



Universidade
Estadual de
Londrina

VALDIR ANHUCCI

**O CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E
DO ADOLESCENTE NA PERSPECTIVA DA PARTICIPAÇÃO
E DO CONTROLE SOCIAL**

LONDRINA
2007

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

VALDIR ANHUCCI

**O CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E
DO ADOLESCENTE NA PERSPECTIVA DA PARTICIPAÇÃO
E DO CONTROLE SOCIAL**

Trabalho apresentado ao Curso de Mestrado em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina, como requisito para obtenção do título de mestre.

Orientadora: Profa. Dra. Vera Lucia Tieko Suguihiro

Londrina
2007

VALDIR ANHUCCI

**O CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO
ADOLESCENTE NA PERSPECTIVA DA PARTICIPAÇÃO E DO
CONTROLE SOCIAL**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina, como requisito para obtenção do título de mestre.

COMISSÃO EXAMINADORA:

Orientadora: Profa. Dra.
Vera Lucia Tieko Suguihiro

Profa. Dra.
Zelimar Soares Bidarra

Profa. Dra.
Selma Frossard Costa

Londrina ____, de _____ de 2007.

DEDICATÓRIA

Aos meus familiares, que ao longo de minha vida souberam compreender as minhas intenções, apoiando-me e incentivando-me nas minhas escolhas. Em especial a minha mãe e meu irmão Antônio Carlos que muito contribuíram para que eu alcançasse meus objetivos.

AGRADECIMENTOS

Ao Deus que acredito e que me fortalece nos momentos de dificuldade, a quem recorri nas situações de solidão e de angústia.

Aos amigos, que sempre estiveram presentes nas importantes fases da minha vida e que não se furtaram de dar a sua contribuição para que eu pudesse alcançar os meus objetivos.

À Janaina, amiga e irmã de todas as horas, com quem dividi tristezas nos momentos de dificuldades, mas também, com quem compartilhei alegrias nos momentos bons.

À professora e orientadora Vera Lucia Tieko Suguihiro, pelo comprometimento, profissionalismo e dedicação na construção deste trabalho e pelo conhecimento que adquiri ao longo destes anos.

A todos os professores do mestrado que contribuíram com o meu processo de formação profissional.

À CAPES, pela concessão da bolsa, possibilitando maior aproximação e maior dedicação à produção do conhecimento.

Aos sujeitos pesquisados, sem os quais não seria possível construir este trabalho, pela disponibilidade e prontidão ao fornecer subsídios para conclusão da pesquisa.

À minha namorada Loren, que de maneira incondicional e com muito amor, compreendeu-me e incentivou-me nesta fase tão importante da minha vida, estando ao meu lado nos momentos em que mais precisei de apoio.

À minha mãe, que na sua simplicidade contribuiu de maneira fundamental na direção da minha vida, oferecendo tudo o que tinha, e às vezes, até o que não tinha, para que eu ampliasse os meus horizontes.

“A democracia no Brasil foi sempre um lamentável mal-entendido. Uma aristocracia rural e semi-feudal importou-a e tratou de acomodá-la, onde fosse possível, aos seus direitos e privilégios, os mesmos privilégios que tenham sido, no Velho Mundo, o alvo da luta da burguesia contra os aristocratas”.

(Sérgio Buarque de Holanda)

ANHUCCI, Valdir. **O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente na perspectiva da participação e do controle social.** 2007. 189f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, 2007.

RESUMO

A participação e o controle social na gestão pública tornam-se imprescindíveis em uma democracia. Atualmente, a sociedade brasileira pode contar com um instrumento legal: o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, espaço público e plural, *lócus* importante para o debate em torno da política pública voltada à população infanto-juvenil. Este estudo, portanto, tem por objetivo identificar e analisar, nas práticas do CMDCA de Londrina, as manifestações que caracterizam a participação e o controle social. A metodologia adotada pela pesquisa fundamenta-se na abordagem qualitativa, utilizando a técnica da observação participante e da análise de conteúdo. Para isto, a coleta dos dados da pesquisa foi feita através da entrevista semi-estruturada, sendo entrevistados alguns conselheiros eleitos para o biênio 2003-2005 e 2005-2007. A partir dos resultados desta pesquisa, pode-se afirmar que, sem tradição e cultura política de participação, o CMDCA de Londrina tem encontrado obstáculos no exercício de sua co-responsabilidade na gestão da coisa pública. Embora haja uma legislação avançada e progressista que garante a participação e o controle social, a população não tem se apropriado desses instrumentos. Prova disso é que têm prevalecido, no espaço do conselho, posturas autoritárias e clientelistas no trato da coisa pública. Constatou-se ainda que os conselheiros têm tido dificuldades em garantir que suas ações representem decisões, em especial aqueles que têm por responsabilidade representar a sociedade civil. Para fragilizar a consolidação da democracia e dos espaços coletivos de luta pelo interesse comum, a ideologia neoliberal vem desmobilizar e prejudicar a organização social em espaços públicos. Assim, torna-se fundamental que os atores sociais e políticos apropriem-se de espaços democráticos, consolidando os Conselhos de Direitos, de modo a orientar o Estado e a sociedade na direção dos interesses coletivos.

Palavras-chave: Palavra 1: Conselhos de Direitos. Palavra 2: Participação. Palavra 3: Controle social.

ANHUCCI, Valdir. **O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente underthe perspective of social's participation and control.** 2007. 189p. Dissertation (Master's Degree in Social Service and Social Politics) State University of Londrina.

ABSTRACT

The participation and the social control in the public administration become essential in a democracy. Currently, the Brazilian society can count on a legal instrument: Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, important public and plural space, lócus for the debate around the directed public politics to the infanto-youthful population. This study, therefore, has for objective to identify and to analyze, in the practical ones of the Londrina's CMDCA, the manifestations that characterize the participation and the social control. The methodology adopted for the research is based on the qualitative boarding, using the technique of the participant comment and the analysis of content. For this, the research data collection was made through the half-structuralized interview, being interviewed some elect council members for biennium 2003-2005 and 2005-2007. From the results of this research, it can be affirmed that, without tradition and culture participation politics, the Londrina's CMDCA has found obstacles in the exercise of its co-responsibility in the management of the public thing. Although it has an advanced and progressive legislation that guarantees the participation and the social control, the population hasn't being appropriated of these instruments. Test of this is that they have prevailed, in the space of the advice, authoritarian and subserviency positions in the treatment of the public thing. One evidenced despite the council members have had difficulties in guaranteeing that its action represents decisions, in special those that have for responsibility to represent the civil society. To weaken the democracy consolidation and the collective spaces of fight for the common interest, the neoliberal ideology comes to demobilize and to harm the social organization in public spaces. Thus, one becomes basic that the social actors and politicians assume themselves of democratic spaces, consolidating the Advice of Rights, in order to guide the State and the society in the direction of the collective interests

Key Words: Word 1: Right's Councils. Word 2: Participation. Word 3: Social's Control.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
1 OS ESPAÇOS DEMOCRÁTICOS LEGITIMADOS A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A CULTURA POLÍTICA	21
1.1 O NEOLIBERALISMO E SUA INFLUÊNCIA NOS ESPAÇOS DEMOCRÁTICOS	38
2 PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL COMO ESTRATÉGIA PARA A CONSOLIDAÇÃO DE UMA GESTÃO PÚBLICA DEMOCRÁTICA	59
3 OS CONSELHOS DE DIREITOS COMO ESPAÇO POLÍTICO PARA A EXPRESSÃO DA PARTICIPAÇÃO E DO CONTROLE SOCIAL	78
3.1 O CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO MUNICÍPIO DE LONDRINA	89
4 A REALIDADE DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO MUNICÍPIO DE LONDRINA	96
CONSIDERAÇÕES FINAIS	126
REFERÊNCIAS	131
APÊNDICES	137
ANEXOS	141

INTRODUÇÃO

A discussão sobre a participação e o controle social faz-se necessária na medida em que se estabelece uma nova relação entre Estado e sociedade civil. O debate torna-se atual, pois a gestão pública contemporânea tem exigido uma nova postura, não só dos governantes, mas, principalmente, dos governados.

Com a Constituição Federal de 1988, a sociedade brasileira passa a contar com os conselhos de políticas públicas, importantes instrumentos de democratização de serviços públicos voltados à população. Trata-se de espaços públicos, plurais e democráticos que têm o papel de formular e fiscalizar as mais diversas políticas públicas. Na definição de Raichelis (2006, p.110), “[...] os conselhos são canais importantes de participação coletiva, que possibilitam a criação de uma nova cultura política e novas relações políticas entre governos e cidadãos”.

Em 2006, ano em que a Carta Magna brasileira completa dezoito anos, surge a seguinte questão: embora a sociedade brasileira tenha uma legislação considerada avançada, no que se refere ao processo de participação e controle social, há espaços verdadeiramente democráticos? Palavras como democracia, cidadania, participação, embora pronunciadas com muita frequência, são esvaziadas do seu verdadeiro significado, quando ações concretas nessa direção deixam de ser implementadas.

Ao analisar e refletir sobre a histórica organização social da população brasileira, o que se tem percebido é que a postura autoritária dificulta a co-responsabilização da sociedade no trato da coisa pública. Garantir a participação e o controle social significa o exercício constante para a mudança de uma cultura. Esse processo passa pela via da educação para democracia, como elemento motivador do cidadão, para que este se interesse por aquilo que é público.

A cultura política antidemocrática, construída no Brasil, tem forte ligação com o modelo de gestão centralizado e autoritário implementado ao longo dos anos. Nesse sentido, a população sempre foi colocada distante das decisões políticas, sendo chamada apenas para escolher os representantes que teriam a “responsabilidade” de decidir em nome do povo.

No período da ditadura militar (1964-1985), o autoritarismo foi ainda mais acentuado. Destacou-se pela ausência de toda e qualquer forma de participação que interferisse nas decisões de interesses coletivos.

Dessa forma, deu-se a administração da coisa pública, sem a preocupação de consultar a população, para que ela pudesse decidir sobre os rumos daquilo que é público, portanto, do que pertence a todos. Para Baquero (2001, p.4), “[...] a experiência política brasileira tem se caracterizado pela predominância de formas autoritárias de governo, gerando, como consequência, uma restrição à possibilidade de uma participação política mais efetiva”. Esse problema também é enfrentado por outros países, uma vez que:

El colonialismo marcó el destino de muchos Estados hoy independientes con la prolongación de procesos clientelistas calificados por comportamientos corruptos que desafían la implantación de procesos de democratización y el establecimiento de mecanismos institucionales capaces de controlar el poder político motivado por los intereses de las elites económico políticas y promover la participación ciudadana que acelere los cambios políticos, económicos y sociales (HERNÁNDEZ, 2006, p.73).

Esses fatos têm dificultado a organização social contemporânea, na medida em que o processo de formação brasileira está assentado sobre um comportamento construído a partir de relações sociais extremamente paternalistas, personalistas e clientelistas. Assim,

[...] não se surpreende, por exemplo, a pouca participação dos brasileiros na política num sentido mais amplo, que vá além do simples ato de votar. Vivemos presentemente uma situação de elevados déficits de capital social, que permite a permanência de uma cultura política desafeta à participação (BAQUERO, 2001, p.8).

Deve-se levar em consideração que o autoritarismo presente na organização social brasileira tem prevalecido à medida que as transformações realizadas foram implementadas pela classe dominante – pelo alto, com o objetivo de se manter no poder. Nesse sentido, pode-se afirmar que os instrumentos de participação, previstos na atual constituição, foram assentados sob uma base conservadora, fazendo com que a classe dirigente brasileira tenha dificuldade de aceitar a idéia de controle social sobre a coisa pública. Nesta linha de raciocínio,

Weffort (1984, p.17-18), põe em cheque a transição para a democracia no Brasil quando afirma que:

[...] os militares, em qualquer hipótese, saem da linha de frente das responsabilidades pela direção do Estado, deixando o poder em mãos “confiáveis”. O povo em geral, continua à margem, condição que se expressa no mecanismo sucessório indireto do Colégio Eleitoral. [...] Seria esta a democracia pela qual lutamos durante os últimos dez anos? Seria esta a luz que todos esperávamos no fim do túnel?

