junto ao setor empresarial e à sociedade em geral.

Esse conjunto de ações denota, na análise o protagonismo do Grupo Sensibiliza frente à morosidade institucional da Comissão Permanente, reforçando a necessidade de revisão dos fluxos internos do Conselho para garantir maior efetividade às suas comissões e fomentar a corresponsabilidade na governança do Fundo Municipal.

A plenária de dezembro de 2022 marcou o encerramento do biênio 2021-2022 e foi palco de importantes atualizações sobre a normativa que orienta a destinação de recursos ao FMDCA-RP. O presidente do CMDCA-RP informou que os artigos 12 e 13 da Resolução nº 137/2010 do CONANDA, anteriormente anulados, foram temporariamente restaurados, em decorrência de um recurso interposto pelo Ministério Público. Destacou, entretanto, que essa restauração tem caráter provisório, permanecendo vigente até que haja uma decisão definitiva do Superior Tribunal de Justiça (STJ) ou nova regulamentação legal sobre o tema.

Na sequência, destacou que, apesar da restauração dos dispositivos, os recursos sensibilizados ao longo do ano de 2022 seriam integralmente aplicados no

FMDCA-RP no início de 2023, uma vez que não haveria tempo hábil para readequar os critérios de aplicação, portanto, a destinação dos valores seguirá o Plano de Aplicação, por meio de Edital de Chamamento Público, e será discutida pelas Comissões Permanentes do Fundo e de Inscrição e Registro em 2023. Por fim, relatou que o Executivo Municipal protocolou, em 01/12/2022, o Projeto de Lei Complementar Municipal nº 59/2022, que propõe a retomada da possibilidade de doações direcionadas diretamente às entidades, como anteriormente praticado. A apresentação do projeto ocorreu sem qualquer consulta ou comunicação ao CMDCA-RP, ao gestor do FMDCA-RP ou às comissões competentes. A plenária deliberou pela manifestação do Conselho, caso seja oficialmente consultado sobre a proposta.

Com base na análise da categoria Deliberação sobre Gerência do Fundo Municipal (Art.88, IV) do ECA, observa-se que a atuação do CMDCA-RP como instância de gestão e deliberação do FMDCA, revela tensões significativas entre a dimensão estratégica de formulação de políticas públicas e as demandas operacionais que permeiam o cotidiano do colegiado.

A concentração das deliberações em aspectos predominantemente administrativos e financeiros, como saldos bancários, lançamento de editais e campanhas de incentivo à destinação do Imposto de Renda, demonstra um padrão de atuação voltado à gestão cotidiana, restringindo o papel do CMDCA-RP à esfera gerencial. Tal direcionamento ocorre em detrimento de sua função estratégica de definição de prioridades e articulação de políticas públicas voltadas à infância e adolescência no município, como por exemplo, o “abandono” da discussão e deliberação sobre o diagnóstico municipal que é um instrumento de gestão política para efetividade da função do CMDCA-RP como órgão deliberativo e controlador da política municipal para crianças e adolescentes. Essa dinâmica contribui para o esvaziamento do caráter deliberativo do Conselho e compromete sua legitimidade como instância de controle social.

A queda significativa no número de assuntos deliberados, **passando de 77 no biênio 2019/2020 para 47 no biênio 2021/2022**, está associada à

implementação dos editais de chamamento público regulamentados pela Lei nº 13.019/2014.

A adoção dessa nova lógica de repasse de recursos públicos impactou diretamente o processo de seleção, resultando na desclassificação de um número expressivo de propostas. Tal cenário exigiu a elaboração de dois editais de chamamento ainda no exercício de 2019, em um esforço para viabilizar as parcerias com as organizações da sociedade civil. Em 2020, o processo foi novamente afetado, desta vez por fatores externos, como a decretação da situação de emergência sanitária decorrente da pandemia de COVID-19. As medidas de contenção, como o lockdown e o distanciamento social, impuseram a necessidade de readequação dos serviços pactuados, exigindo das organizações a reformulação de seus planos de trabalho, com foco na execução remota das atividades. Essas situações atípicas consumiram grande parte das atenções e dos esforços do colegiado durante o primeiro biênio, o que também ajuda a explicar a redução posterior no volume de matérias deliberadas.

A limitação observada na análise desta categoria, foi agravada pela fragilidade dos instrumentos de planejamento e diagnóstico utilizados pelo colegiado. Durante todo o período analisado, a única referência diagnóstica utilizada pelo Conselho data de 2015, sem registros de atualizações relevantes que orientassem a elaboração dos Planos de Aplicação de Recursos. Nesse cenário, a formulação de editais e a seleção de projetos passaram a responder mais a critérios formais e à disponibilidade orçamentária do que a prioridades estabelecidas com base em evidências e análises de contexto.

Outro aspecto importante refere-se à transição normativa decorrente da adoção do regime jurídico das parcerias instituído pela Lei Federal nº 13.019/2014. A mudança de uma lógica pautada em resoluções internas e procedimentos menos padronizados para uma configuração que exige critérios objetivos, metas pactuadas e acompanhamento técnico dos resultados representou um marco legal importante. Contudo, essa transição deu-se de forma predominantemente normativa e formal, sem que os princípios e exigências da nova legislação fossem efetivamente

incorporados à prática cotidiana do Conselho, especialmente no que diz respeito à gestão do fundo.

Apesar dessas limitações, algumas iniciativas de qualificação da gestão do FMDCA-RP podem ser destacadas como a realização de plenária exclusiva para debate da Resolução e do Plano de Aplicação em 2019 e a institucionalização de consultas públicas nos anos seguintes. Estas práticas incorporadas constituem avanços importantes no sentido da transparência e da promoção da participação social. Também destaca-se que, durante a pandemia de COVID-19, o Conselho demonstrou capacidade de articulação e flexibilidade ao promover readequações nos planos de trabalho e ajustes nos editais, em resposta às demandas emergenciais do contexto sanitário.

Ainda assim, tais ações, embora positivas, não foram suficientes para consolidar uma cultura de planejamento estratégico nem para reforçar a centralidade da deliberação coletiva na definição da aplicação dos recursos do FMDCA-RP. Persistem desafios estruturais, como a produção e atualização de diagnósticos, o fortalecimento das competências dos conselheiros e a institucionalização de mecanismos efetivos de controle social sobre as decisões que envolvem o financiamento das políticas públicas para a infância e adolescência.

Essa fragilidade se reflete diretamente na forma como os recursos do fundo vêm sendo aplicados, especialmente na ausência de uma política orientada por dados atualizados e diagnósticos consistentes. Na prática, essa lacuna contribui para a reprodução de um modelo de distribuição de recursos que se aproxima da antiga lógica de subvenções sociais, priorizando organizações já historicamente contempladas com o financiamento público, muitas vezes em função de vínculos consolidados no interior do próprio CMDCA-RP. Tal dinâmica favorece uma atuação marcada por traços corporativistas, em que as decisões sobre editais e projetos são orientadas mais por interesses consolidados de determinados segmentos da sociedade civil do que por critérios técnicos e estratégicos que respondam às reais necessidades das crianças e adolescentes do município. Com isso, enfraquece-se o papel do Conselho como instância de formulação, pactuação e deliberação de

políticas públicas, e perpetua-se um padrão de gestão do fundo mais reativo e burocrático, que compromete a efetividade e a equidade das ações financiadas.

Diante do exposto, na categoria **Gerência do Fundo Municipal (Art. 88, IV – ECA)**, observou-se que a maioria das deliberações concentrou-se em questões administrativas e financeiras, como a análise de saldos bancários, editais de chamamento público e campanhas de incentivo fiscal. Essa lógica gerencial reduziu o papel estratégico do Conselho, que deveria orientar a definição de prioridades para a política pública municipal de infância e adolescência e fomentá-las por meio de sua capacidade deliberativa quanto aos recursos do FMDCA-RP. Além disso, constatou-se uma lacuna significativa na supervisão dos programas registrados, evidenciando uma desconexão entre a concessão formal de registros e a avaliação efetiva da qualidade dos serviços prestados pelas entidades, em desacordo com os princípios previstos no ECA.

Essa dinâmica tem agravo pela ausência de um diagnóstico atualizado sobre a situação de acesso e violação estatal dos direitos da criança e do adolescente no município. O diagnóstico vigente, datado de 2015, não foi atualizado nem substituído até o último ano considerado por esta pesquisa (2022), o que compromete o processo de definição das prioridades nos planos de aplicação dos recursos do FMDCA-RP, ausência que impacta a atuação estratégica do CMDCA-RP e enfraquece a capacidade de adequar suas decisões deliberativas às reais demandas das crianças e adolescentes de Ribeirão Preto, evidenciando a necessidade urgente de fortalecimento da gestão, da avaliação contínua e da orientação estratégica do Fundo Municipal.

Conforme Guerra (2012) os Conselhos têm sido absorvidos por funções técnico-administrativas a ponto de terem sua capacidade de politizar novos temas e questões significativamente reduzidas. Dessa forma, os dados analisados demonstram que a atuação do CMDCA-RP, ao priorizar aspectos formais e operacionais da gerência do Fundo, não tem garantido sua função estratégica de articulação, planejamento e fiscalização, como previsto no marco legal e nos princípios da gestão democrática das políticas sociais.

A priorização de rotinas técnico-burocráticas, sem vínculo com processos de avaliação e planejamento estratégico, esvazia o caráter deliberativo do CMDCA-RP e compromete o cumprimento do Art. 88, IV, do ECA, que estabelece a responsabilidade do conselho na formulação e controle da política de atendimento, inclusive quanto à gestão do fundo. A ausência de um diagnóstico atualizado e de mecanismos sistemáticos de avaliação reflete não apenas uma fragilidade institucional, mas uma desconformidade com os fundamentos da política pública orientada por direitos.

5.2.3. Registro de Entidades e Programas

A categoria **Registro de Entidades e Programas** (Arts. 90, §§ 1º e 3º, e 91 – ECA) também apresentou queda na incidência dos grupos temáticos, passando de **38 temas e assuntos** no primeiro biênio para **29** no segundo.

Verificou-se que, no exercício de 2019/2020, dos 38 assuntos levantados, 5 (13%) estiveram diretamente relacionados aos atestados de eficiência e qualidade, exigidos para o processo de renovação bienal de registros, emitidos pelos Conselhos Tutelares, pelo Ministério Público e pela Vara da Infância e Juventude.

A incidência deste assunto deu-se, sobretudo, em razão de indeferimentos da emissão do atestado pelo Ministério Público, motivados pela ausência de documentação essencial, especialmente alvarás e licenças de funcionamento e, demandou intensas articulações do CMDCA-RP com os órgãos competentes, no intuito de resolver os impasses e assegurar a renovação dos registros, especialmente para garantir a continuidade das ofertas às crianças e adolescentes pelas OSC's.

No biênio seguinte (2021/2022), tal situação não se repetiu, indicando uma possível maturação do processo e maior alinhamento entre os atores envolvidos. A ausência dessa pauta nas reuniões evidencia que o fluxo de renovação ocorreu de maneira mais fluida e sem intercorrências formais, o que contribuiu para a redução do número total de assuntos deliberados neste período.

Os artigos 90 e 91 do ECA estabelecem diretrizes essenciais para o funcionamento das OSC's que desenvolvem serviços, programas e projetos de atendimento à crianças e adolescentes. O artigo 90, especialmente em seus parágrafos 1º e 3º, determina que essas entidades somente poderão funcionar mediante prévio registro nos CMDCA, além de exigirem a inscrição para cada oferta. Esses dispositivos visam garantir a regularidade institucional e a compatibilidade das ações com a política de atendimento ao segmento, promovendo maior controle, transparência e qualidade nos serviços ofertados. Já o artigo 91 reforça a obrigatoriedade da fiscalização contínua pelo CMDCA de todos os serviços, programas e projetos inscritos, tanto os executados pelas OSC's como pelo poder público, como forma de assegurar a efetividade dos direitos infanto-juvenis.

Destas duas regulamentações do ECA com relação à legitimidade conferida ao CMDCA para aferir a adequabilidade dos serviços, programas e projetos para crianças e adolescentes, observa-se que não apenas a obtenção inicial do registro pelas OSC's e da inscrição de todas ofertas sejam públicas (direta ou indiretamente executadas pelo poder público) ou privadas, é obrigatória, mas também sua renovação periódica, o que justifica a existência de normativas específicas, como as **Resoluções CMDCA-RP nº 03/2020 e nº 02/2022**, que regulamentam esse processo no âmbito do município de Ribeirão Preto.

Conforme disposto nas Resoluções CMDCA-RP nº 03/2020 e nº 02/2022, que regulamentam os procedimentos administrativos referentes ao registro e à renovação de registro de entidades, bem como à inscrição e à renovação de programas de ação junto ao CMDCA-RP, tais processos devem ocorrer bianualmente, sempre no período de 1º a 30 de setembro do ano anterior ao término da validade do registro. Cada ciclo de registro e inscrição tem vigência até 31 de março dos anos ímpares, marcando o encerramento do biênio correspondente. Assim, no intervalo analisado por esta pesquisa, os processos de análise de renovação ocorreram nos anos de 2020 e 2022, para a obtenção do registro em 2021 e 2023.