Para Nogueira (1998, p.222), o Estado inibiu e desarmou a auto-organização da sociedade, através de uma cultura política autoritária, impossibilitando uma tradição democrática expressiva, o que tem inviabilizado a construção de um espaço público – regulado pelo Estado e ocupado pela sociedade civil. Essa condição tem obrigado o país a conviver com “[...] baixas taxas de predisposição democrática e instituições representativas pouco operantes [...]”, não podendo evitar que “velhas, novas e novíssimas” formas de populismo impeçam a sociedade de decidir sobre as questões de seu interesse. Para Weffort (1984, p.25), cumpre ressaltar que “[...] nossos equívocos habituais sobre o sentido da política são como muitos outros, o resultado de uma história em que a política jamais se tornou, verdadeiramente, democrática”.

No Brasil, a classe dominante – representada pelo Estado – em determinados momentos da história, teve que ceder. Diante das pressões da sociedade civil organizada, na década de 1980, pelo fim da ditadura e pela promulgação de uma nova Constituição, essa classe se viu obrigada a aceitar a nova Carta Magna.

Pode-se observar que a abertura política, ocorrida na década de 1980 – final do período ditatorial e promulgação da Constituição Federal de 1988 – foi uma maneira de ocultar os problemas causados pela ditadura militar. Nessa linha de raciocínio, verifica-se que a preocupação não era consolidar um regime democrático, mas, sim, garantir a manutenção do status quo. A nova relação entre Estado e sociedade civil foi estabelecida, porém não teve resultados desejáveis no sentido de democratizar a coisa pública. O novo apresentado, ou seja, os mecanismos de participação previstos na Constituição Federal de 1988, foi uma exigência construída pela sociedade civil, no momento em que o modelo ditatorial

estava esgotado. Diante disso, a classe dirigente cede, por ver ameaçados seus interesses, mas continua intervindo nos espaços de participação e controle social, utilizando-se dos mais retrógrados meios de administrar a coisa pública.

Embora o Estado seja considerado democrático e de direito, conforme estabelece a Constituição Federal, ainda hoje, afirma-se que o autoritarismo, o particularismo, o clientelismo e o patrimonialismo têm comprometido as instituições democráticas. Torna-se imprescindível a presença ativa da sociedade nas decisões, assim como o empenho do Estado em garantir autonomia e liberdade para que os espaços públicos sejam consolidados. A institucionalização de uma nova cultura política, que reconheça e respeite a pluralidade de interesses existentes em uma sociedade, torna-se condição para o processo democrático. Assim, Bobbio (apud NOGUEIRA, 1998, p.210) afirma que:

A Constituição é apenas responsável por uma parte do modo como o país é governado. De nada serve ou serve muito pouco, portanto, chorar sobre uma Constituição que não é cumprida ou que é traída, como de pouco serve pensar em reformas ou retoques constitucionais quando se tem a ilusão de que basta mudar a roupa para mudar o temperamento daquele que a veste.

Nessa perspectiva, embora a Constituição brasileira tenha sido modificada, as decisões ainda estão concentradas no âmbito do poder constituído e distante da população. A nova cultura política deverá possibilitar uma maior distribuição de poder, garantindo que os espaços de decisões, tais como os conselhos, possam ser instrumentos democráticos nas mãos da sociedade civil.

Frente a isso, é preciso que a sociedade aproprie-se de uma forma renovada de organização social, aproximando-se dos espaços de poder, ocupando-os legitimamente, conforme preceitua a Constituição brasileira. Nesse aspecto, os conselhos são instrumentos que permitem a ampliação dos espaços públicos, possibilitando a representação das diferentes dimensões da vida social. São nesses espaços que existem as possibilidades de discussões plurais e democráticas, de maneira que as decisões possam ser tomadas no movimento dialético do poder, procurando atender as necessidades do Estado, da sociedade e do mercado. Isso, só é possível quando, nesse espaço, for efetivado o exercício da participação e do controle social, pois

[...] não haverá efetividade dos conselhos de gestão de políticas se não houver a presença ativa de governos e sociedade civil, movidos pelo interesse público e com real poder de decisão sobre a política pública. Ao falarmos de interesse público, estamos afirmando que são interesses das maiorias – da coletividade – e, portanto, diferentes e distintos dos interesses pessoais, particulares e mesmo dos corporativos (PAZ, 2006, p.118).

Para tanto, faz-se necessário a reflexão sobre o exercício da cidadania. Há aqueles que se consideram cidadãos pelo fato de terem o direito de votar. Porém, segundo Benevides (2000), pode-se fazer uma distinção entre cidadania ativa e cidadania passiva. Para a autora, todos são cidadãos passivos, uma vez que possuem uma constituição que atribui direitos e deveres. No entanto, o que o torna um cidadão ativo é a postura de participação efetiva nos mais diversos espaços públicos, sejam em processos decisórios ou na reivindicação de direitos. Dessa maneira, é no exercício da participação e do controle social que o cidadão passa a assumir uma posição ativa na sociedade, contribuindo para a construção e a consolidação da democracia e da garantia de direitos.

Para Hernández (2006), a cidadania ativa e o exercício dos direitos políticos, civis e sociais são fundamentais em um sistema democrático. A legitimação de uma democracia necessita que a política e os assuntos públicos estejam envolvidos por uma cidadania ativa, de forma que a sociedade seja capaz de conduzir de maneira democrática os interesses coletivos.

O reconhecimento e a consolidação dos conselhos como espaço público são inerentes ao processo de construção da democracia. Nesse aspecto, é preciso possibilitar, reconhecer e ampliar a inclusão dos mais variados sujeitos políticos, permitindo-lhes discutir e deliberar, de maneira democrática e plural, sobre uma determinada política pública. O papel dos conselhos, colaboradores na construção de um sistema democrático, está no fato deste ser o *locus* adequado para o debate, confrontando as mais diversas idéias, a fim de chegar a um consenso que garanta os interesses daqueles que representa.

Dessa forma, os governos devem contribuir e motivar a construção de espaços públicos que possibilitem uma eficiente administração pública. Isso tende a se concretizar quando:

[...] El 'Buen Gobierno' local aprovecha y estimula la eficiencia adaptativa de su comunidad, enriquece su capacidad a través de la incorporación de estilos de gestión que privilegian la participación ciudadana. Esta participación ciudadana reclama de la apertura de nuevos espacios que incluya a todos los actores sociales y políticos en los procesos de tomas de decisiones y de formulación e implantación de políticas públicas (HERNÁNDEZ, 2006, p.61).

É a partir desse processo que se amplia a participação e o controle social, avançando nas práticas potencialmente democráticas e influenciando nas decisões políticas, em favor dos interesses da população, com o objetivo de contribuir para a redução das desigualdades sociais.

Os conselhos, como espaços públicos e plurais, têm importante papel quando se trata da tarefa de garantir os interesses das massas populares. É no âmbito desse espaço que a sociedade poderá subsidiar o poder público sobre os interesses da sociedade, efetivando aquilo que é de direito da população.

Nesse sentido, a política de atendimento à população infanto-juvenil, a partir da promulgação do ECA em 1990, passou a contar com um importante instrumento, capaz de contribuir com a efetiva formulação e implementação de uma política que viabilize direitos a toda criança e adolescente: os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Assim, o interesse em realizar o estudo sobre o conselho surgiu a partir da experiência do autor desta pesquisa como conselheiro do CMDCA do município de Junqueirópolis¹ – SP, no período de 2002 a 2005. O conhecimento sobre o tema foi ampliado no curso de especialização em Política Social e Gestão de Serviços Sociais da Universidade Estadual de Londrina no ano de 2004, cujo tema tratado na monografia foi “Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do município de Junqueirópolis: trajetórias e perspectivas”. A experiência como conselheiro e o trabalho científico elaborado fizeram com que aumentasse o interesse em aprofundar os estudos sobre a dinâmica do espaço do CMDCA.

A necessidade de aprofundar o estudo sobre a política dos Conselhos de Direitos fundamenta-se na perspectiva de que, nenhum conhecimento

¹ Pequeno município de 17000 habitantes – conforme censo do IBGE 2002 – localizado na Região Oeste do estado de São Paulo.

científico de um determinado fenômeno pode ser considerado pronto e acabado. Neste sentido, afirma-se que:

O objeto das Ciências Sociais é histórico. Isto significa que as sociedades humanas existem num determinado espaço cuja formação social e configuração são específicas. Vivem o presente marcado pelo passado e projetado para o futuro, num embate constante entre o que está dado e o que está sendo construído. Portanto, a provisoriedade, o dinamismo e a especificidade são características fundamentais de qualquer questão social (MINAYO, 1994, p.13).

Cumprindo observar que a possibilidade de prosseguir com o referido estudo se deu graças ao ingresso, no ano de 2005, no Programa de Pós-Graduação de Mestrado em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina. A presente pesquisa tem como objeto de estudo, as ações do CMDCA do município de Londrina enquanto espaço de expressão da participação e do controle social, na garantia das políticas públicas voltadas à criança e ao adolescente.

A opção pela realização da pesquisa no município de Londrina preleciona o fato de o conselho pertencer a uma cidade de grande porte, com uma experiência acumulada ao longo de 15 anos de funcionamento, implantado no município no mês de julho de 1991, e por ter sido a primeira experiência no Estado do Paraná, pioneiro no processo de implantação do ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente) – Lei 8.069, de 13 de julho de 1990.

A pesquisa tem por objetivo identificar e analisar, nas práticas do CMDCA de Londrina, as manifestações que caracterizam a participação e o controle social. Para que isso seja verificado, serão perseguidos os seguintes objetivos específicos:

- Analisar os procedimentos adotados pelo CMDCA no processo de participação e controle social.
- Examinar as estratégias utilizadas pelo poder público e pela sociedade civil no que se refere às ações do CMDCA.
- Identificar as diferentes manifestações da participação e do controle social, a partir das práticas cotidianas do CMDCA.
- Distinguir as diferentes manifestações de pluralidade de interesses dentro do conselho.

- Interpretar os significados de participação e de controle social construído pelos conselheiros.

A metodologia adotada para pesquisa fundamenta-se na abordagem qualitativa, uma vez que:

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. [...] a abordagem qualitativa aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações, medidas e estatísticas (MINAYO, 1994, p.21-22).

Trata-se de uma abordagem que procura entender uma dada realidade, a partir da compreensão das relações existentes entre diversos atores que vivem socialmente.

O primeiro momento da pesquisa empírica aconteceu a partir da técnica de observação participante, nas reuniões do CMDCA de Londrina que acontecem quinzenalmente, e que teve como objetivo, conhecer as ações dos atores sociais, nas circunstâncias em que ocorrem os fatos, considerando uma relação direta entre o pesquisador e o fenômeno que está sendo observado. Esta técnica,

[...] consiste na participação real do conhecimento na vida da comunidade, do grupo ou de uma situação determinada. Neste caso, o observador assume, pelos menos até certo ponto, o papel de um membro do grupo. Daí por que se pode definir observação participante como a técnica pela qual se chega ao conhecimento da vida de um grupo a partir do interior dele mesmo (GIL, 1999, p.113).

A observação participante é importante na medida em que se pode conhecer como se dá a dinâmica de funcionamento do conselho, permitindo, conforme Cruz Neto (1994, p.59-60), “[...] captar uma variedade de situações e fenômenos que não são obtidos por meio de perguntas, uma vez que, observados diretamente na própria realidade, transmitem o que há de mais importante e evasivo na vida real”.

Os membros do conselho foram previamente comunicados sobre a presença do pesquisador, que participou da reunião como observador. Vale ressaltar que, com essa técnica, não é possível observar um grupo sem ser notado e sem influenciar o ambiente observado. Segundo Vctoria, Knauth e Hassen (2000, p.62-63), “[...] a maneira mais pertinente de observar  tendo claro que a presença do observador  parte do evento observado”. Nessa perspectiva,  preciso perceber que foram notadas algumas mudanças de comportamento dos pesquisados devido  presença do observador.

A participação nas reunioes do CMDCA de Londrina, além da observação participante, deu-se ainda, através de intervenoes durante as reunioes, no sentido de analisar as reaoes dos atores sociais. Isso contribuiu para a obtenção de informaçoes importantes para o desenvolvimento da pesquisa e foi possível, segundo Cruz Neto (1994, p.60), “[...] uma participação no cotidiano do grupo estudado, através da observação de eventos do dia-a-dia”.

Como parte da pesquisa, ainda foram analisados outros documentos secundários, como pautas e atas das reunioes. A análise permitiu comparar as discussoes ocorridas durante as reunioes com as informaçoes registradas nas atas. Tais informaçoes têm subsidiado a elaboração de um relatório que  objeto de interesse para a pesquisa.

Outra técnica utilizada foi a entrevista semi-estruturada². Segundo Cruz Neto (1994), a entrevista semi-estruturada se caracteriza pela articulação das duas modalidades existentes: a estruturada, em que as perguntas são formuladas antecipadamente, e a não estruturada, em que o pesquisado aborda livremente o tema da pesquisa. A importância dessa técnica, segundo Cruz Neto (1994, p.57), está no fato de que “[...] a entrevista  o procedimento mais usual no trabalho de campo. Através dela, o pesquisador busca obter informes contidos na fala dos atores sociais”.

Chizzotti (2003, p.57) usa o termo entrevista dirigida e a define como

² A entrevista semi-estruturada foi realizada através do roteiro de entrevista que encontra-se no apêndice C

[...] um tipo de comunicação entre um pesquisador que pretende colher informações sobre fenômenos e indivíduos que detenham essas informações e possam emití-las. As informações colhidas sobre fatos e opiniões devem constituir-se em indicadores de variáveis que se pretende explicar. É, pois, um diálogo preparado com objetivos definidos e uma estratégia de trabalho.

As entrevistas foram realizadas de forma individual e agendadas a partir de um prévio contato, sendo solicitada a autorização para que elas sejam gravadas e transcritas na íntegra, a partir da assinatura do termo de consentimento informado³.

A identidade do entrevistado foi preservada, e, para tanto, foram utilizadas letras alfabéticas para se reportar a cada um dos sujeitos da pesquisa. O questionário foi composto de dez questões abertas, sendo aplicado um pré-teste a fim de verificar as possíveis falhas na elaboração das questões. Após os ajustes feitos no questionário, foram coletadas as informações necessárias para a pesquisa.

Para a análise das respostas obtidas, foi utilizada a técnica de análise de conteúdo que, segundo Gomes (1994), é uma técnica que permite a confirmação ou não daquilo que foi afirmado anteriormente, ou, ainda, poderão ser encontradas as respostas das perguntas que foram elaboradas antes da realização de uma pesquisa. Ao se referir ao objeto da análise de conteúdo, Bardin (1977, p.43-44) afirma que:

[...] a análise de conteúdo trabalha a palavra, quer dizer, a prática da língua realizada por emissores identificáveis. [...] a análise de conteúdo tenta compreender os jogadores ou o ambiente do jogo num momento determinado, com o contributo das partes observáveis. [...] a análise de conteúdo procura conhecer aquilo que está por trás das palavras sobre as quais se debruça. [...] é uma busca de outras realidades através das mensagens.

Nesse sentido, esta técnica trata de desvendar o que está oculto, de tirar as dúvidas sobre um determinado problema, dar respostas a uma ou mais perguntas. A análise de conteúdo é definida como:

³ Este documento encontra-se no apêndice A

[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações. Não se trata de um instrumento, mas de um leque de apetrechos; ou, com maior rigor, será um único instrumento, mas marcado por uma grande disparidade de formas e adaptável a um campo de aplicação muito vasto: as comunicações (BARDIN, 1977, p.31).

Na definição de Berelson apud Bardin (1977, p.36), a análise de conteúdo significa “[...] uma técnica de investigação que através de uma descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto das comunicações, tem por finalidade a interpretação destas mesmas comunicações”.

O universo da pesquisa foi composto pelos conselheiros do CMDCA de Londrina eleitos para o biênio 2003 – 2005, e os eleitos para o atual biênio de 2005 – 2007, compreendendo um total de 48 conselheiros titulares, sendo 24 da sociedade civil e 24 do poder público. A amostra desse universo foi constituída por 10 conselheiros, incluindo membros da sociedade civil e do poder público de ambos os biênios. Cabe destacar que na composição do grupo de dez conselheiros escolhidos estão contemplados os presidentes dos dois mandatos. Sendo o cargo de presidente um dos critérios para a escolha dos entrevistados, os demais conselheiros foram escolhidos a partir do critério da assiduidade às reuniões e de sua participação em outras gestões do conselho, sendo assim distribuídos: 6 conselheiros da sociedade civil e 4 conselheiros do poder público.

A dissertação foi estruturada em quatro capítulos. No primeiro momento, procurou-se fazer um resgate histórico, a partir do período da ditadura militar, para compreender como se deu o processo de democratização que culminou na Constituição Federal de 1988. Discutiu-se ainda sobre a influência neoliberal nos espaços democráticos conquistados a partir dessa Constituição.

O segundo capítulo teve por objetivo conceituar e aprofundar a discussão sobre a participação e o controle social. Procurou-se abordar a gestão pública na nova relação entre Estado e sociedade no trato da coisa pública, numa perspectiva de implementação de uma gestão democrática que garanta os interesses de toda a população.

No terceiro capítulo, o estudo foi direcionado para a discussão sobre os Conselhos e o seu papel político, assim como a sua constituição como instrumento que contribui para a garantia de direitos.

O quarto capítulo foi destinado à análise dos dados coletados na pesquisa de campo. Para esta análise, foram utilizadas as categorias teóricas

delineadas no referencial teórico, assim constituídas: participação, controle social, gestão pública e conselhos.

Na seqüência apresentarem-se as considerações finais, apontando quais são os desafios para que os conselhos tenham uma atuação na perspectiva da participação e do controle social, a fim de se consolidarem como espaços públicos democráticos.

1 OS ESPAÇOS DEMOCRÁTICOS LEGITIMADOS A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E DA CULTURA POLÍTICA

Ao estabelecer uma discussão sobre os espaços democráticos legitimados pela Constituição Federal de 1988, é fundamental fazer um resgate sobre a ditadura militar, pois, ao analisar a organização social deste período (1964 – 1985), verifica-se que o autoritarismo presente nesse modelo de gestão tem influenciado a postura dos governos posteriores no que se refere à administração da coisa pública. Conforme Souza (2004), durante esse longo período foi exercido o controle social sobre a sociedade, a partir de uma administração centralizada, utilizando-se de um arcabouço jurídico/administrativo, além de uma burocracia organizada. Para Oliveira (1999), o golpe de 1964 foi fortemente caracterizado pela total anulação do dissenso, do desentendimento, da política.

De acordo com Netto (1998), a ditadura brasileira emergiu em um contexto que ia além das fronteiras nacionais, de maneira que ocorreu uma sucessão de golpes patrocinados por centros imperialistas sob a hegemonia norte-americana durante os anos 60. Tratava-se, portanto, de uma “contra-revolução preventiva”, implementada nos chamados países de Terceiro Mundo, onde estavam sendo organizados movimentos de libertação nacional e social. Neste sentido, esse autor destaca qual era o objetivo desta “contra-revolução”:

Os resultados gerais da contra revolução preventiva, onde triunfou, mostraram-se nítidos a partir da segunda metade da década de sessenta: a afirmação de um padrão de desenvolvimento econômico associado subalternamente aos interesses imperialistas, com uma nova integração, mais dependente, ao sistema capitalista; a articulação de estruturas políticas garantidoras da exclusão de protagonistas comprometidos com projetos nacional-populares e democráticos; e um discurso oficial (bem como uma prática policial-militar) zologicamente anti-comunista (NETTO, 1998, p.16-17).

A implantação do regime ditatorial foi fruto de uma articulação do discurso e da prática nas frentes externa e interna, operada a partir da doutrina de segurança nacional. Na frente externa, havia uma militância anticomunista alinhada a Washington, enquanto que, na frente interna, a palavra de ordem era a segurança total e a criminalização do dissenso político.

Nessa perspectiva, observa-se que o Brasil foi pressionado a instituir os governos militares para garantir interesses econômicos internacionais. De acordo com Mazzeo (1988), a economia brasileira era ameaçada pela lei de Remessas de Lucros, que no governo de Goulart impedia o envio de capitais para o exterior. Assim, pressionado pela burguesia nacional e pelo imperialismo – principalmente dos Estados Unidos, o governo Jango não conseguiu resistir às tentativas golpistas. Por sua vez, o movimento popular não tinha organização para impedir o golpe, mostrando-se frágil para a democracia brasileira naquele momento.

O golpe de 1964 configurou-se em um direcionamento político e econômico desejado pela burguesia brasileira. Comprovou-se a tendência tradicionalmente reacionária da burguesia, contrária à realização das reformas de Jango que exigiam a ampliação dos espaços democráticos e a implantação de um Estado democrático-burguês no Brasil. A burguesia reage, conforme a afirmação:

[...] a perspectiva de maior participação popular nas decisões políticas bastou para que a burguesia brasileira recorresse a seu expediente historicamente aprovado. Novamente a saída é o bonapartismo, agora, através de uma instituição: o exército. Também tradicionalmente golpista e vinculado aos donos do poder. Mais uma vez os militares eram chamados pela burguesia, para assumir a 'pacificação' política do país. Como em 1831, 1889 e 1930, os militares, novamente, constituíram-se 'capitães-do-mato' de seu povo. Mais uma vez a burguesia brasileira cederia seu poder econômico (para o capital internacional) para manter o poder político (MAZZEO, 1988, p.46).

Nesse sentido, observa-se que, freqüentemente, a classe dirigente brasileira utilizou a repressão para satisfazer os seus interesses, uma vez que não abria mão do seu poder político, contando com o apoio internacional e do Estado para manter o *status quo*, com o discurso de que era preciso manter a ordem.

Com o golpe militar de 1964, o autoritarismo no Brasil é acentuado e, segundo Faleiros (2000), caracterizou-se por: forte censura; ausência de eleições; controle do Congresso Nacional pelo poder militar que ocupava o poder executivo; repressão violenta contra os opositores, vistos como subversivos por lutarem pelo fim do regime autoritário, e pela substituição deste por um regime democrático.

Durante o período da ditadura militar, o capitalismo ganha intensidade no Brasil, expandindo as forças produtivas. Estatizando-se como nunca, internacionalizou sua economia, dinamizou sua agricultura e industrializou-se. Em

outras palavras, Nogueira (2004, p.17) afirma que o Brasil “[...] em vinte anos, tornou-se outro: mais capitalista, mais moderno, mais deformado e injusto, radicalizando uma tendência que vinha se acentuando desde a década de 50”. As mudanças ocorridas no Brasil foram realizadas sem qualquer consulta à população, sendo implementadas por governos que ignoravam (ou impediam) completamente a participação da sociedade no que se refere à tomada de decisões em relação aos caminhos adotados pelo País. Dessa forma, o Brasil transformou-se, porém manteve imensa distância entre as classes sociais:

[...] o Brasil se converteu assim, em uma jovem e vigorosa sociedade de massas. Mas não conseguiu se livrar de seus mais tristes e assustadores fantasmas espalhados por seu imenso território, enclaves de miséria e subdesenvolvimento continuavam a atingir a paisagem. Em muitas regiões, o passado colonial manteve-se como se estivesse vivo, especialmente no que se refere às relações de trabalho (NOGUEIRA, 2004, p.18).