No âmbito do CMDCA-RP, as comissões responsáveis pela condução e acompanhamento dos processos de registro e inscrição são a **Comissão**

Permanente Gestora de Registro e Inscrição e a **Comissão Permanente de Supervisão Técnica**, que devem atuar em perfeita harmonia e de forma articulada, garantindo a coerência entre a análise técnica e o acompanhamento das ações desenvolvidas pelas OSC's.

A Comissão Permanente Gestora de Registro e Inscrição é responsável não apenas pela análise documental e emissão de pareceres, mas também por assegurar que as OSC's e suas ofertas estejam alinhadas às diretrizes da política de atendimento à criança e ao adolescente. Sua atuação deve refletir o papel do CMDCA-RP como instância de deliberação e controle social, considerando critérios de qualidade, efetividade e relevância social das ações propostas, superando uma função meramente burocrático-administrativa.

Já a Comissão Permanente de Supervisão responde pelo monitoramento, através de visitas às OSC's registradas analisando a execução dos seus programas inscritos, devendo fornecer subsídios qualificados à Comissão de Registro e Inscrição e ao plenário do Conselho, de modo a contribuir para decisões fundamentadas, transparentes e orientadas ao interesse público.

Comissão Permanente Gestora de Registro e Inscrição

O ano de 2019 foi iniciado com a reunião no mês de fevereiro/2019, quando o coordenador da Comissão apresentou em plenária os pareceres referentes às OSCs que haviam solicitado registro e inscrição de programas. Os encaminhamentos foram aprovados por unanimidade, sem apontamentos ou contestações, indicando uma dinâmica protocolar e ainda incipiente no início da nova gestão do conselho. Nos meses de março e agosto/2019, não foram registradas deliberações relativas à Comissão, demonstrando momentos de intervalo nos trabalhos apresentados em plenária.

Neste ano, houve uma série de movimentações importantes na atuação da **Comissão Permanente Gestora de Registro e Inscrição do CMDCA-RP**, revelando uma tentativa de institucionalização de rotinas e procedimentos. Já em abril/2019, o coordenador trouxe à plenária uma proposta de sistematização do

trabalho da comissão, apresentando um calendário fixo mensal de reuniões ordinárias, sempre na primeira segunda-feira do mês, das 14h às 17h. Além disso, definiu-se um regime de plantão para atendimento às OSC's com agendamento prévio, o que denota uma preocupação em manter canais abertos para escuta e orientação.

O coordenador também reforçou que as decisões da comissão seriam sempre coletivas, sem posicionamentos individuais, reforçando o caráter institucional das deliberações. Na mesma plenária, destacou-se que as OSC's poderiam contestar pareceres desfavoráveis por meio de documentação comprobatória, com possibilidade de reanálise. Uma das conselheiras representantes da Sociedade Civil, ainda que tenha aprovado os pareceres apresentados, solicitou o registro em ata dos motivos específicos que embasaram cada deliberação, com o objetivo de subsidiar a análise crítica do colegiado quanto à aprovação ou reprovação dos pareceres emitidos pela Comissão.

Em maio/2019, verifica-se um avanço importante em termos de comunicação com as entidades: tendo sido pactuado que, a partir de então, todas as deliberações desfavoráveis da comissão seriam formalizadas, antes da apreciação pela plenária, por meio de notificações oficiais, com envio às OSC's e entes governamentais. A medida foi vista como um aperfeiçoamento procedimental, visando à transparência e ao direito à ampla defesa. Os pareceres apresentados naquele mês foram aprovados por unanimidade.

No mês de junho/2019, a comissão informou não ter pareceres pendentes de apreciação e destacou a finalização de um documento normativo interno denominado **“Procedimentos para Análise da Comissão Permanente de Registro e Inscrição do CMDCA de Ribeirão Preto referente ao ano de 2019”**, disponível para consulta na sede do Conselho. A institucionalização desse documento tem relevância pela padronização dos critérios e fluxos de análise, contribuindo para maior segurança jurídica, imparcialidade e previsibilidade dos processos.

Em julho/2019, um impasse envolvendo o parecer da Comissão sobre o registro e inscrição de programa de ação de uma OSC mobilizou a plenária. Durante a discussão, uma conselheira se manifestou publicamente em defesa da entidade, apontando os obstáculos enfrentados pela organização, como a dificuldade de acesso ao sistema do CMDCA-RP. O debate provocou propostas voltadas à revisão dos fluxos de comunicação e ao fortalecimento da relação entre o conselho e as organizações da sociedade civil. Houve sugestões para que as comissões adotassem posturas mais acolhedoras e que os pareceres desfavoráveis fossem revistos considerando as particularidades de cada instituição. Ao final, a plenária aprovou por unanimidade a proposta de aprimorar a orientação às entidades e de revisar os pareceres de forma mais sensível e contextualizada.

Na plenária de setembro/2019, os pareceres de registro das OSC's e da inscrição de programas de ação foram novamente submetidos e aprovados por unanimidade, inclusive os que haviam sofrido reprova na reunião de julho/19, em uma dinâmica semelhante a de meses anteriores, sem questionamentos ou manifestações por parte do colegiado.

A reunião de outubro/2019 foi marcada por uma situação envolvendo uma entidade cujo processo de renovação de registro apresentou menções à cobrança de mensalidades, o que gerou dúvidas quanto à compatibilidade com o caráter gratuito exigido para serviços públicos (inclusive com financiamento por fundo público) e desenvolvido por OSC's, declaradamente sem fins lucrativos.

Diante da ausência de um parecer conclusivo por parte da Comissão Permanente de Registro e Inscrição, a deliberação foi encaminhada à plenária. O caso demandou um trabalho articulado entre as Comissões de Fundo e de Supervisão Técnica, além da presença de representantes da OSC, conforme deliberado em plenárias de maio/19, pactuando a comunicação prévia de pareceres desfavoráveis com vistas à participação das organizações e ao esclarecimento de dúvidas. Após amplos debates e esclarecimentos, a plenária deliberou pela aprovação do registro e inscrição de programa de ação, condicionada à correção da documentação no prazo de 10 dias. A situação evidenciou os limites da atuação da

comissão frente a lacunas normativas e reforçou a importância da articulação institucional no âmbito do Conselho.

Em novembro de 2019, o coordenador da Comissão informou que o CMDCA-RP vinha realizando um levantamento da documentação das OSC's identificando Estatutos que não faziam menção direta ao atendimento de crianças e adolescentes, o que exigiria alterações estatutárias e posterior registro em cartório.

Por fim, em dezembro/2019, foi informado que a comissão estava concentrada na análise dos relatórios de atividades de 2019, dos programas de ação inscritos, com o objetivo de finalizar as pendências antes do novo prazo de entrega, estipulado para fevereiro de 2020. O trabalho da comissão, portanto, finalizou o ano com foco na organização documental e na preparação para o novo ciclo de registros.

No exercício de 2020, a Comissão Permanente Gestora de Registro e Inscrição do CMDCA-RP deu continuidade às suas atividades com ênfase no cumprimento das normativas relativas ao registro e renovação de OSC's e programas de ação. A partir do mês de fevereiro, observou-se o reforço da obrigatoriedade de entrega dos Relatórios Anuais de Atividades por todas as OSC's com registro ativo, conforme preconizado pela **Resolução nº 03/2018**. Embora não houvesse informes substanciais por parte da Comissão, a técnica de referência do CMDCA-RP destacou que o sistema eletrônico permaneceria aberto até o dia 17 de fevereiro para a devida inserção dos formulários, mesmo para entidades que não haviam recebido recursos financeiros. Essa exigência visava assegurar a regularidade documental das organizações e garantir a transparência quanto à execução de seus programas de ação.

Em março/2020, a Comissão apresentou pareceres que foram aprovados por unanimidade, sem contestações, sinalizando a regularidade de seus encaminhamentos até aquele momento. No entanto, não houve deliberações relacionadas à Comissão nas plenárias de maio/2020. Já em junho/2020, retomou-se a pauta referente à análise dos Relatórios Anuais de Atividades de 2019, cujo início havia sido comunicado na plenária de dezembro de 2019, com

expectativa de finalização antes da abertura do novo período de inserção. Contudo, a Comissão ainda se encontrava em processo de avaliação, destacando a complexidade da tarefa e a existência de situações que demandavam discussões adicionais.

No mês de julho/2020, a coordenadora da Comissão informou que a análise dos relatórios ainda não havia sido concluída e antecipou a necessidade de revisão da Resolução referente ao registro e inscrição, tendo em vista a proximidade dos prazos para renovação bienal. A proposta de alteração do texto normativo foi colocada em consulta pública no período de 24 a 31 de julho, com análise das contribuições previstas entre 2 e 7 de agosto, conforme cronograma pactuado. Essa sistemática teve como objetivo otimizar a tramitação da nova resolução e possibilitar sua deliberação célere na plenária seguinte.

Na plenária de agosto/2020, a Comissão Permanente Gestora de Registro e Inscrição apresentou os encaminhamentos finais da proposta de reformulação normativa que resultou na **Resolução nº 03/2020**. Conforme previamente acordado, o texto foi disponibilizado em consulta pública entre os dias 24 e 31 de julho, recebendo apenas duas contribuições, devidamente respondidas pela técnica de referência do CMDCA-RP.

Dentre os apontamentos recebidos na consulta pública, destacou-se a manifestação de uma OSC, cuja atuação se dá em regime de atendimento indireto - defesa e garantia de direitos. Inicialmente, o texto da minuta excluía a possibilidade de inscrição de programas de assessoramento e defesa de direitos, sob o argumento de que o ECA contemplaria apenas ações de atendimento direto. No entanto, diante da argumentação da organização e dos resultados positivos e relevantes por ela apresentados em anos anteriores, a Comissão reviu seu posicionamento e sugeriu ao colegiado a reinserção desta categoria na nova resolução, sendo acatado pelos conselheiros.

Durante a plenária, ocorreram também discussões relevantes quanto à exigência de comprovação das condições adequadas dos espaços de atendimento das OSC's, com sugestão da inclusão de uma autodeclaração por programa de

ação, especificando os respectivos endereços de execução, para além da sede. Tal sugestão foi debatida pela plenária, sendo considerada por alguns conselheiros já contemplada no Anexo IV da resolução, que prevê a autodeclaração das entidades quanto às suas condições estruturais. A divergência centrou-se na abrangência do referido anexo e na forma com que trata da especificação dos endereços dos programas. A técnica de referência do CMDCA-RP explicou que o sistema eletrônico exige o preenchimento de todos os endereços da OSC, e que os formulários vinculados ao processo de renovação também demandam essa informação. Por fim, a conselheira retirou a proposta de alteração no texto normativo, reconhecendo que o debate já havia evidenciado a importância da responsabilização das OSC's quanto às condições de atendimento em todos os locais onde atuam.

Outro ponto amplamente debatido foi a dificuldade recorrente enfrentada pelas OSC's para obtenção dos atestados de eficiência e qualidade emitidos pelos Conselhos Tutelares, conforme previsto na Resolução. Diversas OSC's relataram, via chat, não terem conseguido esses documentos, destacando a necessidade de articulação mais efetiva com os órgãos emissores. Ainda assim, reforçou-se que tais atestados seriam exigidos no momento da renovação, conforme orientação recebida do MP no início de 2020.

A Resolução nº 03/2020 foi então colocada em votação e aprovada por unanimidade, estabelecendo novas diretrizes para o processo de registro e renovação de OSC's e programas de ação junto ao CMDCA-RP, com vigência a partir do mês seguinte

Em setembro/2019 a Comissão Permanente Gestora de Registro e Inscrição apresentou os trabalhos com enfoque na renovação dos registros das entidades e programas de ação, com prazo final fixado para 30 de setembro, de acordo com a nova Resolução nº 03/2020. Nessa etapa, reforçou-se a necessidade de apresentação dos atestados de eficiência e qualidade emitidos pelo MP, pela Vara da Infância e Juventude, e pelos Conselhos Tutelares. A exigência de documentação mais robusta, como alvarás de funcionamento, gerou debates entre conselheiros e representantes de OSCs, especialmente diante das dificuldades enfrentadas por

organizações situadas em áreas de vulnerabilidade e sem regulamentação urbanística por parte do próprio município, o que inviabiliza, em muitos casos, a emissão de tais documentos e compromete a regularização institucional dessas entidades.

A complexidade do processo de renovação intensificou-se em outubro/2020, quando foi informado que 85 OSC's haviam protocolado pedidos de registro ou renovação, totalizando 142 formulários a serem analisados. Apenas 26 dessas organizações estavam com a documentação em conformidade. A Comissão definiu que seria aceito, ao menos, o protocolo de solicitação dos documentos exigidos, a fim de viabilizar a continuidade do processo. A necessidade de correções estatutárias e a obtenção dos atestados do MP se destacaram como entraves frequentes, exigindo articulação com outros atores do Sistema de Garantia de Direitos. Nesse sentido, a Comissão solicitou apoio de conselheiros adicionais para concluir as análises em tempo hábil.