O desenvolvimento proposto pelos militares favoreceu aos interesses de uma minoria particular que utilizou a coisa pública para atender às suas necessidades, enquanto as massas populares foram prejudicadas sem qualquer chance de se manifestar ou reclamar das atitudes corporativistas implementadas pelo governo. Nesse sentido, Cardoso (1982, p.46) afirma que “[...] os regimes autoritário-burocráticos impõem regras de exclusão política em benefício do poder privado da economia”. Isso pode ser confirmado na medida em que:

[...] primeiro, as chamadas elites das ‘classes dirigentes’ estão pouco alertas aos ‘interesses do país’: elas querem garantir prioritariamente os seus próprios interesses e aprisionar o governo nas cadeias da tradição cultural. Segundo, apesar da miséria, da inquietação social e do desemprego, as massas populares ainda não encontraram os meios de luta política organizada mais eficientes para seus propósitos: ficam à mercê de envolvimento que fortalecem os seus adversários e mantém o *status quo ante* com pequenas modificações. O governo bamboleia, mas avança, beneficiando-se de uma situação de imobilismo parcialmente forjada e parcialmente produto natural das condições históricas (FERNANDES, 1986, p.23).

Os sucessivos governos militares deixaram marcas na história nacional, além de criar outras mazelas. Os rumos tomados por esse regime estimularam a corporativização da sociedade, fracionando-a e levando-a a se prender a interesses particularistas.

Para Cardoso (1982), é bom sempre lembrar que, na história da América Latina, o respeito pelos direitos políticos ou pelas regras formais de participação política não tem sido uma prática comum; ao contrário, tem sido um discurso utilizado pelas oligarquias dominantes em benefício próprio. A concepção de Weffort (1984, p.40) é que a história deste país não poderia ser diferente, uma vez que:

Um país formado em uma tradição de ambigüidade e cinismo em relação à democracia teria de transformar o golpe em prática corrente. Se a democracia é apenas um meio para o poder, a política perde o sentido do direito e da legitimidade. Institui-se a prática da usurpação como norma.

A presença de posturas autoritárias no Brasil é histórica e tem contribuído para impedir que haja uma “radicalização” da democracia. Nos dizeres de Holanda (1995, p.39), “[...] um único princípio político verdadeiramente forte foi a obediência [...]”.

Ao analisar a evolução do Estado no Brasil, constata-se que o passado de instabilidade política e econômica, além de um legado autoritário, tem influenciado e obstaculizado a construção de uma cultura política⁴ verdadeiramente democrática no País. Em uma análise feita por Baquero (2001) sobre a evolução do Estado no Brasil, constatou-se que houve uma perspectiva teórica que dominou o pensamento político brasileiro por muito tempo. Tal perspectiva, denominada culturalista, procurou examinar como se institucionalizou o poder político no Brasil. Dentre os autores mais significativos que se associavam a essa linha de pensamento, podia-se destacar Joaquim Nabuco, Alberto Torres, Oliveira Viana, Azevedo Amaral, Gilberto Freire, Guerreiro Ramos e Francisco Campos. Entre eles,

⁴Para Baquero (2001), “a Cultura Política de uma sociedade é resultado de um padrão de orientações cognitivas, emocionais e valorativas que, além de estáveis, tornam-se vivas e atuantes ao longo do tempo, pois a menos que grandes rupturas históricas forcem os grupos sociais a redefinir esses padrões, a cultura política continuará a reproduzir-se de acordo com as matrizes originais. Nesse sentido, o que importa destacar é que a cultura política ocupa um lugar central no cotidiano dos indivíduos, podendo servir tanto para regular a transmissão de valores políticos, quanto para legitimar o funcionamento das instituições políticas. A forma como se constrói e se difunde essa cultura está diretamente relacionada a como se reproduzem os comportamentos, as normas e os valores políticos de determinada comunidade”.

Segundo Bidarra (2004, apud GOHN) “... Cultura Política diz respeito aos valores que os indivíduos e grupos desenvolvem em relação às polis e à área pública ao longo da trajetória de suas experiências individuais e coletivas. Ela está presente nas estruturas mentais (imaginário simbólico cultural) e nos comportamentos dos indivíduos e grupos sociais”.

existia um ponto de convergência, qual seja a tentativa de resgatar as matrizes estruturais da sociedade brasileira. A partir deste estudo, o autor conclui que:

[...] o fator preponderante desta linha de análise é a influência do clientelismo, o personalismo e a incapacidade do povo na suposta incapacidade da sociedade em se mobilizar autonomamente para fiscalizar e modificar o processo político. A forma de evolução do Estado teria propiciado a socialização de valores de distanciamento e de apatia tornado sua influência na política improvável. Essa tendência não participativa era conseqüência de governos e de uma estrutura social que favoreciam muito mais a desmobilização e a inércia do que a participação cidadã. Estabeleceu-se um consenso generalizado de que o país não tinha capacidade de reformar efetivamente as estruturas tradicionais do Estado, gerando um descompasso entre um acelerado desenvolvimento econômico e uma estagnação do desenvolvimento político, materializado na ausência de uma cidadania organizada e eficaz na defesa de seus interesses, o que somou uma deficiente mediação entre Estado, sociedade e partidos. Tais elementos deram suporte ao surgimento da tecnocracia, que serviria de eixo catalisador do 'desenvolvimento' do país a partir dos anos 50, colocando a participação popular como algo secundário (BAQUERO, 2001, p.3).

Na visão de Oliveira (1999), partindo da interpretação de intelectuais como Gilberto Freyre, Caio Prado Jr., Sérgio Buarque de Holanda, Machado de Assis e Florestan Fernandes, a formação da sociedade brasileira tem a seguinte configuração:

[...] é um processo complexo de violência, proibição de fala, mais modernamente privatização do público, interpretado por alguns com a categoria de patrimonialismo, revolução pelo alto, e incompatibilidade radical entre dominação burguesa e democracia; em resumo, de anulação da política, do dissenso, do desentendimento, na interpretação de Rancière (OLIVEIRA, 1999, p.59).

Dessa forma, pode-se observar que a descontínua participação política do cidadão brasileiro não é por acaso, mas é resultado da organização de uma estrutura social que, historicamente, manteve a população distante das tomadas de decisões de interesse público, dificultando um processo verdadeiramente democrático. Esse distanciamento não ocorreu somente no período ditatorial, uma vez que a história brasileira tem marcas profundas do escravismo colonial, possuindo uma cultura política atravessada pelo patrimonialismo, além da herança do coronelismo e do populismo, sedimentando,

nos dizeres de Yamamoto (2004, p.280), “[...] uma cultura política em que os subalternos foram historicamente tratados como súditos e não como cidadãos dotados de direitos reclamáveis juridicamente”.

Na visão de Chauí (1994, p.27), quando se afirma que a sociedade brasileira é autoritária, tal afirmação deve ser pensada em conjunto com “[...] certos traços gerais das relações sociais que se repetem em todas as esferas da vida social (da família ao Estado, passando pelas relações de trabalho, pela escola, pela cultura)”. Para Holanda (1995), as marcas profundas do autoritarismo que nega a vida pública e a política estão relacionadas ao modelo de família patriarcal importada da Europa, por entender que o quadro familiar é tão poderoso e exigente que tem a capacidade de perseguir o indivíduo, mesmo fora do “recinto doméstico”. Assim:

[...] a entidade privada precede sempre, neles, a entidade pública. A nostalgia dessa organização compacta, única e intransferível, onde prevalecem necessariamente as preferências fundadas em laços afetivos, não podia deixar de marcar nossa sociedade, nossa vida pública, todas as nossas atividades. Representado, como já se notou acima, o único setor onde o princípio da autoridade é indisputado, a família colonial fornecia a idéia mais normal de poder, da respeitabilidade, da obediência e da coesão entre os homens. O resultado era predominarem, em toda a vida social, sentimentos próprios à comunidade doméstica, naturalmente particularista e antipolítica, uma invasão do público pelo privado, do Estado pela família (HOLANDA, 1995, p.82).

Segundo Chauí (1994), a sociedade brasileira é “verticalizada” e “hierarquizada”, de maneira oculta, na qual as relações sociais são realizadas a partir da ordem de um superior e da obediência de um inferior. Este autoritarismo tem sido encarado como natural pela população. Por outro lado, não se pode negar que, ao longo da história, houve resistência às posturas autoritárias promovidas pelas classes dirigentes. Segundo Oliveira (1999, p.60), “Todo o esforço de democratização, de criação de uma esfera pública, de fazer política, enfim, no Brasil, decorreu, quase por inteiro, da ação das classes dominadas”. Ainda, o autor define política como:

[...] reivindicação da parcela dos que não têm parcela, a da reivindicação da fala, que é, portanto, dissenso em relação aos que têm direito às parcelas, que é, portanto, desentendimento em relação a como se reparte o todo, entre os que têm parcelas ou partes do todo e os que não têm nada (OLIVEIRA, 1999, p.60-61).

Ao se reportar ao período de transição democrática ocorrido no Brasil, cumpre valorizar o importante papel desempenhado pela sociedade civil no que tange à abertura política. Neste aspecto, é fundamental a afirmação de que:

Se é verdade que a iniciativa de transição vem de cima, também é verdade que sua continuidade e seu avanço progressivo não teriam sido possíveis sem as pressões da sociedade civil e dos partidos de oposição, que, aos poucos, acabaram constituído no país uma ampla e difusa, porém muito eficaz, frente democrática (WEFFORT, 1984, p.59).

Para Fernandes (1986, p.37), embora as classes subalternas não estivessem organizadas a contento, sua presença e sua propensão ao combate contribuíram para que as classes dominantes se sentissem ameaçadas. Parte da sociedade civil encontrava-se atenta e exigia uma revolução democrática, uma vez que, “[...] a ‘questão da democracia’ caiu no âmbito das decisões que possuem múltiplas faces e exigem o concurso de vontades concorrentes ou exclusivas[...]”. Pode-se afirmar que, no mínimo, houve algumas mudanças a partir do período da transição democrática, o que significa dizer que, ao se tratar de decisões políticas, “[...] isso não pode mais ser contornado pelo jeitinho ‘conciliador’. Este foi em grande parte pelos ares e a conciliação deixou de ser uma via de mão única, trilhada apenas pela ‘gente válida’, pelos ‘donos do poder’”. A partir desta reflexão, cumpre ressaltar que:

As premissas dessa questão tornaram-se as mesmas que a da implosão de um modelo arcaico e excludente de sociedade civil. Entramos, pois, em uma era de ritmos históricos fortes e ricos, que promete, finalmente, o desencantamento da revolução democrática. À nova sociedade civil em elaboração corresponde uma nova democracia, na qual os proletários e os oprimidos possuem muito o que dizer e o que fazer. Ela não surgirá em um *fiat*. Mas essa é a regra. A história dos homens é longa, oscilante, tormentosa...(FERNANDES, 1986, p.37).

Pode-se destacar que, em diversos momentos da história brasileira, o povo se posicionou politicamente no sentido de lutar contra as injustiças. Essa resistência deixa claro que nem sempre a sociedade foi submissa e aceitou a imposição da elite brasileira dominante deste país. Como exemplo, destaca-se a luta de negros, de indígenas, dos movimentos sociais como o MST; a luta contra a

ditadura e a própria organização da sociedade para que fosse aprovada a atual carta constitucional. Enfim, a sociedade brasileira organizou-se de diferentes maneiras, a fim de construir espaços efetivamente democráticos.

O processo de exclusão política, econômica e social, ocorrido no período da ditadura militar, provocou uma insatisfação em setores organizados da sociedade, haja vista que o modelo de gestão, implementado pelo regime ditatorial, não deu respostas satisfatórias aos problemas do país. Segundo Faleiros (2000), esse modelo repressivo, centralizado e autoritário, não proporcionou um projeto universal de cidadania; ao contrário, manteve um modelo fragmentado e desigual de incorporação social da população em estratos de acesso, sendo tudo pensado pelo bloco do poder, favorecendo grupos privados e particulares e dinamizando a acumulação.

A má distribuição do que era produzido no Brasil era visível, uma vez que:

[...] o modelo econômico era direcionado apenas a 20% da população. Cerca de 30% tinha acesso aos bens de consumo de forma parcial, isto é, podiam comprar uma pequena parte do que era produzido. O restante da população do país, 50%, estava simplesmente à margem da estrutura econômica do “milagre”. Em realidade, o privilégio dos monopólios internacionais ocasionava uma progressiva pauperização das massas trabalhadoras (MAZZEO, 1988, p.50).

Aliado a isso, os índices inflacionários dispararam, houve o fracasso do “milagre brasileiro”, e a crise do capitalismo intensificou-se a partir de 1972, restringindo os investimentos externos no Brasil. Diante desse contexto, acirrou-se a oposição à ditadura, no momento em que:

[...] progressivamente, a frente ampla formada pelo MDB (Movimento Democrático Brasileiro) crescia. Em meados dos anos 70, o MDB torna-se o caudatário da oposição à ditadura. Setores populares, pequenos e médios empresários, alguns grandes empresários, partidos clandestinos de esquerda, aglutinam-se no amplo leque de oposição em que se transformou o MDB (MAZZEO, 1988, p.51).

O MDB consegue ampla maioria nas eleições de 1974 – reflexo da crise econômica, de forma que essa vitória marca o início de um processo que

culminará na transição e na ascensão do movimento popular pela democracia no Brasil, frente à visível fragilidade do bloco do poder.

A classe dominante, preocupada com a ameaça representada pelos movimentos sociais, organiza-se a fim de garantir a manutenção do poder. Mazzeo (1988, p.52) utiliza o termo “auto-reforma” para explicar a reação da burguesia:

[...] a burguesia brasileira, atenta para os movimentos sociais que a cada dia aumentavam, inicia um projeto de auto-reforma do regime, fundamentalmente a nível institucional, “sic” na tentativa de mudar o ‘verniz’ do modelo econômico que patrocinava. Já no governo Geisel, desencadeia-se o processo de ‘transição lenta e gradual’. Essa transição, isto é, a auto-reforma, demonstrava claramente as divisões no poder em duas alas distintas: os ‘duros’ e os ‘reformadores’. Esse embate intestino é realizado com lances dramáticos entre a estrutura repressiva montada anteriormente pra manter o regime e os reformadores.

Assim, inicia-se o processo de abertura política, porém, condicionado aos interesses da classe dominante que não admite que os movimentos populares venham ameaçar sua hegemonia. A solução veio “pelo alto”, de maneira que se institucionalizou a autocracia burguesa, substituída pela forma desgastada do bonapartismo. O que houve foi uma “conciliação” nacional, submetendo a democracia à “moderação”, que nada mais é do que a continuidade, redimensionada por uma nova configuração trazida pela etapa imperialista, conforme afirma Mazzeo (1988 p.57): “[...] do tradicional liberal-conservadorismo assumido pelas classes detentoras do poder no Brasil, fundamento ideológico da autocracia burguesa vigente na sociedade brasileira”.

Segundo Degennszajh (2000), o referido movimento está relacionado à crise brasileira dos anos 80, sendo observada a interpretação de duas determinações societárias: uma de natureza política, ligada à crise da ditadura e à transição ligada *pelo alto* que marcou a democratização do país; e uma outra de natureza econômico-social, fruto dos processos de reorganização mundial do capitalismo. Nessa análise, enfatiza Degennszajh (2000, p.61) que “[...] esta conjuntura favorece a redefinição das relações entre democratização e representação dos interesses populares nas decisões políticas”.

Foi nesse contexto que se deu a transição democrática, e, segundo Nogueira (2004), não havia, por parte da sociedade, um preparo para neutralizar o asfixiante controle do Estado e romper de forma rápida com o autoritarismo, a fim de

provocar uma transformação democrática. Havia sim, uma consciência democrática e a ampliação da participação, porém não existiam instâncias capazes de agregar e organizar interesses sociais, na medida em que, conforme Nogueira (2004, p.22), “[...] a sociedade continuou com dificuldade de se articular politicamente, mas não deixou de manifestar sua potência e se movimentar”.

Nessa linha de pensamento, Borón (1995) recorda que em nenhuma das revoluções burguesas, ocorridas na América Latina e, em especial no Brasil, estabeleceu-se um regime democrático estável, uma vez que a única preocupação foi consolidar o sistema capitalista. Tanto no capitalismo periférico, como no seu núcleo mais desenvolvido, a democracia encontra-se entrelaçada com uma estrutura de dominação classista, impondo limites às potencialidades representativas e às possibilidades de autogoverno da sociedade civil. Nos dizeres de Fernandes (1975, p. 294),

[...] o que sugere a Revolução Burguesa na periferia é, por excelência, um fenômeno essencialmente político, de criação, consolidação e preservação de estruturas de poder predominantemente políticas, submetidas ao controle da burguesia ou por ela controláveis por quaisquer circunstâncias.

Em cada período diferente da história brasileira, vigorou a truculência de uma burguesia que não aceita e nem permite a participação dos grandes interessados – as massas populares, no que diz respeito à gestão da coisa pública. Para Fernandes (1975), a burguesia defende o monopólio da “cidadania válida”, desde que haja dividendos políticos, ou seja, desde que a burguesia possa controlar a sociedade civil e o próprio Estado nacional. Assim, a elite concede algo para se manter no poder, mas jamais aceitaria um sistema democrático que pudesse oferecer algum risco à sua hegemonia:

[...] aqui, pois, é evidente que o consenso burguês concilia a “tradição brasileira”, de **democracia restrita** – a democracia entre iguais, isto é, entre os poderosos, que dominam e representam a sociedade civil – com a “orientação modernizadora”, de **governo forte**. A ordem legal e política se mantém “aberta”, “democrática” e “universal”, preservando valores que consagram o Estado de direito; e este Estado se concretiza, historicamente, por sua vez, na medida em que tudo isso é necessário à monopolização do poder real, da autoridade e do controle das fontes de legitimidade pelas classes burguesas e suas elites (FERNANDES, 1975, p. 347) (grifo do autor).

A partir dessa análise, percebe-se que o poder sempre esteve sob o controle de uma minoria, e, nesse sentido, a noção de “democracia burguesa” restringia-se aos membros das classes possuidoras, que se qualificam econômica, social e politicamente para o exercício da dominação burguesa.

Nessa perspectiva, Nogueira (1998) destaca que a modernização brasileira tem sido duplamente conservadora, por dois motivos: primeiro, porque ela tem sido construída procurando preservar elementos do passado que são assimilados, modernizados e tornados funcionais, com capacidade de se fazer acreditar que houve mudanças; em segundo lugar, porque a modernização que se apresenta foi realizada de modo não-democrático e sem a participação popular, sob o comando do Estado e da hegemonia dos interesses conservadores. Nas palavras de Nogueira (1998, p.267), “[...] foi assim que chegamos à época do capitalismo e da indústria e é assim que estamos caminhando para o século XXI”. Dessa forma,

[...] as sociedades latino-americanas se modernizaram sem modificar o padrão de nosso desenvolvimento histórico, ou seja, de modo mais ‘passivo’ que ativo, menos pela imposição categórica de um protagonismo de massas qualificado para promover rupturas radicais do que pelo prolongamento do passado e pela conciliação entre os poderosos. A mudança se fez sem que se eliminassem práticas, estruturas e relações típicas de anteriores fases da vida societal, que acabaram, assim, por ser incorporadas ‘funcionalmente’ como fatores de reprodução da ordem (NOGUEIRA, 1999, p.83).

Nos últimos anos do período ditatorial, torna-se visível o anseio da sociedade pela oportunidade de tomar decisões no que se refere à condução das políticas públicas de interesse da população, especialmente das massas excluídas de todo e qualquer processo decisório, historicamente controlado pela elite.

Segundo Faleiros (2000), a ruptura com o regime militar se dá de forma lenta e gradual. Primeiro com a anistia em 1979, concedendo perdão aos torturadores e direitos políticos e civis aos considerados inimigos internos do regime de segurança nacional. Em seguida (1982), houve eleições para governadores, e, em 1984, destacou-se a luta pelas eleições diretas para a Presidência da República, tendo, como fruto, as eleições indiretas e a convocação da Assembléia Nacional Constituinte de 1986. Todo esse processo culminou com a Constituição Federal de 1988, garantindo muitas conquistas às massas populares, graças à pressão dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada. Por outro lado, muitos direitos

foram prejudicados devido à forte influência da ala conservadora do Congresso Nacional. Vale dizer que:

[...] a ala conservadora do Congresso articulou um bloco chamado Centrão, em oposição às pressões por direitos sociais e para a defesa dos interesses dominantes. Cada artigo da Carta Constitucional foi objeto de muita disputa e negociação entre os blocos de forças. Em linhas gerais, a Constituição se colocou como liberal-democrático-universalista, expressando as contradições da sociedade brasileira e fazendo conviver as políticas estatais com as políticas de mercado nas áreas da saúde, previdência e da assistência social. Conseguiu-se, no entanto, no plano econômico a defesa de certos monopólios estatais como do petróleo, das comunicações, dos transportes de cabotagem, dos portos; no plano social, o avanço dos direitos das mulheres, das crianças, dos índios e a inclusão do conceito de Seguridade Social que compreende direitos universais à saúde, direitos à previdência e à assistência social. Depois de quase 50 anos de sua implementação, na Inglaterra, esse conceito é consagrado no Brasil, contrariando tendências neoliberais de ver no mercado a resposta às necessidades de políticas sociais. Estaria o Brasil na contramão da história? Assim pensavam os conservadores, defensores da redução do Estado (FALEIROS, 2000, p.49).

Não há dúvida de que, com todo o movimento progressista, a Constituição, aprovada em 1988, teve acrescentado em seu texto, direitos sociais, civis e políticos, fruto de um embate frente às forças conservadoras que buscavam suprimir propostas que visavam à conquista de direitos.

Cumprе ressaltar que a década de 1980 foi um dos períodos mais ricos no que diz respeito à história política do Brasil. Esta afirmação pode ser justificada pela forte organização da sociedade civil, destacando-se alguns acontecimentos ocorridos neste período, como: o movimento pelas eleições diretas para presidente, o fim da ditadura militar, a eleição do Presidente da República. Todo esse processo teve como resultado a discussão e a aprovação da Constituição Federal de 1988.

Oportuno se torna dizer que as mudanças ocorridas com o processo de transição democrática foram importantes para o Brasil, uma vez que a sociedade organizou-se e conquistou direitos até então não existentes na nação brasileira. Conforme assinala Degennszajh (2000, p.72), na década de 1980, o Brasil foi palco de um processo de revitalização da sociedade civil, contextualizando a redemocratização do país:

[...] aquela década foi arena de um amplo movimento de conquistas democráticas que ganharam a cena pública: os movimentos sociais organizaram-se em diferentes setores, os sindicatos fortaleceram-se, as demandas populares ganharam visibilidade, as aspirações por uma sociedade justa e igualitária expressaram-se na luta por direitos, que acabaram consubstanciando na Constituição de 1988, com o reconhecimento de novos sujeitos como interlocutores políticos.

Para Nogueira (2004), a chegada da Aliança Democrática – oposições reunidas no PMDB - ao poder, no ano de 1985, proporcionou uma nova dialética entre o Estado e a sociedade, sendo redefinidas as condições concretas do fazer político. Assim, a partir da pressão da sociedade por mudanças, foi possível a aprovação de uma nova Constituição, titulada “Constituição Cidadã”. Além de garantir os direitos sociais, regulamentou instrumentos de participação e de controle social. De acordo com Martins (2004), a Constituição Federal de 1988 assegura princípios que orientam a descentralização do poder político e a participação popular direta, que vai além do processo eleitoral. A referida legislação ainda possibilita a deliberação, o controle e a fiscalização das políticas desenvolvidas nas três esferas de governos.