Em novembro/2020, a plenária tomou ciência de que diversos atestados de eficiência e qualidade foram indeferidos pelo Ministério Público, cuja justificativa se baseava na ausência de documentação básica por parte das OSC's. O Promotor de Justiça ressaltou em reunião realizada junto aos membros da Comissão que, embora o CMDCA-RP pudesse, por prerrogativa própria, aprovar o registro mesmo diante do indeferimento do atestado, os conselheiros deveriam estar cientes da responsabilidade legal que assumiriam. A Comissão deliberou, então, por conceder às organizações afetadas um prazo estendido até 31 de março de 2021 para a regularização documental, data que coincidia com o vencimento dos certificados de registro do biênio 2019-2020. O MP também se dispôs a colaborar por meio da formalização de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), como instrumento jurídico para viabilizar a adequação das OSC's.

Nesse processo, ficou evidente a sobreposição entre exigências legais, entraves burocráticos e limitações estruturais enfrentadas pelas OSC's, muitas vezes impossibilitadas de atender prontamente às exigências documentais. Ainda assim, a atuação da Comissão de Registro e Inscrição demonstrou disposição em

buscar soluções, seja por meio da flexibilização de prazos, seja pela articulação com o Ministério Público e outras instâncias do Sistema de Garantia de Direitos. A experiência do ano de 2020, marcada pela pandemia de COVID-19 e seus efeitos sobre a operação das entidades, revelou a importância da atuação sensível e articulada do CMDCA-RP diante dos desafios concretos enfrentados pelas organizações da sociedade civil.

No contexto do novo biênio 2021-2022 do CMDCA-RP, a **Comissão Permanente Gestora de Registro e Inscrição** teve sua composição reformulada logo na primeira plenária extraordinária do ano, realizada em 01/02/2021, ocasião em que também foram empossados os novos conselheiros, eleita a mesa diretora e constituídas as comissões permanentes, compostas, paritariamente por representantes do poder público e da sociedade civil.

Durante o mês de fevereiro de 2021, a Comissão Permanente Gestora de Registro e Inscrição apresentou pareceres referentes a registros iniciais e à inscrição de programas de ação, bem como a processos de renovação, todos relativos às OSC's. Todos os pareceres apresentados foram submetidos à deliberação da plenária do CMDCA-RP e aprovados por unanimidade.

O coordenador da comissão destacou a importância da atualização contínua das informações institucionais no sistema eletrônico do Conselho, uma vez que diversas OSC's se encontravam em situação de notificação reiterada quanto a pendências documentais, sem que tivessem promovido as devidas correções, inclusive após o envio de comunicações em outubro de 2020. A ausência de atualização cadastral, agravada por questões como a utilização de e-mails institucionais desatualizados, foi identificada como um dos principais entraves ao processo regular de renovação dos registros.

No mês de março/2021, houve intensificação do trabalho da comissão, com nova rodada de pareceres, todos submetidos e aprovados pela plenária do CMDCA-RP. Diante da proximidade do vencimento dos certificados das OSC's em 31/03/2021, a comissão propôs, e teve aprovada, a realização de uma plenária extraordinária no dia 29/03/2021, com o objetivo específico de deliberar os últimos

processos em tramitação, cujos ajustes e correções documentais já estavam em fase final. Tal estratégia denota não apenas o comprometimento da comissão com os prazos legais e administrativos, mas também sua atenção às garantias de continuidade das atividades das entidades registradas.

Em abril/2021, foi formalizada uma alteração na composição da comissão, com a substituição da representante da Secretaria Municipal da Fazenda, pelo conselheiro representante da SEMAS, o que assegurou a manutenção da representatividade paritária entre os segmentos governamental e não governamental.

Entre os meses de maio e agosto de 2021, a comissão apresentou, de forma sistemática, pareceres ao registro e inscrição de programas de ação, todos aprovados por unanimidade nas respectivas plenárias ordinárias. O mesmo padrão se repetiu nos meses de outubro e dezembro, indicando a existência de um fluxo contínuo e estruturado de análise dos processos, o que contribui para a previsibilidade e estabilidade institucional da atuação de registro.

Nos meses de setembro e novembro, não foram registradas novas demandas ou pareceres apresentados, o que evidencia uma sazonalidade natural nas solicitações, geralmente concentradas no primeiro semestre do ano, especialmente em função da data-limite para renovação dos registros das OSC's.

De modo geral, a atuação da Comissão Permanente Gestora de Registro e Inscrição em 2021 caracteriza-se pela organização processual, pela observância dos dispositivos legais aplicáveis e pelo compromisso com a legalidade e a regularidade das parcerias firmadas entre o poder público e as entidades da sociedade civil no âmbito da política de atendimento à criança e ao adolescente. A análise desse período revela um esforço coletivo de reestruturação da comissão, de retomada de rotinas administrativas pós-pandemia e de fortalecimento do controle social e da transparência nos processos decisórios.

No exercício de 2022, a Comissão Permanente Gestora de Registro e Inscrição manteve a regularidade de suas ações junto ao CMDCA-RP, apresentando

pareceres e orientações quanto ao registro de entidades e à inscrição de programas de ação voltados à infância e adolescência.

Em fevereiro, foram apresentados pareceres quanto ao registro de organizações da sociedade civil e seus programas de ação, sendo todos aprovados por unanimidade, sem manifestações contrárias ou questionamentos. Destaca-se para apresentação em plenária, proposta acolhida pelo coordenador da Comissão. No entanto, não há registros de que essa ação tenha sido efetivamente realizada, conforme verificado nas atas analisadas nesta pesquisa.

Nas plenárias de março e abril, a Comissão voltou a apresentar pareceres técnicos sobre o registro de entidades e a inscrição de programas de ação, todos aprovados por unanimidade, sem registros de debates ou questionamentos.

No mês de maio, não houve apresentação de pareceres pela Comissão. Já em junho, foi informado que uma organização da sociedade civil havia protocolado pedido de registro inicial, cuja documentação encontrava-se em fase de análise.

Em julho, a Comissão apresentou pareceres para registro e inscrição de programas de ação, os quais foram aprovados por unanimidade. Na mesma ocasião, o coordenador da Comissão, informou que o processo de renovação de registros para o biênio 2023/2025, teria início no mês de setembro/2022. Antecipando esse período, destacou que haveria discussões internas e, se necessário, adequações à Resolução vigente que rege os critérios para registro e inscrição. Como já é prática no âmbito do CMDCA-RP, mencionou que eventuais alterações normativas seriam submetidas previamente à Consulta Pública, envolvendo organizações da sociedade civil e conselheiros, antes da deliberação final prevista para a sessão plenária do mês de agosto.

Em agosto, a Comissão apresentou novos pareceres ao registro e à inscrição de programas de ação, também aprovados por unanimidade. Destaca-se, neste mês, a aprovação da **Resolução nº 02/2022**, que regulamenta os procedimentos administrativos junto ao CMDCA-RP, relativos ao registro e à renovação de registro

de entidades e à inscrição e à renovação de programas de ação dessas entidades e dá outras providências.

Conforme informado pelo coordenador da Comissão, a minuta esteve em Consulta Pública até o dia 05/08/2022, tendo recebido apenas uma manifestação. Após esse processo, foi submetida à votação em plenária e aprovada por unanimidade. Ainda durante a reunião, foi reforçado que com a aprovação do documento, o prazo para o processo de renovação de registros das entidades e de seus respectivos programas de ação seria de 01/09/2022 a 30/09/2022. A técnica de referência do CMDCA-RP, informou que, no dia seguinte, encaminharia ofícios aos três órgãos responsáveis pela emissão dos Atestados de Eficiência e Qualidade, solicitando orientações quanto aos documentos necessários para que as organizações pudessem dar início às solicitações dentro do prazo previsto.

Em setembro/2022, mesmo sem apresentação de novos pareceres, a Comissão destacou o início do período de renovação de registros e inscrições para o biênio 2023/2024, orientando as organizações quanto aos documentos exigidos, como os Atestados de Eficiência e Qualidade previstos no ECA. Também foi ressaltada a aceitação de comprovantes de solicitação desses documentos como parte da documentação provisória, com a condição de substituição posterior pelos documentos definitivos.

No mês de outubro, não houve apresentação de pareceres. Ainda assim, o coordenador da Comissão reforçou a necessidade de atualização cadastral por parte das organizações no sistema eletrônico do CMDCA-RP, medida essencial para assegurar o recebimento das comunicações institucionais. Informou também que o prazo de renovação para o biênio seguinte havia se encerrado, e que a Comissão encontrava-se em processo de análise dos documentos.

Nos meses de novembro e dezembro, a Comissão retomou a apresentação de pareceres técnicos ao registro de entidades e à inscrição de programas de ação, sendo todos aprovados por unanimidade, sem manifestações contrárias ou questionamentos registrados em plenária.

Com isso, observa-se que, ao longo de 2022, a Comissão Permanente Gestora de Registro e Inscrição deu continuidade às suas atribuições de forma sistemática, zelando pela conformidade documental das entidades que compõem o Sistema de Garantia de Direitos no município, com atenção às exigências normativas e às deliberações do colegiado.

Comissão Permanente de Supervisão Técnica

A **Comissão Permanente de Supervisão Técnica** foi integralmente composta com a indicação dos dois conselheiros que ainda faltavam, um representante da Sociedade Civil e outro do Poder Público, na primeira plenária do biênio, realizada em fevereiro de 2019.

Ao longo do ano de 2019, a atuação da Comissão Permanente de Supervisão Técnica do CMDCA-RP esteve pautada por uma série de encaminhamentos relacionados à estruturação e início das visitas às OSC's registradas no Conselho. A partir das plenárias, observa-se um processo lento e fragmentado de organização das atividades, o que comprometeu a efetividade de sua atuação no monitoramento *in loco*.

Na plenária de março/2019, foi informado que a Comissão havia iniciado suas reuniões internas e encontrava-se em elaboração o termo de visita, estabelecendo, ainda, que as visitas seriam realizadas em duplas, nas últimas segundas-feiras de cada mês, às 14h. No mês seguinte, apesar da ausência da coordenadora, foi relatado que o termo de visita já havia sido finalizado e que seria apresentado na próxima plenária para aprovação, juntamente com o calendário de visitas.

Em maio/2019, anunciou-se o início das visitas para o mês seguinte. No entanto, apenas em junho/2019 foi mencionado que o Regimento Interno da Comissão havia sido finalizado, aguardando leitura e aprovação em plenária para viabilizar o efetivo início dos trabalhos de supervisão. Embora a exigência formal de elaboração e aprovação do Regimento Interno da Comissão de Supervisão seja relevante para a organização dos trabalhos, sua condução revelou um processo marcado por burocratização e morosidade e até o encerramento do período

analisado por esta pesquisa, não foram encontrados registros da apresentação e aprovação do referido documento em plenária.

Na plenária de agosto/2019, a coordenadora da Comissão informou que as visitas estavam sendo realizadas com base nos dias e horários descritos nos Programas de Ação apresentados pelas próprias organizações. Contudo, não houve apresentação de relatórios ou pareceres que pudessem subsidiar deliberações do colegiado. Ressaltou-se, ainda, a importância de que eventuais mudanças nos programas fossem informadas ao Conselho, sinalizando uma tentativa de manter alguma forma de acompanhamento técnico, embora de forma pouco estruturada.

Já em setembro/2019, a Comissão sinalizou que as visitas seriam intensificadas apenas após o encerramento do segundo edital, utilizando as documentações dos registros para orientar as ações. Contudo, nos meses seguintes, não houve qualquer informe sobre as atividades da Comissão, o que indica possível descontinuidade das ações ou, ao menos, ausência de retorno sistematizado ao colegiado.

Esse panorama evidencia fragilidades na consolidação da função de supervisão por parte do CMDCA-RP, revelando tanto dificuldades operacionais quanto ausência de mecanismos regulares de monitoramento e controle social. A ausência de relatórios e sistematizações públicas das visitas compromete o papel da Comissão como instância de apoio à deliberação do Conselho, além de limitar sua contribuição para o aprimoramento das políticas voltadas à infância e adolescência no município.

No exercício de 2020, o CMDCA-RP realizou um total de 11 plenárias. Em todas elas, no momento da pauta fixa destinada aos informes da Comissão Permanente de Supervisão Técnica, os membros relataram sistematicamente a inexistência de informações a serem prestadas. Essa ausência de relatórios ou atualizações é particularmente alarmante quando se considera o histórico do ano anterior: apesar de sucessivos anúncios de que a comissão estava em processo de organização, com a elaboração de termo de visita, planejamento de calendário, definição de metodologia e, supostamente, início das visitas a partir de junho de

2019, não houve, ao longo de todo o biênio, a devida publicização de resultados, apresentação de pareceres técnicos ou deliberações baseadas no acompanhamento efetivo das entidades registradas.

Esse padrão de inoperância revela uma lacuna preocupante no cumprimento da função deliberativa e fiscalizadora do CMDCA-RP, especialmente no que se refere ao controle social e à avaliação da execução dos programas de ação aprovados pelo colegiado. A inatividade desta comissão compromete diretamente a integridade do processo de registro e inscrição de OSC's e seus programas de ação, uma vez que impede a verificação de sua conformidade com os parâmetros legais e normativos, notadamente dispostos nos artigos 90 e 91 do ECA.