Embora o Congresso Nacional Constituinte possuísse uma característica conservadora, aprovou-se uma Constituição que, segundo Campos e Maciel (1997), tem uma proposta diferenciada, na medida em que é orientada por princípios voltados para a universalização dos direitos, para a descentralização político-administrativo e para a implementação de uma gestão democrática que permite a participação popular. Neste aspecto, a nova Carta Constitucional estabelece mecanismos capazes de superar estruturas arcaicas e autoritárias, uma vez que,

Com a eleição de tais signos (universalização, descentralização e participação), a Constituição estabelece bases jurídicas para a construção de um novo formato de cidadania, agora contemplando o ramo social como direito do cidadão e dever do Estado. Mas não apenas isto; agora a cidadania política transcende os limites da delegação de poderes da democracia representativa e expressa-se por meio da democracia participativa, da constituição dos conselhos paritários, que se apresentam como **novo locus de exercício político** (CAMPOS E MACIEL, 1997, p.145) (grifo dos autores).

Nessa perspectiva, pode-se afirmar que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu uma nova relação entre o Estado e a sociedade civil, ou seja,

essa legislação permite a construção de espaços públicos onde a população possa participar das decisões sobre as mais diversas políticas públicas de seu interesse. Por outro lado, Nogueira (2001, p.119-120) chama atenção para, “[...] o clima de apatia e desinteresse que impregna nossas grandes cidades. Nem sequer as eleições estão conseguindo despertar as pessoas ou mexer com o imaginário delas”. Agem por obrigação e não pelo desejo, pela paixão de se comprometerem com os interesses coletivos. O autor chama a atenção para “o padrão de vida social que está se consolidando entre nós” e ressalta que passamos a

[...] viver num grande *shopping center*: há muito mercado e pouco Estado, e as pessoas – pior ainda, os grupos – parecem conformadas em agir como sujeitos definidos tão somente pela posse de necessidades econômicas. Uma cultura de desencantamento, somada a uma versão minimalista da democracia (uma democracia reduzida ao rito eleitoral e estranha à participação substantiva), ajuda a expropriar as pessoas da capacidade de decidir. A incerteza passa a prevalecer sobre a hipótese mesma da regulação, ou seja, do equilíbrio e da sensatez (NOGUEIRA, 2001, p.120)

A partir desta reflexão pode-se dizer que o processo de construção de uma cultura política democrática está adormecido, haja vista que, a democracia experimentada pelo povo brasileiro está muito distante da democracia prevista na Constituição Federal de 1988. Ainda segundo Nogueira (2004), a vida democrática não avançou tanto quanto sugeria sua dimensão formal, uma vez que:

[...] durante a década de 1990, o Brasil consolidou e organizou institucionalmente seu compromisso com o regime democrático. Os ritos, rotinas e procedimentos da democracia prevaleceram e se estabilizaram, possibilitando a vigência de um amplo regime de liberdades e de direitos, tanto no plano partidário e sindical quanto em termos de opinião. Não se edificou, porém, um sistema político efetivamente democrático, nem houve modificação substantiva dos hábitos democráticos. Em boa medida, o eleitoral se sobrepôs ao político, comprimindo-o e roubando-lhe espaço. A democracia permaneceu mais formal que substantiva, cortada pela ineficiência, carente de vínculos sociais e de instituições socialmente sedimentadas. Configurado pelo reformismo predominante, o sistema político evoluiu com uma democracia sem sociedade e sem Estado: não teve como dar origem a nenhum dinamismo superior com o qual pudessem ser alteradas as estruturas de poder, as práticas políticas e as escolhas governamentais (NOGUEIRA, 2004, p.39).

Pode-se apreender que, no Brasil, a democracia é constantemente lembrada e mencionada, porém há grandes desafios para que seja consolidada e estendida à parcela significativa da população. O próprio Estado ajudou a desarmar e a inibir a auto-organização da sociedade, possuindo uma cultura política autoritária e golpista, o que tornou difícil uma tradição democrática expressiva.

Nesse sentido, deve-se assinalar que as dificuldades na construção de espaços democráticos estão no fato de sua efetivação estar assentada em uma base conservadora. Para Viana (1990), o novo que se apresenta, a Constituição Federal de 1988, foi construído com elementos centrais do velho. O país continuou sendo dirigido por correligionários dos governos militares, uma vez que estes, na afirmação de Fernandes (1986, p.22), “[...] não foram derrubados; preparam uma retirada estratégica da qual e sobre a qual mantém um controle direto e quase intocável até hoje”.

Ao dizer que o velho ainda prevalece sobre o novo, destaca-se um fato concreto, quando pode-se afirmar que a descentralização político-administrativa é vista com uma certa restrição por grande parte dos representantes no Congresso Nacional, tornando-se um desafio diante do modelo centralizador que ainda se mantém e alimenta relações verticalizadas. Neste aspecto, cabe ressaltar que:

[...] o moderno se manifesta como possibilidade de um novo tempo onde a extravagância, o desperdício e o abuso cedem lugar a um viver democrático. O arcaico relutante agarra-se a campanhas enganosas e à perfídia. Teima contra a ruína de estruturas e práticas insanas ainda existentes e persistentes nas instituições políticas e administrativas do Brasil (CAMPOS E MACIEL, 1997, p.148).

Nesse sentido, a questão remete para a seguinte reflexão: como implementar políticas sociais de um novo tipo que têm por base a velha estrutura de gestão e de execução de programas? Na concepção de Carvalho & Guará (1995), a moderna gestão exige um profundo processo de renovação na administração das políticas públicas, assim como nas instituições que as colocam em prática. O modelo tradicional, centralizador e rígido nas normas e nos programas, já está condenado. Para tal mudança, é preciso um modelo flexível e participativo, um modelo menos hierárquico e mais horizontal, que possa permitir a participação dos usuários e de outros interlocutores nas decisões e nas ações que estão ligadas às diversas políticas públicas. Essa nova relação entre Estado e a sociedade civil exige, além de

tudo, mudanças na cultura das instituições públicas e de seus agentes, e, principalmente, que a sociedade tenha capacidade propositiva.

Para Nogueira (1998), não há como separar a gerência pública da questão da democracia e do aperfeiçoamento de mecanismos democráticos. É necessário que haja o estímulo à participação dos cidadãos e que os atos de poder sejam submetidos ao efetivo controle social, tornando-os transparentes.

Assim, a proposta de democracia, presente na Constituição Federal de 1988, serviria apenas para manter a ordem, na medida em que a burguesia, diante das pressões da sociedade, teve que ceder para permanecer no poder. Neste aspecto, pode-se afirmar que a classe dominante procurou agir de maneira competente, a fim de garantir os seus interesses, não rompendo com a estrutura social existente, de forma que:

O texto constitucional fora exaustivamente negociado e ajustado. [...] avançou no terreno das liberdades civis e dos direitos sociais, mas não no terreno propriamente político-institucional. Tampouco pôde atenuar o descompasso entre liberalização e participação que acompanhou toda a transição democrática, nem instituir, de modo claro, um regime de democracia social avançada. Ela expressará, acima de tudo, a tendência societal (e particularmente das elites políticas) de entrar no futuro com os olhos no passado ou, mais ainda, de fazer a história de costas para o futuro (NOGUEIRA, 1998, p.159-160).

De acordo com Batista (1999), o novo apresentado surgia como estratégia para ocultar os estragos provocados – principalmente no período militar – e no máximo sugerir que era necessário repensar uma proposta de abertura política. Segundo Florestan Fernandes, destaca-se que:

[...] ‘o novo que se apresenta realiza o pacto da conciliação’. Ocorre uma fusão entre o conservador e o liberal. Este movimento, por se estruturar no campo do possível, acaba por negar a política. ‘Eu aceito a reforma agrária, desde que não seja política’. Inaugura-se a ‘Nova República’. Formula-se uma construção conciliadora ‘pelo alto’ entre os enunciados dos protagonistas conservadores e liberais, inviabilizando qualquer proposta de debate sobre a construção de um projeto nacional. Florestan batizou este processo de ‘mudancismo’ e enfatizou: no Império a revolução era no Estado. Na Nova República ela vem de cima. O Estado faz (apud BATISTA, 1999, p.70).

A não ruptura com o modelo tradicional tem permitido a continuação da apropriação do público pelo privado, de forma a comprometer o espaço público, na medida em que há a incorporação e mistura do velho ao moderno. Neste aspecto, cumpre destacar que o público,

[...] na história brasileira foi marcado, como inúmeros autores têm destacado, pelo dominação oligárquica da troca como favor, base de um entranhado clientelismo. Por outro lado, até os dias de hoje, o pacto das oligarquias com as chamadas elites modernas vem assegurando a estabilidade do poder vigente. Numa simbiose típica, persistem relações de troca de favores políticos por benefícios econômicos e de favores econômicos por benefícios políticos. Mesclam-se o velho e o novo, sem rupturas radicais (RAICHELIS E WANDERLEY, 2004, p.17).

Frente ao exposto, pode-se afirmar que, atualmente, o Brasil possui uma legislação avançada no que se refere à divisão de poder entre o Estado e a sociedade. Entretanto, na visão de Borón (1999), é importante comparar a ameaça da democracia, durante o período ditatorial, e as dificuldades para consolidá-la nos dias atuais. Nesse sentido,

[...] paradoxalmente, ao passo que alguns ideólogos celebram o 'triumfo final' do capitalismo, e está assegurada a vitória da democracia – o que com maior propriedade deveria ser denominado o laborioso advento dos 'capitais democráticos' -, as ameaças que pairam sobre esta forma estatal adquiriram uma gravidade sem precedentes em sua história. Antes, na conjuntura crítica da entreguerra, aquelas proviam 'de fora': os fascismos e as ditaduras assediavam as escassas e relativamente frágeis ilhas democráticas que sobressaíam num oceano de despotismo. Agora as ameaças estão no próprio interior dos capitalismo democráticos. Não são externas ao sistema, o que é pior, têm um rosto 'democrático' (BORÓN, 1999, p.8).

O que se percebe é que, mesmo diante de um sistema democrático, as ameaças são constantes com a presença do neoliberalismo. É questionável se de fato o Brasil é um país democrático e que permite espaços públicos capazes de atender aos interesses das massas populares. Com o surgimento da democracia na América Latina, houve uma despreocupação com os problemas causados pelo capitalismo. Posta assim a questão, o Estado democrático que intensifica a pobreza pode estar cavando sua própria sepultura, na medida em que, segundo Telles (1994, 1994, p.7),

Entramos nos anos 90 vivendo o paradoxo de uma democracia consolidada nas suas instituições e nas regras formais do jogo político, mas que convive cotidianamente com a violência, a violação dos direitos humanos e a incivilidade nas relações sociais.

Os direitos conquistados durante a década de 1980, aqueles instituídos na Constituição Federal de 1988, têm sido constantemente ameaçados pelas idéias neoliberais que vêm sendo implementadas em muitos países periféricos. Trata-se de uma reestruturação pela qual passou o capitalismo nos dias atuais, caracterizada pelo predomínio de uma ideologia: o neoliberalismo. Nos mais diversos países onde foi implantado, percebe-se que o triunfo neoliberal foi mais ideológico e cultural do que econômico. Nessa perspectiva, na afirmação de Borón (1999, p.9), “[...] esta vitória assenta-se sobre uma derrota epocal das forças populares e das tendências mais profundas de reestruturação capitalista”.

1.1 O NEOLIBERALISMO E SUA INFLUÊNCIA NOS ESPAÇOS DEMOCRÁTICOS

A partir da implantação do neoliberalismo, em termo global, observou-se uma mercantilização dos direitos sociais que foram conquistados pelas classes populares, ao longo de um século de luta. Nesse sentido, saúde, educação, seguridade social, dentre outros direitos, passaram a ser considerados bens e serviços – que podem ser adquiridos no mercado – deixando de ser, na visão de Borón (1999, p.9), “[...] componentes inalienáveis dos direitos do cidadão e se transformaram em simples mercadorias intercambiadas entre ‘fornecedores’ e compradores à margem de toda estipulação política”.

De acordo com Laurell (2002), foi preciso destruir as instituições públicas, de forma a ampliar os investimentos privados nas atividades econômicas para gerar lucros. Nessa perspectiva, é fundamental a privatização de diversos serviços sociais públicos, como educação, saúde, previdência, entre outros. Para Sader (2004, p.6),

Na 'era dos mercados', os direitos estão em retração. Quando se impôs ao senso comum o 'mercado' como regulador das relações sociais e econômicas, o que não se diz é que isso se faz às custas dos direitos e da democracia. Porque cada vez que algo cai na esfera do 'mercado', sai do controle da sociedade, deixa de ser passível da cidadania por meio do poder público, para ser decidido pelo poder do dinheiro, que é quem comanda 'os mercados'.

Por outro lado, com a implantação do projeto neoliberal houve uma "satanização do Estado". Esta foi uma ofensiva no terreno ideológico, pois, à medida que se atribuía virtudes ao mercado, o Estado era desqualificado. Nesse sentido, tem havido grandes dificuldades em mudar essa concepção, uma vez que:

[...] qualquer tentativa de reverter esta situação não só deverá enfrentar os fatores estruturais, mas também, ao mesmo tempo, se houver com potentes definições culturais solidamente arraigadas na população que associam o estatal com o mau e o ineficiente e os mercados com o bom e o eficiente (BORÓN, 1999, p.10)

A implantação do neoliberalismo passaria, ainda, pelo estabelecimento de um pensamento único⁵. Cumpre observar que seria necessária a criação de um "senso comum" neoliberal, que estivesse extremamente enraizado no chão das crenças populares. Tal consenso não surgiu por acaso, mas foi fruto de um projeto que contou com recursos multimilionários e com a eficiência da mídia, de forma a levar a sociedade a aceitar as políticas implementadas pelos capitalistas.

Buscou-se evitar um debate econômico mais profundo que pudesse ameaçar a implementação do projeto neoliberal e, como consequência:

[...] por um lado, crenças e mentalidades ganham pela pregação neoliberal e, por outro, teorias e ideologias que avalizam e reforçam as primeiras e, simultaneamente, exprimem e defendem com grande eficácia os interesses do capital. A combinação é formidável, especialmente se forem lembradas as dificuldades existentes para modificar preconceitos e crenças uma vez que estes sedimentam-se num 'senso comum' epocal (BORÓN, 1999, p.10).

⁵ Segundo Behring (2003, p. 66), o *pensamento único* "é um conjunto sistemático de idéias e medidas difundidas pelos meios de comunicação de massas, mas também dentro dos ambientes bem pensantes, estes últimos assaltados por profundo pragmatismo e imediatismo. O pensamento único vigorou amplamente nos anos 1990, mas ainda mantém sua força neste início de milênio".

A grande vitória neoliberal foi alcançada a partir da operação ideológico-cultural, uma vez que teve a capacidade de convencer amplos setores das sociedades capitalistas de que não havia outra alternativa.

Tenha-se presente que o êxito do neoliberalismo foi extraordinário, uma vez que além de impor seu programa, usou ideologicamente as palavras a seu favor. Como exemplo, utiliza-se a palavra “reforma” que antes da era neoliberal possuía uma conotação positiva e progressista. Tal palavra foi apropriada e “reconvertida” pelos neoliberais a fim de provocar transformações sociais de caráter antidemocrático que prejudicaram parcela significativa da sociedade, reformas estas que na realidade são “contra-reformas”, nos dizeres de Borón (1999, p.11).

A implementação de “reformas econômicas” recentemente na América Latina nada mais era do que a execução de “contra-reformas” que tinham o objetivo de aumentar a desigualdade econômica e social, além de prejudicar as instituições democráticas. Os processos de ajustes foram apresentados como sendo resultados espontâneos e naturais da ordem econômica vigente.

Embora sendo implantado posteriormente, segundo Anderson (1995), o neoliberalismo nasceu após a Segunda Guerra Mundial, na Europa e na América do Norte, berço do capitalismo. As idéias de Friedrich Hayek, escritas em 1944 no seu livro “O Caminho da Servidão”, eram, a princípio, apenas uma reação teórica e política contra o Estado intervencionista e de bem estar. A teoria de Hayek atacava toda e qualquer limitação imposta pelo Estado aos mecanismos de mercado, usando, como argumento, a ameaça da liberdade econômica e política. Em 1947, quando as bases do estado de bem-estar na Europa estavam construídas, Hayek buscou unir-se com aqueles⁶ que partilhavam de sua orientação ideológica – todos inimigos deste estado de bem-estar europeu, de maneira que foi fundada a Sociedade de *Mont Pèlerin*, com o objetivo de combater o keynesianismo e preparar um outro tipo de capitalismo.

De acordo com Anderson (1995), as condições eram desfavoráveis para o trabalho a ser desenvolvido por Hayek, uma vez que o capitalismo avançado estava no seu auge durante as décadas de 1950 e 1960. Assim, não havia uma

⁶ Entre aqueles que partilhavam das idéias de Hayek estavam: Milton Friedman, Karl Popper, Lionel Robbins, Ludwig Von Mises, Walter Eupken, Walter Lipman, Michael Polanyi, Salvador de Madariaga, entre outros.

credibilidade em relação aos avisos neoliberais em evitar a regulação do mercado por parte do Estado.

A ideologia neoliberal seria colocada em prática mais tarde, com a chegada da grande crise do modelo econômico, em 1973, no momento em que o mundo capitalista entrou em uma profunda recessão econômica, acompanhada de altas taxas de inflação e baixas taxas de crescimento. Foi a partir daí que as idéias neoliberais ganham espaço e passam a ser pregadas e implementadas em diversos países. As primeiras experiências foram nos governos de Thatcher (1979) na Inglaterra e Reagan (1980), nos Estados Unidos. Na visão de Hayek e de seus companheiros, as raízes da crise estavam localizadas no poder excessivo dos sindicatos e do movimento operário, que reivindicavam aumento dos salários e pressionavam o Estado a ampliar cada vez mais os gastos sociais.

As mudanças implementadas com o neoliberalismo não foram por acaso, mas, muito bem engendradas, construindo uma ideologia capaz de livrar o capitalismo da crise em que se encontrava nos finais dos anos 70. Como afirma Anderson (1995, p.11):

A hegemonia deste programa não se realizou do dia para a noite. Levou mais ou menos uma década, nos anos 70, quando a maioria dos governos da OCDE – Organização Européia para o Comércio e Desenvolvimento – tratava de aplicar remédios Keynesianos às crises econômicas. Mas ao final da década, em 1979, surgiu a oportunidade.

Percebe-se que as idéias neoliberais foram pensadas e elaboradas durante um longo período, e de maneira estratégica foram colocadas em práticas quando serviram de apoio ao capital. No entanto, para implementar esse projeto era preciso difundi-lo com grande eficiência.

Com o objetivo de ilustrar o poder ideológico utilizado pelos neoliberais, cita-se o exemplo do “Projeto Chile”, desenvolvido pela Universidade de Chicago, que preparou uma geração de economistas chilenos para ocuparem os mais altos postos econômicos na ditadura de Pinochet:

[...] o Projeto Chile foi concebido e concretizado por três atores principais: o governo dos Estados Unidos, através de seus programas de ajuda externa; a Universidade de Chicago, através do Departamento de Economia, especialmente os professores mais representativos do que se poderia chamar 'a tradição de Chicago'; e a Universidade Católica do Chile, junto com um grupo de empresários conservadores, defensores das idéias do livre mercado e empenhados em vê-las adotadas no país. [...] Decidida e planejada em meados da década de 50, essa transferência ideológica se tornou 'operacional' dezoito anos depois, quando o golpe militar interrompeu o processo democrático e a ditadura comandada pelo Gal. Pinochet impôs as reformas de caráter neoliberal no Chile (LIMOEIRO-CARDOSO, 2000, p.121).

A difusão e a eficácia das idéias neoliberais na vida pública chilena são frutos de uma "ação internacional", decidida, pactuada e implementada por atores cuidadosamente selecionados. A organização do grande capital industrial passou a ter o controle das mais importantes e prestigiadas universidades, além de influenciarem os meios de comunicação, de forma a organizar o campo intelectual, influenciando decisivamente as idéias que passaram a dominar o cenário intelectual e político em um dado momento.

Percebe-se que houve a utilização do conhecimento científico para impor a chamada globalização, de forma a incutir a idéia de que ela não poderia ser evitada. Assim, Limoeiro-Cardoso (2000, p.96) enfatiza que "[...] sua interpretação dominante sequer se admite como interpretação, tamanha a certeza que se reveste suas afirmações. É como se elas fossem irrecusáveis, porque a própria realidade seria inevitável".

Não se pode negar que a construção do conceito de globalização utilizou-se de importantes contribuições acadêmicas, no entanto, segunda a autora,

[...] essa concepção não pertence ao campo próprio das teorias e das ciências. Primeiro, pela maneira como se propõe, porque não há conhecimento científico, por mais completo e verdadeiro que pretenda ser, que não admita questionamento e refutação. [...] segundo porque é indefensável hoje em dia qualquer pretensão de verdade absoluta ou de pensamento único, bem como um determinismo tal que qualquer alternativa histórica esteja *a priori* eliminada. Terceiro, por que seus argumentos não resistem ao confronto com outras linhas de argumentação e, principalmente, com informações históricas concretas (LIMOEIRO-CARDOSO, 2000, p.98).

Nessa perspectiva, agumenta-se que a partir dos instrumentos da mídia e com a colaboração de amplas parcelas da comunidade científica, a divulgação de “verdades incontestáveis”, que desqualificam os argumentos contrários, garantiu o consentimento majoritário da sociedade no que diz respeito às medidas neoliberais implementadas. Assim, Limoeiro-Cardoso (2000, p.98) afirma que “[...] a acepção dominante de ‘globalização’ é, pois, uma ideologia”.

Pode-se afirmar que, a construção e a disseminação de uma determinada ideologia realizam-se de acordo com a necessidade do capital. É importante comparar o projeto desenvolvimentista, implementado nas décadas de 1950 e 1960, com a chamada globalização dos dias atuais. Há um argumento comum, no que se refere à execução desses diferentes projetos, que implica decidir

[...] pelo desenvolvimento, o que significa esforço e sacrifício em prol dum futuro de prosperidade; ou a opção pela tradição e pelo atraso, o que implicava a manutenção da pobreza. [...] sob a ideologia do desenvolvimento, acenava-se com esperança do progresso. Sob a ideologia da globalização, parece que se ameaça com a degradação à condição de pobreza, caso o país não se adapte e não se integre à economia mundial dentro dos padrões propostos por essa integração (LIMOEIRO-CARDOSO, 2000, p.117-118)

Diante de épocas diferentes e da necessidade da reestruturação do capital, muda também a ideologia a ser disseminada, como forma de convencer a sociedade a se transformar. Determinadas idéias passam a ser incutidas e são aceitas como verdades absolutas, com objetivo de garantir os interesses da classe dominante.

Segundo Behring (2003), a lógica do capitalismo contemporâneo não estaria completa sem uma caracterização da forte ofensiva ideológica e cultural. Para tanto, foi constituída uma falsa consciência, partindo de uma visão conservadora que eleva o mercado como utopia. A eficácia de ideologia está presente na garantia do consentimento de amplos segmentos e na ausência da radicalização da luta de classes.

Acrescenta Diniz (1999) que a globalização não está marcada exclusivamente por relações e processos de natureza econômica, mas está sujeita, também, a uma lógica política. Esta lógica tem a ver com as relações de poder entre as potências, estabelecidas em escala mundial, através da formação de blocos e instâncias supranacionais de poder, ou a partir de redes transnacionais de

conexões que promovem alianças estratégicas, envolvendo atores externos e internos. Nesse sentido, tais redes, além de difundir argumentos técnicos, delineiam novos parâmetros e valores, construindo uma ideologia da globalização que contagia e que é capaz de subverter conceitos e significados, na medida em que essa ideologia mascara a realidade e convence a sociedade de suas vantagens.