Além disso, a repetição do padrão de 2019, agora agravado pelo silêncio absoluto da comissão ao longo de todo o exercício de 2020, evidencia a fragilidade da institucionalização dessa função no interior do CMDCA-RP. A Comissão de Supervisão Técnica, que deveria operar de forma articulada com a Comissão Permanente Gestora de Registro e Inscrição, indica uma formalidade esvaziada de conteúdo e descolada das práticas concretas de acompanhamento, avaliação e controle social das OSC's que executam ações voltadas à infância e adolescência no município.

Nesse contexto, observa-se a prevalência de uma lógica meramente burocrática e procedimental, centrada na aprovação de registros e pareceres documentais, em detrimento de uma abordagem crítica e estratégica que considere, de forma qualificada, os impactos reais das ações desenvolvidas. Tal situação compromete não apenas a legitimidade das decisões do colegiado, mas também a efetividade da política pública sob sua responsabilidade.

O biênio 2021-2022 inicia no contexto do agravamento da pandemia de COVID-19, cujos efeitos impactaram diretamente o funcionamento dos conselhos de direitos em todo o país, incluindo o CMDCA de Ribeirão Preto. Se no período anterior já se observava uma baixa efetividade das ações por parte da Comissão Permanente de Supervisão Técnica, marcada pela ausência de relatórios, visitas ou

deliberações estratégicas, a situação similar da Comissão, no ano de 2021 apoiou-se na justificativa do cenário pandêmico e suas restrições sanitárias.

Na plenária de fevereiro de 2021, a Comissão de Supervisão Técnica foi composta, com a nomeação de seus quatro membros, dois representantes da sociedade civil e dois do poder público, o que permitiria o início das atividades. Contudo, nas plenárias subsequentes, de março a julho/2021, os informes prestados pelo coordenador da comissão reiteraram a impossibilidade de realizar visitas presenciais às entidades, alegando os riscos sanitários da pandemia como principal impedimento. Em todas essas reuniões, a ausência de “demandas” foi usada como justificativa para a paralisação das atividades da comissão, o que denota uma postura mais reativa do que propositiva no enfrentamento da conjuntura.

Somente a partir da plenária de agosto/2021 é que se observa uma mudança de perspectiva. Com a retomada parcial dos atendimentos presenciais por parte das entidades, sobretudo dos SCFV, a Comissão manifesta a intenção de reiniciar as visitas no segundo semestre. Em setembro, o coordenador informou que estava realizando um levantamento sobre a reabertura das instituições, o que demonstra algum esforço no sentido de retomar o monitoramento *in loco*. Em outubro/2021, reforça-se a possibilidade de retorno gradual às visitas, com base em dados a serem solicitados à SEMAS sobre o funcionamento presencial ou híbrido das entidades.

Apesar dessa leve reativação do debate, os meses de novembro e dezembro/2021 não registram quaisquer informes da comissão. Assim, mesmo com a flexibilização das medidas sanitárias e o retorno das atividades presenciais pelas OSC's, o CMDCA-RP não conseguiu consolidar um plano efetivo para a tarefa de monitoramento e avaliação, limitando-se a comunicações pontuais e desarticuladas, sem que houvesse efetiva conexão entre diagnóstico da situação das OSC's e definição de prioridades de acompanhamento.

Esse cenário reforça uma lógica de baixa institucionalização da função de supervisão técnica dentro do CMDCA-RP, marcada por interrupções frequentes, dependência da iniciativa individual dos membros da comissão e ausência de estratégias estruturadas de monitoramento, especialmente em momentos de crise. A

pandemia, embora real e desafiadora, atuou mais como catalisador de uma inércia já presente do que como causa única da paralisação das ações da comissão.

Em 2022, último ano do biênio analisado, observa-se uma retomada gradativa das atividades da Comissão Permanente de Supervisão Técnica, ainda que permeada por limitações e contradições que marcaram o período pandêmico. Na plenária de fevereiro, o coordenador da comissão, afirmou que não havia informes a apresentar, destacando que notificações de fechamento de serviços ainda ocorriam devido ao aumento de casos de COVID-19. A preocupação sanitária seguiu sendo reiterada em março/2022, quando o coordenador alertou para a necessidade de comunicação formal das entidades ao CMDCA-RP em caso de suspensão das atividades por quarentena.

A partir de abril/2022, com o avanço da retomada das atividades presenciais, a Comissão passou a reconhecer a urgência de reorganizar as visitas e supervisões técnicas. Em maio, o coordenador informou que havia solicitado uma lista das OSC's com registro inicial, girando em torno de 08 (oito), priorizando essas para o reinício das visitas presenciais. No entanto, em junho/2022, novamente não houve qualquer informe apresentado, revelando uma lacuna entre a intenção de retomada e a efetivação das ações de supervisão.

É apenas a partir de julho/2022 que se identifica um movimento mais contundente da Comissão, motivado por uma denúncia grave apresentada pelo Conselho Tutelar sobre o funcionamento do Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes (SAICA), executado diretamente pelo poder público. A gravidade da situação mobilizou a Comissão, que realizou visita em setembro/2022 e apontou uma série de irregularidades, como superlotação, estrutura inadequada, quadro técnico defasado e fragilidades no projeto político-pedagógico. Foi concedido à SEMAS o prazo de 30 dias para sanar as irregularidades, e o caso se tornou objeto de debate sobre a necessidade de articulação com o MP e o Judiciário, especialmente diante da permanência prolongada de crianças no acolhimento institucional. Nota-se que esta é a primeira ação do período da pesquisa que envolve a atuação do CMDCA-RP em relação a um serviço público direto.

Ainda que a Comissão tenha efetivado esta ação concreta, o histórico do ano evidencia que a supervisão continuou a operar de forma reativa, sem um planejamento contínuo e sistemático. A ausência de informes em meses como junho, outubro e dezembro/2022 confirma a inatividade da Comissão. Além disso, o processo de retomada das visitas foi fragmentado, não houve referência a avaliações consolidadas, pareceres públicos ou relatórios que indicassem uma política deliberada de controle social, como preconiza o ECA.

Com base na análise da categoria Registro de Entidades e Programas (Arts. 90, §§1º e 3º, e 91) do ECA, evidencia-se uma prática predominantemente burocratizada e tarefaira, centrada no cumprimento de demandas operacionais e administrativas. A atuação da Comissão Permanente Gestora de Registro e Inscrição, ao longo dos biênios 2019/2020 e 2021/2022, refletiu um modelo de regulação marcado pela formalidade procedimental, com ênfase na análise documental e na produção normativa, em detrimento de processos mais articulados de fiscalização, acompanhamento qualitativo e construção coletiva das deliberações. Trata-se de uma lógica que privilegia o cumprimento de exigências formais em detrimento da análise substancial da qualidade dos serviços, revelando um distanciamento dos princípios orientadores do ECA.

Esse movimento analisado, tende a aprisionar o conselho em uma rotina de manutenção burocrática do sistema, em detrimento de discussões estratégicas sobre o papel das organizações no território, o impacto social dos serviços ofertados ou mesmo a definição de critérios de priorização para o fomento de programas inovadores. A redução no número de assuntos deliberados, de **38 no biênio 2019/2020 para 29 no biênio 2021/2022**, pode ser atribuída à ausência de intercorrências formais no processo de renovação registrado no segundo biênio, a exemplo das dificuldades enfrentadas no primeiro período com a emissão dos atestados de eficiência e qualidade previstos no ECA.

Essa lacuna entre o registro formal das OSC's, a inscrição dos seus programas de ação e a efetiva supervisão, bem como a ausência de regularidade dessas ações e debates com relação aos serviços ofertados diretamente pelo poder

público municipal, evidencia uma desconexão com os princípios estabelecidos pelo próprio ECA, especialmente no que se refere ao §1º do art. 90, que condiciona o registro ao cumprimento de requisitos mínimos de qualidade no atendimento às crianças e adolescentes. A pouca articulação entre a Comissão de Registro e Inscrição e a Comissão de Supervisão Técnica, bem como a escassez de visitas e análises qualitativas, compromete a capacidade do CMDCA-RP de avaliar de forma substancial as condições reais de funcionamento das entidades e de garantir que os programas de ação ofertados estejam, de fato, promovendo a proteção integral.

No que tange a categoria **Registro de Entidades e Programas (Arts. 90, § 1º e § 3º, e 91 – ECA)**, predominou uma dinâmica burocrática, centrada na análise, renovação e emissão de pareceres técnicos sobre registros de OSC's e inscrição de programas de ação por elas executados. Essa rotina administrativa consumiu grande parte do tempo do colegiado, em detrimento de discussões estratégicas sobre a relevância social das OSC's e dos serviços prestados. A ausência de debates qualificados e articulados entre as duas comissões permanentes – registro e inscrição e, acompanhamento e supervisão – operantes na análise dessa categoria, sobre os impactos das organizações no território, sobre critérios de inovação e priorização das atenções promovidas e, o monitoramento da qualidade das ofertas do ponto de vista dos princípios do ECA, aponta para uma atuação voltada mais à manutenção do sistema do que à promoção de avanços efetivos na política de atendimento.

Destaca-se a inoperância da Comissão Permanente de Acompanhamento e Supervisão que durante os quatro anos da pesquisa absteve-se da apresentação de seus trabalhos e, portanto, não elaborou pareceres, deixando esvaziada a contribuição do monitoramento e avaliação dos serviços, programas e projetos para a qualificação da política municipal de atendimentos para crianças e adolescentes.

Essa realidade corrobora as análises de Tatagiba (2010) sobre os riscos da burocratização excessiva dos espaços participativos, quando o foco procedimental se sobrepõe à dimensão propositiva e transformadora das instâncias de controle social. O distanciamento entre o processo de registro/inscrição e a avaliação contínua dos serviços implica o não cumprimento do Art. 90, § 1º e § 3º, do ECA,

que condiciona o registro ao atendimento adequado dos princípios e diretrizes da política de atendimento. Além disso, o Art. 91 prevê a possibilidade de descredenciamento de programas mediante avaliação, o que pressupõe um funcionamento efetivo da comissão de acompanhamento e supervisão. A ausência de pareceres, de articulação entre comissões e de análise sobre os impactos sociais compromete não apenas a legalidade do processo, mas a efetividade das ações sob responsabilidade do CMDCA-RP, revelando uma lacuna crítica na qualificação da política pública ofertada às crianças e adolescentes no município.

5.2.4. Matérias Pertinentes ao Conselho Tutelar

Por fim, a categoria **Matérias Pertinentes ao Conselho Tutelar** (Art. 88, II e Art. 139 – ECA) foi a que apresentou os menores índices em ambos os biênios. No primeiro, somaram-se **31 temas e assuntos** e, no segundo, **22 temas e assuntos**, revelando estabilidade, ainda que com baixa incidência.

O CMDCA tem atribuições específicas com relação ao Conselho Tutelar sem infringir a autonomia do órgão, mas direcionadas a qualificar a atuação dos conselheiros por meio de providenciar capacitações sistemáticas. Também é de sua atribuição procedimentos administrativos tais como: definir e fiscalizar o seu funcionamento, tratar de questões administrativas como licença-médica e férias nomeando suplentes para substituição de titulares, apoiar financeiramente quando necessário, realizar o pleito eleitoral e dar posse aos conselheiros e, atuar administrativamente na apuração de denúncias que envolvam o órgão.

É importante pontuar que, para o exercício de sua função precípua, o CMDCA deve manter uma relação de proximidade e articulação com o Conselho Tutelar, que atua como zelador dos direitos das crianças e dos adolescentes, ou seja, o órgão responsável por acolher as demandas relativas à violação desses direitos e deve zelar pela garantia e defesa por meio da requisição de serviços públicos, mas também, apontando as deficiências existentes na oferta desses serviços, seja pela ausência seja pela incapacidade instalada de atender todas a demanda existente. Desse modo, ambos os órgãos colegiados têm funções e atuações complementares

para a efetividade da prioridade absoluta e da proteção integral de que são signatárias as crianças e os adolescentes.

Em janeiro/2019, o CMDCA-RP com a nova composição de conselheiros de direitos constituiu a **Comissão Permanente de Acompanhamento e Supervisão dos Conselhos Tutelares**. A formação da comissão representou etapa essencial para garantir o funcionamento regular de suas atribuições administrativas junto ao 03 (três) Conselhos Tutelares, existentes no município.

No mês de fevereiro/2019, a comissão retomou suas reuniões ordinárias e deliberou pela manutenção do calendário mensal, com encontros agendados para as segundas quartas-feiras de cada mês. A definição da pauta de trabalho teve como destaque a necessidade de capacitação continuada dos conselheiros tutelares, evidenciando a preocupação com a qualificação dos agentes responsáveis pela zeladoria dos direitos infantojuvenis.

Na plenária do mês de março/2019, conselheiras tutelares dos Conselhos II e III apresentaram dados quantitativos e qualitativos sobre a atuação de seus respectivos colegiados, apontando uma sobrecarga significativa de atendimentos, sobretudo relacionados à ausência de vagas na Educação Infantil. A comissão atuou como espaço de escuta e articulação, deliberando pela necessidade de diálogo com a SME, a fim de discutir soluções intersetoriais para os problemas relatados. Tais ações indicam o desempenho da comissão em fortalecer sua função articuladora com o conselho tutelar, ainda que limitada pela baixa adesão de outros órgãos da administração pública às convocações realizadas, para garantia e defesa de direitos.

Outro ponto de destaque nas discussões da comissão foi o início da organização do processo eleitoral dos Conselhos Tutelares, previsto para ocorrer em 06/10/2019, data estipulada como eleição nacional. O presidente do colegiado enfatizou que este seria o maior desafio do CMDCA-RP naquele ano, dada a tradição de tumultos e dificuldades organizacionais em pleitos anteriores.

A primeira medida adotada foi a definição da composição da **Comissão Eleitoral do Conselho Tutelar (CT)**, com proposta da mesa diretora para que esta

fosse composta pela própria Comissão Permanente de Acompanhamento e Supervisão dos Conselhos Tutelares, acrescida de dois conselheiros, assegurando a paridade entre representantes do poder público e da sociedade civil. A proposta foi aprovada por unanimidade.

A vice-presidente o ressaltou a importância do envolvimento de todos os conselheiros no processo, convidando-os a contribuir com os trabalhos da comissão, ainda que as decisões finais estivessem sob responsabilidade da Comissão Eleitoral do CT, com deliberação em plenária. Também foi relatado que a mesa diretora realizou visitas institucionais ao Juiz da Vara da Infância e Juventude, aos promotores da Infância e Juventude e ao Secretário de Assistência Social, sendo as eleições do Conselho Tutelar um dos temas centrais dessas articulações.

Nos meses de abril e maio/2019, a Comissão Permanente de Acompanhamento e Supervisão dos Conselhos Tutelares concentrou-se em atividades de reorganização interna, incluindo substituições de membros e sistematização de procedimentos administrativos, como o envio de e-mail's e registros de memória das reuniões. Embora a agenda da capacitação para os conselheiros tutelares permanecesse presente, não foram apresentadas propostas ou realizadas deliberações pelo colegiado.

Paralelamente, a Comissão Eleitoral dos Conselhos Tutelares, intensificou suas atividades com a publicação do **Edital de Convocação de Candidatos para Eleição dos Membros Titulares e Suplentes dos Conselhos Tutelares I, II e III De Ribeirão Preto - SP, para o quadriênio 2020/2023**. As inscrições foram abertas para o período de 08 a 31 de maio, com atendimento nos turnos da manhã e da tarde. O edital, no entanto, passou por questionamentos por parte de alguns conselheiros, em especial no que se refere à exigência de uma prova eliminatória como critério prévio à entrega da documentação. Conselheiros levantaram dúvidas sobre a legitimidade da Comissão publicar o edital sem prévia aprovação da plenária e questionou quem aplicaria a prova, se havia empresa contratada e se o CMDCA-RP possuía regimento que regulamentasse tais procedimentos.

Em resposta, o coordenador esclareceu que a Comissão, eleita pela plenária, possuía atribuição para conduzir o processo eleitoral, inclusive a elaboração do edital, respaldada pelo art. 28 da Lei Municipal 2.616/2013, que exige a realização de prova de conhecimentos específicos. Outros conselheiros defenderam a legitimidade das ações da Comissão com base na legislação vigente, enquanto um dos conselheiros destacou a ausência de um regimento interno do CMDCA-RP que pudesse orientar melhor tais decisões.

O representante da OAB, enfatizou o esforço empreendido na construção do edital, que teria sido elogiado pelo MP, especialmente pelo promotor, destacando-se o critério técnico da prova, composta por conhecimentos básicos de cinco leis fundamentais. Uma das conselheiras de direitos manifestou preocupação quanto à ausência, no edital, da exigência de experiência prática no atendimento direto à crianças e adolescentes, pontuando que a exigência centrada apenas na experiência com ações de “garantia de direitos” poderia limitar a participação de candidatos com experiência concreta nos serviços.

Diante das divergências, o presidente destacou a autonomia do CMDCA-RP, o apoio institucional do Ministério Público e do Judiciário e reforçou a legitimidade da atuação da Comissão Eleitoral, que havia sido eleita e respaldada juridicamente.

Ainda assim, encaminhou-se à votação a sugestão da conselheira para retificação do edital para que a aplicação da prova fosse posterior à entrega dos documentos. A proposta foi rejeitada, com 09 (nove) votos contrários e 03 (três) favoráveis. Outra alteração votada para o edital e aprovada por unanimidade, foi a retificação quanto à possibilidade de recondução ilimitada do mandato dos conselheiros tutelares, conforme alteração legislativa.

Em junho/2019, observou-se um avanço no atendimento das demandas operacionais, com a aquisição de aparelhos celulares institucionais para os Conselhos Tutelares e a discussão sobre a substituição de conselheiros em períodos de férias, frente ao risco de descontinuidade dos atendimentos. O assunto capacitação retornou pela importância de maior articulação entre o serviço Fale Assistência Social - FAS e os Conselhos Tutelares tanto com relação ao

entendimento do que deve ser encaminhado aos órgãos como quanto à sistematização quantitativa que tem apresentado divergências entre o FAS e os CT.

No mês de julho/2019, com base em parecer emitido pela OAB, consolidou-se o entendimento da comissão de que seria imprescindível a convocação de suplentes para cobertura de férias dos conselheiros tutelares titulares. A decisão evidenciou a preocupação da comissão com a manutenção da integralidade do atendimento e com a observância da legislação vigente. Em agosto/2019, não há registro de atividades relevantes ou deliberações por parte da comissão.

Durante a plenária de setembro/2019, foi retomada a pauta de capacitação dos novos conselheiros tutelares, com destaque para a inclusão do sistema J154 relacionado ao GEDUC no processo formativo. Essa medida revelou um esforço no sentido de modernizar e padronizar os procedimentos de registro e comunicação entre os Conselhos e demais órgãos da rede de proteção.

Em outubro/2019, houve um avanço significativo com as tratativas para a implantação do Sistema de Informação para Infância e Adolescência (SIPIA), a partir de diálogo com a Coordenação Estadual do sistema e com o CONDECA. A articulação buscou viabilizar o acesso e a formação dos conselheiros para utilização da plataforma. Ainda neste mês, a plenária do CMDCA-RP deliberou pela autonomia da comissão na organização das capacitações, conferindo maior agilidade e legitimidade às suas ações.

Também na plenária de outubro, destacou-se o encerramento do trabalho da Comissão Eleitoral dos Conselhos Tutelares, com a realização do processo de escolha unificado nacionalmente para a ocorrência no primeiro domingo do mês. O presidente do CMDCA-RP, fez um agradecimento especial ao coordenador da Comissão Eleitoral, reconhecendo sua dedicação exaustiva ao longo dos meses de preparação, inclusive com uso de recursos pessoais e apoio da instituição onde atua. O reconhecimento foi estendido a todos os conselheiros e servidores da Prefeitura envolvidos no processo, especialmente no dia da eleição.

O presidente relatou que durante o pleito, foram enfrentadas dificuldades técnicas significativas: entre 9h e 12h, houve lentidão no sistema, o que resultou na formação de longas filas, abandono por parte de eleitores e cogitação de adoção do voto manual. Após esse intervalo, o sistema voltou a funcionar normalmente, mas os transtornos já haviam comprometido o fluxo de votação em algumas seções. Também houve necessidade de votação manual em razão de queda de energia causada por um temporal. Apesar das adversidades, o MP acompanhou presencialmente o processo em todas as escolas, conferindo legitimidade e fiscalização.

Em sua avaliação, considerou que, ainda com os imprevistos ocorridos, o processo apresentou avanços em relação à eleição anterior, quando também presidia o CMDCA-RP. Ressaltou a importância de registrar sugestões para a próxima gestão, como o aumento do número de urnas e de escolas, por fim, defendeu que, futuramente, a providência das urnas eletrônicas e locais de votação seja articulada e assumida pela Justiça Eleitoral, garantindo maior estrutura e isenção. Encerrando sua fala, realizou a leitura nominal dos conselheiros tutelares titulares e suplentes eleitos, parabenizando os presentes pela conquista.

No mês de novembro/2019, foi relatada a realização da primeira capacitação conjunta dos conselheiros tutelares eleitos, promovida pela SEMAS e que estavam em fase de organização as formações a serem oferecidas pelas Secretarias Municipais de Saúde e de Educação, embora esta última ainda não tivesse respondido ao ofício encaminhado pelo CMDCA-RP. Essas articulações evidenciam o esforço da comissão em integrar diferentes setores da política pública na formação dos conselheiros tutelares, em consonância com os princípios da intersetorialidade e da corresponsabilidade na proteção dos direitos da criança e do adolescente.

Na reunião de dezembro/2019, a comissão iniciou debates sobre a necessidade de uniformização dos registros estatísticos produzidos pelos Conselhos Tutelares, de modo a aprimorar a análise e o acompanhamento das ações sem comprometer a autonomia dos colegiados. Além disso, foram discutidas possíveis denúncias relacionadas ao processo eleitoral dos conselheiros tutelares, embora

sem comprovação formal das irregularidades apontadas. A reunião final do ano evidenciou a necessidade de elaboração de um planejamento estratégico para o exercício de 2020, com foco na qualificação técnica e na padronização de procedimentos internos dos conselhos tutelares.

No mês de fevereiro de 2020, a Comissão Permanente de Supervisão dos Conselhos Tutelares retomou sua agenda de encontros, promovendo reunião com a participação dos conselhos tutelares, bem como de seus respectivos suplentes. A ampliação do convite a esses últimos revela uma tentativa da Comissão de democratizar o acesso à informação e fortalecer os vínculos institucionais com todos os membros dos órgãos colegiados. A presença de representantes da SEMAS na reunião, a pedido dos conselheiros tutelares, demonstrou um esforço de articulação interinstitucional para sanar dúvidas operacionais e administrativas relacionadas ao cotidiano dos Conselhos.

No mesmo encontro, foi informado o despacho de dez procedimentos administrativos originários de denúncias de usuários e do Ministério Público quanto à atuação dos conselheiros tutelares, alguns deles pendentes desde 2017. O relato evidencia a lentidão histórica na tramitação desses processos que compromete a atuação administrativa de apuração das denúncias pela Comissão do CMDCA-RP, diante da morosidade institucional do poder judiciário. A preocupação com a formalização dos procedimentos, como a solicitação de assinatura de protocolos no ato do recebimento das notificações, sinaliza o compromisso com a rastreabilidade e a transparência das comunicações oficiais entre o CMDCA-RP e os Conselhos Tutelares.

Na plenária de março/2020, a Comissão seguiu empenhada na qualificação dos novos conselheiros tutelares empossados em janeiro daquele ano, consolidando ações de formação iniciadas ainda em 2019. Os encontros realizados com a SEMAS, a Secretaria da Saúde, e o setor de Tecnologia da Informação responsável pelo Sistema J154/GEDUC, reforçam a proposta de uma formação inicial ampla e voltada à atuação prática dos conselheiros.

O calendário anual das reuniões da Comissão foi alterado para o exercício de 2020 que passaram a ocorrer na primeira segunda-feira de cada mês e com a participação estendida aos conselheiros suplentes, reforçando a importância da inclusão desses atores na dinâmica institucional, ainda que não atuem cotidianamente.

A reunião prevista para 02/03/2020 não se concretizou, sendo as atividades administrativas mantidas, como os trâmites para aquisição de crachás, carimbos e orçamento de cursos de formação, com destaque para o Curso Inicial e capacitação sobre o SIPIA. Ainda houve a articulação com a Secretaria da Educação e a Fundação de Educação para o Trabalho (FUNDET) sinalizando a intenção de integrar diferentes políticas públicas ao processo de orientação e fiscalização da atuação dos Conselhos Tutelares.

A pandemia de COVID-19 impactou diretamente a rotina da Comissão, resultando na suspensão das reuniões presenciais a partir de março de 2020, inclusive a que estava agendada com a SME. Apesar da interrupção dos encontros presenciais, algumas ações de acompanhamento foram mantidas. A Comissão recebeu e acompanhou as escalas de revezamento dos conselheiros tutelares, organizadas para viabilizar o atendimento presencial com segurança sanitária, além de realizar visitas presenciais aos Conselhos II e III, demonstrando esforço em manter a supervisão ativa mesmo em um cenário adverso.

A reunião de junho/2020 foi marcada pela instauração de um Procedimento Administrativo Disciplinar (PAD) motivado por denúncia de ausência injustificada de um conselheiro tutelar durante seu turno de trabalho. A condução da denúncia seguiu os ritos estabelecidos pela legislação municipal (Lei Complementar nº 2.616/2013), que determina ao CMDCA-RP a apuração de irregularidades mediante deliberação da plenária. A votação unânime pela instauração do PAD reflete o entendimento colegiado quanto à gravidade da denúncia e a necessidade de zelar pela integridade do serviço prestado à população. A formação da Comissão Disciplinar com membros do CMDCA-RP e dos Conselhos Tutelares (com a ressalva

de não incluir conselheiros do mesmo colegiado do denunciado) evidencia o cuidado com a imparcialidade e a lisura do processo.

Neste mesmo mês nova denúncia foi recebida por e-mail e, após avaliação da Comissão, decidiu-se, por maioria, pela instauração de procedimento administrativo, cuja deliberação foi encaminhada à plenária do CMDCA-RP. O debate no colegiado revelou divergências quanto ao rigor e à formalização prévia exigida para a instauração do processo. Conselheiros defenderam que a Comissão deveria apresentar relatório preliminar com análise de provas e indícios, evitando que a plenária se tornasse um espaço de julgamento direto. Em contraponto, a mesa diretora ressaltou que a plenária é soberana e que os procedimentos adotados asseguravam o direito à ampla defesa da parte denunciada. Apesar de votos contrários e abstenções, a plenária aprovou a abertura do procedimento e deliberou pela composição de uma **Comissão Disciplinar**, formada por cinco conselheiros de direitos e dois representantes dos Conselhos Tutelares, aproveitando-se parte da composição da Comissão de Acompanhamento.

Esse episódio revela um tensionamento importante entre os aspectos formais do devido processo legal e a realidade prática da condução dos trâmites internos no CMDCA-RP. A inexistência de um instrumento normativo que instrua previamente a conduta da comissão no trato de denúncias com relação ao Conselho Tutelar, resulta em desgaste entre os membros do colegiado e insegurança nos procedimentos. Ainda assim, observa-se um esforço contínuo para manter a legalidade e a transparência nas decisões.

Entre os meses de julho e novembro de 2020, a Comissão Permanente de Supervisão dos Conselhos Tutelares, teve suas atividades marcadas pela condução de processos disciplinares, pela reorganização metodológica em virtude da pandemia de COVID-19 e pelo avanço em ações formativas voltadas aos conselheiros tutelares.

Na plenária de agosto/2020, frente à manutenção das restrições sanitárias, a coordenadora da Comissão de Acompanhamento e Supervisão dos Conselhos Tutelares propôs a adoção de encontros virtuais com o objetivo de discutir a

estruturação dos procedimentos disciplinares. Também foi encaminhado à SEMAS o memorial descritivo do Curso de Formação dos Conselheiros Tutelares em formato online. A iniciativa representa uma tentativa de reorganização institucional diante das limitações impostas pela pandemia, revelando esforços da Comissão para adaptar suas atividades e garantir a continuidade das ações formativas. A proposta de criação de fluxos e critérios prévios para os procedimentos disciplinares sinaliza um avanço no amadurecimento institucional do colegiado.

Em setembro/2020, a Comissão Disciplinar indeferiu um pedido de reconsideração formulado, por meio de ofício, pelos três Conselhos Tutelares quanto à abertura do procedimento contra uma conselheira. O coordenador esclareceu que o pedido era juridicamente inadequado, uma vez que, conforme a Lei Municipal nº 2.616/2013, apenas a parte diretamente denunciada possui legitimidade para solicitar reconsideração. O CMDCA-RP reafirmou a legalidade do trâmite adotado e deu início ao processo de defesa da conselheira.

No mesmo mês, foi realizada uma capacitação sobre o SIPIA, ministrada por representante da Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. A formação foi bem recebida pelos conselheiros tutelares, que reconheceram o potencial da plataforma para qualificar o diagnóstico local e contribuir para o planejamento de políticas públicas.

No mês de outubro/2020, foi informado que ainda não haviam recebido retorno da SEMAS sobre as solicitações de novos cursos de capacitação para os conselheiros tutelares. Tal ausência de resposta revela os entraves burocráticos que dificultam a implementação ágil de ações voltadas à formação continuada.

Na plenária de novembro/2020, a coordenadora da comissão relata que foi realizada uma capacitação online com o tema “Fluxo de Atendimento da Rede de Proteção”, ministrada pelo Procurador de Justiça Murillo José Digiácomo. A atividade foi amplamente elogiada por conselheiros tutelares e de direitos, sendo reconhecida como uma ação relevante de fortalecimento da função protetiva do sistema. Este mês representou um ponto alto da política de educação continuada implementada pela Comissão, cuja escolha por um palestrante de reconhecida

trajetória na área da infância e juventude conferiu legitimidade e qualificação à capacitação. A atividade também revelou a disposição do CMDCA-RP em debater temas estruturantes e promover maior institucionalização do suporte técnico e jurídico aos conselheiros tutelares no exercício de suas funções.

Na plenária de dezembro/2020 a Comissão relatou que retomou os encontros presenciais, realizando reunião no dia 02/12/2020 na sede do CMDCA-RP. Entre os temas debatidos estiveram a proposta de unificação da sede dos Conselhos Tutelares nas dependências da Câmara Municipal, os limites de atuação entre a SEMAS e o CMDCA-RP, a destinação de bens inservíveis de uma das unidades do Conselho Tutelar, as condições físicas das sedes dos Conselhos e os valores relacionados a emendas parlamentares. Também foi abordada a necessidade de capacitação dos conselheiros tutelares, sendo informado que havia previsão de início das atividades formativas continuadas a partir de janeiro de 2021.

Uma conselheira de direitos destacou a importância do encontro e relatou que, como encaminhamento, foi acordada para o ano seguinte a realização de reunião conjunta entre os serviços da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial, com a participação de representantes dos Conselhos Tutelares. A proposta visou fortalecer a articulação entre os serviços da rede socioassistencial. Ainda foi informado que a SEMAS estaria providenciando a retirada dos materiais inservíveis da unidade mencionada, o que representa avanço em questões estruturais.

A coordenação da Comissão sugeriu que, no mandato seguinte, fosse mantida a participação de representantes da área da Saúde e da SEMAS, com a inclusão de representante da área da Educação, considerando que essas três secretarias mantêm interlocução direta com os Conselhos Tutelares. Tal composição contribuiria para uma atuação mais integrada e resolutiva. Também foi destacada a necessidade de delimitar de forma precisa as funções da Comissão, distinguindo as atribuições dos conselheiros de direitos daquelas relacionadas à supervisão das atividades dos Conselhos Tutelares, uma vez que, em diversos momentos, essas atribuições se sobrepunham ou ficavam restritas à Comissão, em detrimento da atuação do colegiado como um todo.

O biênio 2021/2022 tem início, assim como o anterior, com uma plenária extraordinária no mês de fevereiro. A recomposição das comissões permanentes segue o padrão institucional característico da alternância de mandatos no CMDCA-RP, o que se refletiu também na reconstituição da **Comissão Permanente de Acompanhamento e Supervisão dos Conselhos Tutelares**.

Na primeira plenária ordinária, ocorrida também em fevereiro/2021, a Comissão evidenciou a transição de gestão, com a ex-coordenadora apresentando informações sobre processos administrativos em andamento. A nova coordenação reiterou a centralidade do acompanhamento funcional e disciplinar dos conselheiros tutelares, sem, contudo, indicar diretrizes voltadas ao fortalecimento institucional, à qualificação da atuação dos Conselhos Tutelares ou à articulação intersetorial no território.

Em março/2021, a Comissão concentrou-se na análise de ausências e atrasos dos conselheiros tutelares, com base em registros de ponto fornecidos mensalmente pelos três órgãos (CT I, CT II e CT III). As discussões destacaram a necessidade de padronização de relatórios que são enviados ao CMDCA-RP e a dificuldade de acompanhamento em razão da sobrecarga de trabalho da Comissão.

Durante o mês de abril, a Comissão deu continuidade à análise de frequência dos conselheiros tutelares e discutiu eventuais processos administrativos disciplinares. A ausência de relatórios sistematizados e de ferramentas adequadas de monitoramento compromete a capacidade da Comissão de promover uma supervisão qualificada. Ao mesmo tempo, reforça-se o caráter reativo das ações empreendidas, com foco em ocorrências pontuais e não na indução de melhorias estruturais na atuação dos Conselhos Tutelares.

Na plenária de maio/2021, a Comissão retomou o debate sobre os desafios enfrentados pelos Conselhos Tutelares para organizar escalas de plantão e cobrir ausências, sobretudo em função de licenças médicas e afastamentos decorrentes da pandemia de COVID-19. Os membros da Comissão reconheceram a sobrecarga enfrentada pelos conselheiros e a necessidade de articulação com a SEMAS para viabilizar medidas de apoio. Apesar da identificação de problemas relevantes, não

se observa a formalização de encaminhamentos deliberativos nem o estabelecimento de plano de ação para enfrentamento das fragilidades diagnosticadas.

No mês de junho/2021, a Comissão reuniu-se para deliberar sobre a possível abertura de sindicância em face de um conselheiro tutelar. A deliberação gerou controvérsia entre os membros, o que evidenciou a ausência de critérios objetivos e de fluxos procedimentais claros para o encaminhamento de denúncias e apuração de faltas disciplinares. A lacuna normativa e a fragilidade técnica das decisões tomadas apontam para um déficit institucional da Comissão em lidar com situações sensíveis, como as que envolvem o exercício da função pública por membros dos Conselhos Tutelares.

Em julho/2021, a Comissão discutiu a realização de visitas técnicas às sedes dos Conselhos Tutelares, com o intuito de observar as condições estruturais e funcionais das unidades. Entretanto, tais visitas não chegaram a ser realizadas neste mês, em razão de dificuldades logísticas e da ausência de planejamento prévio. A iniciativa, ainda que relevante, não foi incorporada como estratégia sistemática de acompanhamento. A ausência de uma agenda periódica de visitas e de instrumentos avaliativos demonstra a incipiência de uma cultura de supervisão propositiva e construtiva no âmbito da Comissão.

Na reunião do mês de agosto/2021 foi marcado pela discussão sobre o recesso funcional dos conselheiros tutelares e a necessidade de regulamentação do tema pelo CMDCA-RP. A Comissão apontou a ausência de normativas locais sobre férias, folgas e revezamentos, o que resultava em interpretações divergentes entre o órgão Conselho Tutelar e a administração pública. Ainda que o debate tenha sido relevante, a Comissão não avançou na elaboração de uma proposta normativa nem na articulação institucional com órgãos responsáveis pela gestão de pessoal, limitando-se a registrar a necessidade de regulamentação.

Em setembro/2021, a Comissão Permanente de Supervisão dos Conselhos Tutelares foi marcada por dois importantes temas. Inicialmente, a presidente solicitou a palavra para relatar a instauração de Inquérito Civil pelo Ministério

Público, motivado por manifestações dos conselheiros tutelares quanto à insuficiência da Formação Continuada oferecida. Destacou que, mesmo durante a pandemia, foram realizados três encontros formativos em 2019 e 2020, e que, à época, já havia processo licitatório concluído e empenho realizado para a oferta de capacitação ainda em 2021. Saliou-se o dever legal do CMDCA-RP na promoção da Formação Continuada dos conselheiros, conforme o ECA, e foram anunciadas as atividades previstas no cronograma construído em articulação com o Ministério Público, abrangendo temas como o papel da promotoria, violência doméstica e sexual, uso de substâncias psicoativas e recentes alterações legislativas no ECA, com início em setembro e continuidade até dezembro/2021.

Na sequência, o coordenador da Comissão, comunicou o recebimento de Procedimento Administrativo de Natureza Individual (PANI), enviado pelo Ministério Público, solicitando avaliação quanto à possível falta funcional de uma conselheira do Conselho Tutelar III. A denúncia se referia à ausência de diligências por parte da conselheira, que teria encaminhado diretamente ao MP um caso oriundo da Proteção Social Básica, sem fundamentação ou aplicação de medidas protetivas prévias. Diante da gravidade dos fatos e da possível violação ao art. 136, parágrafo único, do ECA, a Comissão deliberou pela instauração de um PAD. Ressaltou-se a ausência de representantes dos Conselhos Tutelares na plenária e foi aprovado, por unanimidade, que a própria Comissão conduziria o PAD, com a convocação formal de dois representantes dos Conselhos Tutelares I e II para composição da comissão processante.

Na plenária de outubro/2021, a Comissão relatou sobre o recebimento de denúncias anônimas sobre supostas irregularidades na condução de casos por parte de conselheiros tutelares. A Comissão deliberou pela solicitação de esclarecimentos dos respectivos Conselhos Tutelares e encaminhamento à Procuradoria Geral do Município. A ausência de uma política de escuta qualificada e de protocolos de apuração compromete a transparência e a legitimidade das decisões tomadas, além de expor os conselheiros à insegurança jurídica e à instabilidade funcional.

Em novembro/2021, foi retomada e discutida a necessidade de capacitação continuada dos conselheiros tutelares, tendo em vista as fragilidades observadas na condução de atendimentos complexos e na aplicação da legislação vigente. A Comissão manifestou interesse em propor ações de formação em conjunto com a SEMAS e o CMDCA-RP, mas não houve deliberação formal nem planejamento concreto das ações formativas. Esse cenário reforça a fragilidade da articulação interinstitucional e a ausência de diretrizes para educação permanente voltada aos Conselhos Tutelares.

Tal enfoque revela, no ano 2021, uma atuação predominantemente burocrática, voltada à fiscalização funcional, em detrimento de uma abordagem sistêmica e de apoio técnico-operacional aos Conselhos Tutelares. A atuação da Comissão, nesse período, mantém o padrão observado em anos anteriores, com ênfase no controle disciplinar e pouca interlocução com demais comissões ou políticas públicas correlatas.

No mês de fevereiro/2022, a Comissão Permanente de Supervisão dos Conselhos Tutelares apresentou dois pareceres referentes a denúncias envolvendo conselheiros tutelares, além de registrar uma ação voltada à capacitação. O primeiro parecer tratou do PAD nº 04/2021, instaurado a partir de ofício do Ministério Público que questionava a conduta de um conselheiro tutelar por suposto encaminhamento indevido de caso, a comissão, após análise de documentos comprobatórios apresentados na defesa, entendeu que não houve falha funcional, recomendando o arquivamento do PAD, decisão ratificada pela plenária.

O segundo caso analisado referia-se à ausência de um conselheiro tutelar em delegacia, acionado após ocorrência envolvendo adolescente apreendido em flagrante de ato infracional. Concluiu-se que não havia atribuição do conselheiro na situação relatada, sugerindo o não prosseguimento da denúncia, sendo o parecer também aprovado pela plenária.

Por fim, registrou-se a participação da Comissão em articulação com a Fundação Roberto Marinho e Rede Futura, com a disponibilização de vagas para

capacitação dos conselheiros tutelares, reforçando a preocupação com a formação continuada desses agentes públicos.

Em março/2022, a Comissão não apresentou matérias para deliberação, mas fez uso do espaço de fala para registrar os esforços empreendidos na tramitação célere do procedimento licitatório voltado à contratação de empresa especializada para execução de capacitação permanente dos conselheiros tutelares ao longo do ano. A construção da temática foi mencionada como um processo dialógico com os próprios Conselhos Tutelares, evidenciando uma tentativa de escuta ativa e de corresponsabilização na definição das pautas formativas.

Na reunião do mês de abril/2022 registrou-se uma importante atuação da Comissão, com a apresentação e votação do parecer conclusivo referente ao PAD nº 03/2021. A denúncia envolvia suposto desvio funcional de uma conselheira tutelar. Após a realização de oitivas e análise documental, a Comissão deliberou pelo arquivamento do processo, por ausência de elementos probatórios de infração funcional, com aprovação unânime da plenária.

Destaca-se, deste assunto, o posicionamento do coordenador da Comissão que manifesta sobre a necessidade de acompanhamento técnico-jurídico mais qualificado, recomendando que conselheiros de direitos com formação jurídica ou membros da OAB acompanhem casos semelhantes no futuro, apontando para limites técnicos da comissão diante da complexidade de alguns casos. Embora, isto revele uma preocupação com a atribuição que têm grande responsabilidade “julgadora” sobre o procedimento de outro órgão, também indica fragilidade na compreensão do papel do conselheiro de direito cuja função social, pode se confundir com uma função técnica e, no caso da apuração de denúncias, com função jurisdicional. Além disso, o CMDCA-RP negligenciou, no caso, seu poder de requerer apoio técnico dos órgãos da administração pública que tenham competência técnica para instruir as matérias de demanda deliberativa do colegiado.

Na plenária do mês de maio/2022, a Comissão foi instada a se posicionar frente a uma demanda do Conselho Tutelar I sobre a legalidade da Portaria nº 01/2022, que versa sobre a obrigatoriedade de participação de conselheiros

tutelares em operações de busca e apreensão de crianças e adolescentes, expedida pela magistrada da Vara da Infância e Juventude. O colegiado, ao analisar o conteúdo do ofício recebido, deliberou pela ausência de condições jurídicas e técnicas para emitir parecer sobre o ato normativo do Judiciário. Representantes da OAB demonstraram interesse em articular diálogo com o Judiciário para debater os efeitos da referida portaria. Houve ainda proposta de articulação com a Defensoria Pública e possibilidade de atuação via Conselho Nacional de Justiça, demonstrando o esforço de se construir caminhos institucionais para resolução da controvérsia.

Entre os meses de junho e outubro/2022, não houve apresentação de pautas substantivas pela Comissão. Em junho, julho, agosto e outubro, registrou-se a ausência de informes ou deliberações. Em setembro/2022, o coordenador da Comissão informou apenas sobre a realização de reunião com representantes dos três Conselhos Tutelares, sem detalhamento das pautas ou encaminhamentos, dificultando a análise da efetividade da articulação proposta.

Novamente, na plenária do mês de novembro/2022, não houve matérias apresentadas pela Comissão para apreciação, registrando-se a ausência de deliberações. O encerramento do exercício de 2022 foi marcado por dois temas relevantes. Primeiramente, houve o anúncio da empresa vencedora do procedimento licitatório para realização da capacitação dos conselheiros tutelares, a CROB – Assessoria em Desenvolvimento Profissional e Gerenciamento. A expectativa era iniciar as atividades ainda no primeiro semestre de 2023, com recomendações da Comissão quanto à antecipação dos trâmites administrativos para garantir maior celeridade na execução das capacitações futuras.

Em segundo lugar, a Comissão analisou uma denúncia formulada pela Secretaria Municipal de Educação, apontando suposto desatendimento de conselheiras tutelares do Conselho Tutelar I diante de situação de violência familiar contra criança. Após a análise do caso, a Comissão concluiu pela inexistência de infração funcional, parecer aprovado pela maioria da plenária. O debate que se seguiu revelou desafios importantes no tocante à articulação intersetorial e ao desconhecimento mútuo das funções e responsabilidades entre os órgãos da rede

protetiva. Foram enfatizadas, por diversas falas, a necessidade de formação continuada de toda a rede intersetorial sobre as atribuições dos conselheiros tutelares e da construção de protocolos de atendimento interinstitucionais.

Com base na análise da categoria Matéria Pertinentes ao Conselho Tutelar (Art. 88, II e Art. 139) do ECA, observa-se que a atuação da Comissão Permanente de Supervisão dos Conselhos Tutelares do CMDCA-RP ao longo dos biênios 2019–2020 e 2021–2022 revela um percurso marcado por avanços institucionais importantes, mas também por persistentes fragilidades estruturais, normativas e operacionais. O primeiro biênio destacou-se pela reativação da Comissão como espaço de articulação e escuta entre os Conselhos Tutelares e a rede de proteção, com ênfase na qualificação técnica e na padronização de procedimentos. No entanto, a ausência de planejamento estratégico e a sobrecarga decorrente do processo eleitoral comprometeram a regularidade das ações e limitaram sua capacidade de atuação propositiva.

Já o ano de 2020 representou um ponto de inflexão, em que, mesmo diante do cenário adverso imposto pela pandemia de COVID-19, a Comissão demonstrou resiliência e capacidade de adaptação, inclusive destacando-se com relação às demais comissões analisadas nas outras categorias, mantendo-se atuante, com empreendimento em ações formativas e articuladas com os CT e a rede intersetorial e, conduzindo os processos disciplinares com transparência e diálogo, conjunto que evidenciaram preocupação com a ética e a qualificação institucional. Contudo, lacunas como a falta de estrutura técnico-jurídica própria e a dependência de outros órgãos para execução de procedimentos administrativos, como a compra da capacitação, comprometeram a celeridade e a efetividade da sua atuação.

No biênio seguinte (2021–2022), a Comissão apresentou sinais de esgotamento de seu modelo de atuação, com períodos de baixa institucionalidade, escassez de pautas estratégicas e pouca articulação com os Conselhos Tutelares. O foco excessivo em ações disciplinares e o distanciamento das atribuições pedagógicas e propositivas indicam um retrocesso em relação aos avanços do ciclo anterior. Embora tenham sido registrados esforços pontuais voltados à formação continuada e à condução de processos administrativos com maior rigor formal, tais

iniciativas ocorreram de forma desconectada de um plano estruturado e de longo prazo.

A baixa recorrência desse tema nas pautas do colegiado no biênio 2021/2022, revela fragilidades tanto na escuta ativa das demandas dos Conselhos Tutelares quanto na capacidade do próprio CMDCA-RP de reconhecer e impulsionar ações voltadas ao seu fortalecimento institucional, sinalizando a necessidade de revisão das prioridades do Conselho de Direitos e da criação de espaços efetivos de articulação e deliberação sobre os desafios enfrentados por esses órgãos fundamentais do Sistema de Garantia de Direitos. Esse cenário serve para alertar uma tendência de invisibilidade institucional dos Conselhos Tutelares no interior do CMDCA-RP, que precisa ser protegida por uma agenda de planejamento e estruturada de atuação garantindo a articulação e proximidade entre ambos os órgão colegiados do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente pelo papel estratégico do CT na política de proteção à infância e adolescência.

Por fim, na categoria **Matérias Pertinentes ao Conselho Tutelar (Art. 88, II, e Art. 139)**, constatou-se, diferentemente das demais, diferenças na atuação entre os dois biênios de pesquisa. Enquanto em 2019-2020, registra-se ações de potência e articulação entre a instância deliberativa e os conselhos tutelares, notadamente no que se refere a ações para capacitação e atuações conjuntas de articulação com as políticas públicas de assistência social e educação para dirimir violações de direitos e qualificar ofertas ao segmento, o biênio 2021-2022 foi marcado pela incipiência de discussões voltadas a este tema nas pautas do CMDCA-RP, o que revelou fragilidade na escuta ativa das demandas dos Conselhos Tutelares e, falta de reconhecimento institucional do seu papel estratégico enquanto órgão do Sistema de Garantia de Direitos.

A invisibilidade dos Conselhos Tutelares no interior do colegiado de direitos é um alerta que reforça a necessidade de revisão das prioridades do CMDCA-RP, com a criação de espaços efetivos de articulação e deliberação sobre os desafios enfrentados por esses órgãos essenciais.

Esse cenário de oscilação institucional compromete o cumprimento do Art. 88, II, do ECA, que define o fortalecimento dos Conselhos Tutelares como diretriz da política de atendimento, e do Art. 139, que prevê condições adequadas para o seu funcionamento. A ausência de escuta ativa e de articulação permanente entre o CMDCA-RP e os Conselhos Tutelares evidencia uma lacuna no planejamento e na deliberação compartilhada, aspectos centrais do controle social. Como aponta Digiácomo (2021), a fragilidade na integração entre instâncias do Sistema de Garantia de Direitos e os espaços deliberativos reduz o potencial de enfrentamento às desigualdades e de qualificação das políticas públicas. A invisibilidade constatada nesse biênio reforça a urgência de reconstrução institucional voltada à corresponsabilidade e ao fortalecimento dos atores locais de proteção integral.

6. Conclusão

A presente pesquisa teve como objetivo verificar se o CMDCA-RP, enquanto espaço de deliberação e controle social das políticas públicas voltadas à criança e ao adolescente, cumpre sua função no exercício de suas atribuições. Como objetivos específicos, buscou-se contextualizar o processo histórico de implantação dos Conselhos de Direitos enquanto espaços de deliberação e controle social das políticas públicas, com particular atenção ao município de Ribeirão Preto; e identificar as ações realizadas pelo CMDCA-RP para a deliberação e controle social das políticas públicas de atendimento à criança e ao adolescente entre 2019 e 2022.

Além disso, analisou-se se a alternância de mandatos entre representantes do Poder Público e da Sociedade Civil na presidência do colegiado influenciou sua atuação. O estudo delimitou-se territorialmente ao município de Ribeirão Preto e, temporalmente, aos biênios de 2019-2020 (gestão sob presidência do Poder Público) e 2021-2022 (gestão sob presidência da Sociedade Civil).

A investigação foi guiada pela seguinte pergunta: *o CMDCA-RP enquanto espaço de deliberação e controle social das políticas públicas voltadas à criança e ao adolescente, tem cumprido sua função que se concretiza pelo exercício de suas atribuições?* Essa indagação partiu da minha experiência profissional e institucional no âmbito do Conselho, tanto como representante da sociedade civil quanto como

técnica atuante na área que permitiu observar um cenário de fragilização dos espaços participativos, em consonância com as análises teóricas sobre o enfraquecimento dos mecanismos de participação social.

Para responder à pergunta de pesquisa, realizou-se uma investigação empírica documental, com base na análise de conteúdo das atas das reuniões plenárias ordinárias e extraordinárias do período de 2019 a 2022, buscando identificar as ações efetivas do CMDCA-RP no cumprimento de suas atribuições legais, as quais expressam seu desempenho na função deliberativa e de controle social da política municipal de atendimento à infância e adolescência. A análise metodológica envolveu sucessivas aproximações e leitura minuciosa das atas, organizadas por categorias conforme as atribuições legais do conselho.

Na categoria **Deliberação sobre Políticas Públicas e Controle Social**, observou-se predominância de pautas internas, como posse de conselheiros e eleição da mesa diretora, revelando fragilidades na continuidade de ações estratégicas e ausência de acompanhamento efetivo das políticas públicas. Ainda que no biênio 2021-2022 tenham ocorrido ações pontuais de participação e controle social, estas não superaram as fragilidades estruturais, como a ausência de retorno sistemático das representações nos espaços intersetoriais.

Na categoria **Gerência do Fundo Municipal**, a atuação concentrou-se na gestão de processos administrativos e financeiros, como saldos bancários e editais, evidenciando uma lógica gerencial em detrimento da definição de prioridades para a política pública de infância e adolescência. Agrava essa situação a ausência de um diagnóstico atualizado, o último data de 2015, o que compromete a definição de prioridades no uso dos recursos do FMDCA-RP e enfraquece a atuação estratégica do conselho.

Quanto à categoria **Registro de Entidades e Programas**, a prática revelou-se burocrática, focada em pareceres e renovações de registros de OSC's, sem articulação entre as comissões permanentes ou debate sobre a qualidade dos serviços prestados. A Comissão Permanente de Acompanhamento e Supervisão manteve-se inoperante, sem apresentar pareceres ou relatórios ao longo dos quatro

anos analisados, esvaziando sua função de monitoramento da política municipal de atendimento.

Na categoria **Matérias Pertinentes ao Conselho Tutelar**, constatou-se diferença entre os biênios. Em 2019-2020, houve articulação entre o CMDCA e os Conselhos Tutelares, com ações de capacitação e encaminhamentos conjuntos; já em 2021-2022, houve retração no debate e na escuta das demandas desses órgãos, que passaram a ter sua presença invisibilizada nas pautas, indicando a urgência de maior articulação com o Sistema de Garantia de Direitos.

As constatações evidenciam que, apesar de esforços pontuais, o CMDCA-RP enfrenta limitações estruturais e operacionais que comprometem seu exercício pleno como instância deliberativa e de controle social. Identifica-se um distanciamento entre suas atribuições legais e sua prática cotidiana, marcada por processos burocráticos, baixa institucionalização, fragilidade na fiscalização das OSC's e escassa atuação junto aos serviços executados diretamente pelo poder público, estes praticamente ausentes das discussões plenárias ou das comissões.

Esse silêncio indica uma atuação fragmentada e voltada quase exclusivamente às OSC's, com pouca compreensão do conjunto da política municipal de atendimento. A centralidade nas rotinas burocráticas pode decorrer tanto da carga de trabalho como da morosidade de articulações interinstitucionais, resultando em um praticismo repetido, com possível raiz em falhas de formação e numa cultura institucional que hierarquiza o poder público como intocável, em contradição com os princípios democráticos da participação social.

A alternância entre presidências conferiu traços distintos à atuação do CMDCA-RP, mas com efeitos restritos sobre sua dinâmica. A gestão do Poder Público foi marcada por centralização e tecnocratização das decisões, enquanto a presidência da Sociedade Civil trouxe tentativas de ampliar os debates, ainda que atravessadas por entraves administrativos, falta de apoio institucional e baixa renovação da composição da mesa diretora. A permanência de membros nos cargos, com meros revezamentos internos, reduziu o potencial transformador da alternância.

Essas constatações indicam que o modelo de gestão compartilhada, embora preveja paridade entre os segmentos, não assegura por si só a efetividade do controle social. A atuação do CMDCA-RP permanece condicionada por fatores institucionais, políticos e culturais que inibem sua função deliberativa e o afastam da centralidade na formulação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas para crianças e adolescentes.

Conclui-se que a superação dessas limitações exige não apenas mudanças operacionais, mas, sobretudo, um compromisso político efetivo com a participação social qualificada, com a atuação estratégica do CMDCA-RP e com o fortalecimento de sua função como espaço de formulação, acompanhamento e controle das políticas públicas municipais para a infância e adolescência.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, C; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Rev. Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 109, p. 68-92, Jan./Març. 2012. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/sssoc/a/pRrVfjB4MXqZkbLJDYwd7GJ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 de fev. de 2024.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. SP: Edições 70, 2016.

BRASIL. **Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA)**. Resolução nº 116, de 2006. Altera dispositivos das Resoluções Nº 105/2005 e 106/2006, que dispõe sobre os Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, 2006.

BRASIL. **Constituição da república federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

BRASIL. **Estatuto da criança e do adolescente**. Lei nº 8.069. Brasília, 1990.

BRASIL. **Resolução nº 510, de 07 de abril de 2016**. Dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 24 maio 2016. Disponível em:
<<https://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2016/Reso510.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2023.

BRAVO, Maria Inês Souza & CORREIA, Maria Valéria Costa. Desafios do controle social na atualidade. **Rev. Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, n. 109, p. 126-150, jan/mar. 2012. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/sssoc/a/NkpLbcXZf5mPHkHrksGGXnf/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 16 de fev. de 2024.

CALDERÓN, A. I. . Participação Popular: Uma abordagem na lógica da função governativa. **Rev. São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 9, n.4, p. 28-39, 1995. Disponível em:
https://www.academia.edu/5532065/CALDER%C3%A9N_A._I._._Participa%C3%A7%C3%A3o_Popular_Uma_abordagem_na_l%C3%B3gica_da_fun%C3%A7%C3%A3o_governativa._S%C3%A3o_Paulo_em_Perspectiva_S%C3%A3o_Paulo_v._9_n.4_p._28-39_1995. Acesso em: 20 abr. 2024.

CALVI, K. U. O controle social nos conselhos de políticas e de direitos.

Emancipação, **Rev. Ponta Grossa**, v.8, n.1, p. 9-20, 2008. Disponível em: <<http://www.uepg.br/emancipacao>>. Acesso em: 15 ago. 2022.

CARLOS, C. J. **As Interfaces das Relações de Poder nas Decisões do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Sorocaba (SP) sobre o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - 2006 a 2008**. 2009. 205 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <<https://www.pucsp.br/pessoa-com-deficiencia/teses-e-dissertacoes>>. Acesso em: 08 ago. 2022.

CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (Ribeirão Preto). Deliberação de 13 de dezembro de 2021. **Aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Ribeirão Preto -SP**. Disponível em: <https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/portal/pdf/cmdca94202112.pdf>. Acesso em: 01 de fev. de 2024.

CUSTODIO, A. V; MARTINS, M. D. P. As atribuições dos conselhos de direitos na formulação de políticas públicas para infância. **Rev. Conhecimento & Diversidade**, [S.l.], v. 12, n. 28, p. 86-98, dez. 2020. ISSN 2237-8049. Disponível em: <https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/conhecimento_diversidade/article/view/6919>. Acesso em: 18 ago. 2022. doi:<http://dx.doi.org/10.18316/rcd.v12i28.6919>.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo**. São Paulo: Cortez, 2000. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7247698/mod_resource/content/2/%5BCoutinho%5D_Notas%20sobre%20cidadania%20e%20modernidade.pdf. Acesso em 23/01/2025.

DAGNINO, E. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? **Caracas: FACES**, Universidad Central de Venezuela, p. 95 - 110, 2004. Disponível em https://www.icmbio.gov.br/educacaoambiental/images/stories/biblioteca/Publica%C3%A7%C3%B5es_da_COEDU/Referencial_Te%C3%B3rico/RT13_DAGNINO_Sociedade_Civil_Participacao_e_Cidadania.pdf. Acesso em: 18 de abr. de 2024.

DIGIÁCOMO, M.J. O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente à Luz da Política de atendimento idealizada pela Lei. nº 8.069/90. Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente, 2021. Disponível em: <https://crianca.mppr.mp.br/>. Acesso em 10 de out. de 2024.

DA SILVA, V. R; ACOSTA.M, M. R. Desafios e possibilidades para o controle social de políticas públicas no atual contexto de retrocesso dos direitos sociais. **Rev. Textos & Contextos**, v. 19, n. 1, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.15448/1677-9509.2020.1.36745>. Acesso em: 20 de abr. de 2024.

DIAS, E. F. **Reestruturação produtiva: forma atual da luta de classes**. Outubro, São Paulo, n. 1, p. 45-52, 1998.

DIAS, R. R. **A Ação Efetiva do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) de Toledo/PR: vinculação e prioridade**. 2012. 205 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciências Sociais, Unioeste, Toledo, 2012.

FRASER, Nancy. Reenquadrando a justiça em um mundo globalizado. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 77, p. 11-39, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/BJjZvbgHXyxwYKHyJbTYCnn/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 01 de fev. de 2025

GIL, A. C. **Como elaborar projetos e pesquisa**. 4a ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez Editora, vol. 32, 2011.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores na política social urbana e participação popular**. *Rev. Cadernos Metrópole*, v. 7, p. 9-31, 2002. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9257/6867>. Acesso em: 28 de març. de 2024.

GOHN, M. G. **Repensando a experiência urbana da América Latina: questões, conceitos e valores: o papel dos conselhos gestores na gestão urbana**. São Paulo, 2006.

GOHN, M. G. **Participação e democracia no Brasil: da década de 1960 aos impactos pós-junho de 2013**. 1. ed. São Paulo: Vozes, 2019. E-book. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br>. Acesso em: 22 abr. 2024. Acesso em: 29 de abr. de 2024.

LIBERATI, W.D; CYRINO, P.C.B. **Conselhos e fundos no estatuto da criança e do adolescente**. São Paulo: Malheiros, 2003.

MARTINS, A. C. **Conselhos de direitos: democracia e participação popular**. In.

SALES, M. A.; MATOS, M. C. de; LEAL, Maria Cristina (org.). Política social, família e juventude: uma questão de direitos. São Paulo: Cortez, 2004.

MARTINS, M. F. et al. Conselhos Municipais de Políticas Públicas: uma análise exploratória. **Rev. do Serviço Público, Brasília**, v. 59, n.2, p. 151 - 185, Abr./Jun. 2008. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/144/149>. Acesso em: 15 de fev. de 2024.

MINAYO, M. C. De S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 4. ed., São Paulo: Hucitec, 1994.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2002.

JEREMIAS, Mucilia. **Introdução ao direito: direito e decisões em sociedades tribais**. [S. l.]: Scribd, 2024. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/820730728/Mucilia-Introducao-ao-direito>. Acesso em: 27 jan. 2025.

NOGUEIRA, M. A. **A dimensão política da descentralização participativa**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v.11, n. 3, p. 08-19, 1997.

OLIVEIRA, G. J. A extinção de conselhos e fóruns participativos pelo Decreto n. 9.759/19: enfraquecimento da democracia participativa e desdemocratização da Administração federal. **Rev. Digital de Direito Administrativo**, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 60-79, set. 2019. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/170238>. Acesso em: 15 ago. 2022.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 21 jan. 2025.

PRESOTO, L. H; WESTPHAL, M. F. **A participação social na atuação dos conselhos municipais de Bertioga - SP. Saúde e Sociedade**, Bertioga, v. 14, p. 68-77, 2005.

RAICHELIS, R. **Articulação entre os conselhos de políticas públicas. Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 85, p.109-116, 2006.

REIS, M. D. Democracia Grega: A Antiga Atenas (Séc. V a. C.). **Rev. Sapere Aude**,

Belo Horizonte, v.9, nº 17, p. 45-66, Jan./Jun. 2018. Disponível em:
<https://periodicos.pucminas.br/index.php/SapereAude/article/view/17648/13398>.
Acesso em: 25 de abr. de 2024.

RIBEIRÃO PRETO. **Lei nº 2616/2013, de 8 de novembro de 2013**. Dispõe sobre a política municipal de atendimento dos direitos da criança e do adolescente no município de Ribeirão Preto, revoga a lei nº 6115, de 07 de outubro de 1991, e dá outras providências. Ribeirão Preto: Câmara Municipal, 2013. Disponível em:
<https://leismunicipais.com.br/a/sp/r/ribeirao-preto/lei-complementar/2013/262/2616/lei-complementar-n-2616-2013-dispoe-sobre-a-politica-municipal-de-atendimento-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-no-municipio-de-ribeirao-preto-revoga-a-lei-n-6115-de-07-de-outubro-de-1991-e-da-outras-providencias>. Acesso em 01 fev. de 2024.

RIBEIRO, N; RAICHELIS, R. Revisitando as influências das agências internacionais na origem dos conselhos de políticas públicas. **Rev. Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, nº 109, p. 45-67, Jan./Març. 2012. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/sssoc/a/L43VxZPqQjBvDBDKdwtQ4rg/?format=pdf&lang=pt>.
Acesso em: 06 de març. de 2024.

TATAGIBA, L. **Os Conselhos e a Construção da Democracia no Brasil: um rápido balanço de duas décadas de participação conselhistas**. RUBIM, A. A. C., FERNANDES, T. e RUBIM, I. (Org.) Políticas Culturais, Democracia & Conselhos de Cultura. Editora: EDUFBA, 2010. Disponível em:
https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/2802/1/colecao%20cult_8_RI.pdf. Acesso em 18 abr. 2024.

TATAGIBA, L. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Democracia Participativa: Aprofundando o Debate**. Revista de Sociologia e Política, [S. l.], n. 25, 2005. DOI: 10.5380/rsp.v25i0.7077. Disponível em:
<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/7077>. Acesso em: 22 mar. 2025.

TATAGIBA, L. **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.

SANTOS, M. R. M. dos. **Conselhos municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas**. Dissertação. (Mestrado). Programa de Mestrado da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro: UFRJ, 2000. Disponível em:
<https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9261>. Acesso em 30 abr.

2024.

SECCHI, L. **Políticas Públicas - Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

SILVA, F. B. da; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. Políticas Sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo / Luciana Jaccoud, organizadora; Frederico Barbosa da Silva ... [et al.]. Brasília: IPEA, 2005. Disponível em https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3234/1/Livro_Questao_Social.pdf. Acesso em 21 de jan. 2025.

SILVA, F. C. da C. Controle Social: reformando a administração para a sociedade. *Organizações & Sociedade (O&S)*, [S. l.], v. 9, n. 24, p. 115-137, ago. 2002.

TAVARES, M. A. da Silveira. Da produção ao mercado: “delitos económicos”, penas e controlo municipal na Idade Média, segundo o testemunho dos Costumes e Foros portugueses. **Rev. Topoi (Rio J.)**, Rio de Janeiro, v. 17, nº. 33, p. 514-534, Jul./Dez. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/topoi/a/qzHhpdL8ddjNRfGFNtWpWpWNM/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 15 de març. de 2024.

WEFFORT, F. **O populismo na política brasileira**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980.