Neste caso, a globalização foi fundamental, uma vez que exigiu dos mais variados sujeitos um processo de adaptação, haja vista a alteração de ações e culturas consolidadas. Proporcionou uma dinâmica financeira e comercial que foge ao controle dos Estados, orientando estes, de forma padronizada, como deveriam agir diante das crises e dificuldades econômicas. O Estado foi convidado a se afastar de ações que antes desempenhava. Assim, o mercado imperou e provocou um novo individualismo, na medida em que a interferência pública nos assuntos de interesse coletivo foi condenada, de forma que o Estado, os governos e a política foram deslegitimados. Na concepção de Nogueira (2001, p.70), “[...] a globalização, ao se expandir, reforça o império do mercado e suspende a reprodução das conhecidas formas de agir político”. É como se a sociedade vivesse em um contexto fragmentado, “[...] sem centros de coordenação e sem sujeitos efetivamente coletivos, capazes de fundar novas formas de comunidade política [...]”. A globalização provoca a desorganização do Estado e seu esvaziamento, levando-o a perder suas funções, seus recursos e seu poder. O autor afirma que:

[...] a globalização desorganiza o sistema político, afetando particularmente a democracia e os partidos políticos. A menor soberania do Estado faz par com a menor soberania popular: cresce o desinteresse político, diminui a disposição de participar politicamente – isto é, em prol de uma opinião ‘geral’, não de uma demanda tópica -, dilata-se a distância entre o cidadão e a política. Em lugar disso tudo, multiplicam-se iniciativas e movimentos desconectados da intermediação política, voltados para algum tipo de ‘ação direta’, para o fustigamento do Estado, para a defesa de interesses particulares. Em decorrência, a governabilidade democrática fica dificultada e tende a se esvaziar de capacidade reformadora (NOGUEIRA, 1997, p.14).

A primeira impressão que se tinha da globalização era que esta poderia aproximar países e povos, proporcionado, conforme afirma Sposati (1999, p.62), “[...] maior igualdade, melhor qualidade de vida, mais justiça social”. Dentro desta proposta, a globalização que se desejava era a de uma integração mundial por

mais justiça. Porém, não é esta globalização que tem sido priorizada, haja vista que alguns países mais ricos, zelando pelos seus interesses, têm imposto medidas aos países mais pobres. Auxiliados pelo FMI (Fundo Monetário Internacional), os países emergentes são enquadrados em determinadas regras que os levam a desenvolver um modelo de gestão econômica neoliberal. Neste aspecto, a autora salienta que:

A regulação neoliberal, que fundamenta a orientação da globalização vigente, supõe a quebra do Estado-Nação, isto é, a quebra de limites territoriais e soberania dos países. Estes devem submeter-se às regras de interesse do mercado mundial ou dos que detêm o poder maior neste mercado (SPOSATI, 1999, p.63).

Cabe lembrar que não se pode considerar a globalização como um processo homogêneo e que busca construir maneiras de se viver da mesma natureza entre os povos, mas deve ser considerada um processo heterogêneo em vários aspectos. Logo, é necessário explicar que globalização está sendo discutida. Segundo Sposati (1999, p.65), “[...] isto permite dizer que a globalização tem virtudes, nem tudo nela é condenável; permite também dizer que podemos ter mais de um modelo de globalização”.

A globalização, ao invés de contribuir com a humanidade de maneira positiva, ao ser utilizada na perspectiva neoliberal, prejudicou de forma incomensurável grande parte da população mundial. Como se pode perceber, tem-se presenciado um crescente processo da exclusão social. É imperativo dizer que a globalização causou problemas às mais diversas nações, na medida em que:

[...] ao ser capturada pelo liberalismo conservador, tem-se mostrado implacável. Além de dificultar enormemente a ação governamental, impele os políticos a atitudes cada vez mais erráticas, fugidias e retóricas. Retira sentido da política e trava sua explicitação como campo de reflexão e intervenção prática. Faz com que a política fique menos importante e, ao mesmo tempo, desesperadamente vital. É um paradoxo. Ao tornar mais possível a unificação do gênero humano, a globalização cumpre uma função inestimável e deve mesmo ser saudada. Porém, ao ser submetida pelo agressivo programa neoliberal, vê-se intoxicada por tantos problemas, injustiças e desigualdades que sua dimensão positiva se esvai em pura ilusão e perversidade (NOGUEIRA, 2001, p.75).

Em relação à globalização da política, salienta-se que esta produz crise, uma vez que prejudica o espaço de mediação, qualificado por Nogueira (2001,

p.77) como espaço “[...] no qual indivíduos singulares se tornam membros de uma comunidade, vontades particulares dão origem a vontades gerais, sociedade se converte em Estado”. Neste aspecto, a globalização leva à fragilização da luta política, ou ainda, no mínimo “[...] facilita a vitória de uma política vazia de sentido e conteúdo, reduzida à arena de disputas ocas entre candidatos de quem mal se conhece o pensamento[...]”. Em outros termos, afirma-se que:

No mundo globalizado, onde se exalta a democracia, observamos que esta comporta apenas a existência de um sistema político democrático baseado na competição político-partidária, mas o exercício de governo é sustentado na exclusão social (GERSCHMAN, 1997, p.54).

Dessa forma, a partir do discurso de que era preciso aderir ao processo de globalização, esta foi utilizada para que muitos países se rendessem aos princípios neoliberais, com a promessa de soluções mágicas para suas crises. No entanto, os problemas se multiplicaram entre as nações que optaram por trilhar nessa direção. Os ajustes impostos pelo neoliberalismo foram naturalizados, não atribuindo ao capitalismo a existência de ganhadores e perdedores. Borón (1999, p.11-12) demonstra o poder da ideologia para implementação das idéias neoliberais, fazendo menção a Marx:

[...] a naturalização do capitalismo acaba, como Marx já percebia, na eternização do mesmo e na clausura de todo tipo de alternativa superadora. A operação ideológico-cultural fecha hermeticamente o círculo aberto pela ofensiva econômica e política do grande capital: não apenas se diz que a escravidão do trabalho assalariado não é assim, mas que é a ‘ordem natural’ das coisas, como, além disso, é rejeitado como ilusórias fantasias todo discurso que se atreva a dizer que a sociedade pode se organizar de outra maneira.

Tais reflexões buscam mostrar os mecanismos poderosos que são utilizados para colocar em prática um determinado pensamento. Para Chauí (1990), a ideologia é a maneira necessária que os agentes sociais representam para si mesmo o *aparecer* social, econômico e político, de modo que esta aparência não é ilusão, mas o ocultamento do real. Nesta perspectiva, afirma-se que:

[...] fundamentalmente, a ideologia é um corpo sistemático de representações e de normas que nos 'ensinam' a conhecer e agir. A sistematicidade e a coerência ideológica nascem de uma determinação muito precisa: o discurso ideológico é aquele que pretende coincidir com as coisas, anular a diferença entre o pensar, o dizer e o ser e, destarte, engendrar uma lógica de identificação que unifique pensamento, linguagem e realidade para, através dessa lógica, obter a identificação de todos os sujeitos sociais com uma imagem particular universalizada, isto é, a imagem da classe dominante (CHAUI, 1990, p.3).

Para que a ideologia seja eficaz, há a necessidade desta realizar um movimento que lhe é peculiar: recusar o não-saber que habita a experiência, ser habilidosa para assegurar uma posição que neutralize a história, abolindo as diferenças, ocultando as contradições e desarmando toda a tentativa de interrogação. Em resumo, para Chauí (1990, p.4) “[...] a ideologia é aquele discurso no qual os termos ausentes garantem a suposta veracidade daquilo que está explicitamente afirmado”.

Neste sentido, procura-se alertar que os meios utilizados pelo grande capital têm a capacidade de dar direção e de controlar uma dada sociedade, uma vez que:

Se uma ideologia se espraia por uma sociedade e consegue impregnar quase todos os espaços, ela passa a comandar os processos sociais e a exercer como um efetivo poder de direção. Quando uma sociedade está assim submersa numa ideologia tão poderosamente dominante/dirigente, os campos da percepção e do pensamento nesta sociedade também sofrem a influência de tal ideologia (LIOMEIRO-CARDOSO, 2000, p.124).

Ao estabelecer uma relação com os direitos instituídos pela atual constituição, é importante perceber que esta ideologia introjetada na sociedade contribui para impedir que os mais variados espaços públicos se consolidem. Segundo Navarro (2002), a classe capitalista, hoje defensora do neoliberalismo, tem sido contrária a qualquer desenvolvimento dentro do espaço democrático, por menor que seja.

Nesta linha de análise, a relevância em estabelecer uma discussão sobre o neoliberalismo está no fato de refletir sobre como o projeto neoliberal tem influenciado a não consolidação dos espaços democráticos, legitimados a partir da Constituição Federal de 1988. Assim, é preciso entender como os espaços

transformaram lugares distantes da política, haja vista que o projeto neoliberal passa a ser implementado pelos governos posteriores à promulgação da nova Constituição.

Na visão de Behring (2003), a partir do neoliberalismo, as políticas produzem uma concepção singular da democracia, não adotando uma perspectiva de Estado liberal de direito e não valorizando um tecido social mais denso e participativo. Ao contrário, utilizam as eleições para legitimar o sistema e fortalecer o poder executivo, em prejuízo dos demais poderes constitucionais, o que dificulta o desenvolvimento de uma sociedade civil que interfira e controle os processos decisórios, tendo a função de mascarar os danos produzidos por uma dura política econômica.

Diante do projeto neoliberal, procura-se anular a política, buscando reduzir a sociedade civil a um mero conjunto de organizações sociais, despolitizando-a e disseminando o pensamento de que a sociedade deve ser auto regulada por meio do mercado e que o Estado é algo opcional e pode ser descartado. Desta forma, deve-se

[...] considerar que a visão neoliberal, da forma como tem se expressado em vários países da América Latina, reconhece e até estimula a auto-organização da sociedade civil, mas acaba reforçando a defesa dos interesses particularistas, pulverizando a organização de sujeitos políticos coletivos e substituindo-os pela ação de grupos de pressão ou *lobbies*, bloqueando, assim, a constituição de esferas públicas como instâncias mediadoras e globalizadoras da política (RAICHELIS E WANDERLEY, 2004, p.10).

Pode-se afirmar que o modelo de gestão brasileiro está assentado sobre a égide do neoliberalismo. De acordo com Diniz (1999), o referido modelo corresponde à superioridade do paradigma tecnocrático, de maneira que a eficiência governamental dependeria de um processo de concentração, centralização e fechamento do processo decisório. Nesse caso, a gestão seria eficaz à medida que houvesse um isolamento burocrático, ou seja, o Estado deveria estar isolado das pressões políticas e sociais. Isso pode ser comprovado pelo fato de o Estado brasileiro ser caracterizado pela,

[...] ausência de um efetivo controle social da tecnocracia todopoderosa e auto-suficiente que distancia, quando não ignora, a dinâmica política. De certo modo, esta situação faz distanciar o Estado da sociedade e sancionar, cada vez mais, a prevalência do Executivo sobre os demais poderes da República. Fenômeno que permeia não só a esfera federal, mas as instâncias dos estados subnacionais (estadual e municipal). (RAICHELIS E WANDERLEY, 2004, p.19).

A partir dessa visão, o modelo de gestão pública neoliberal implantado teve efeitos contraditórios, uma vez que ficaram em segundo plano questões apontadas por Diniz (1999, p.99), como: “[...] o universalismo de procedimentos, a publicidade das ações e dos critérios administrativos, a responsabilidade pública dos decisores, os requisitos democráticos da consulta e da negociação”.

Assevera Diniz (1999, p.99) que foi legitimado o estilo tecnocrático de gestão, impondo um discurso de maior eficiência na execução da agenda de reformas:

[...] a ênfase no poder decisório dos altos escalões burocráticos e a crença na infalibilidade do saber técnico traduziram-se no esforço do chamado núcleo duro do Estado, acentuando o divórcio com a política. Esta seria crescentemente percebida como fonte de distorções e irracionalidade ou ainda de práticas predatórias, como o clientelismo e a defesa de privilégios corporativos. A meta de neutralizar a política para preservar a racionalidade burocrática tornou-se preponderante. Esta estratégia teve duplo efeito, significando não apenas afastar a interferência indesejada da política, mas também anular as ações dos mecanismos de supervisão e controle.

Há uma preocupação constante por parte do Estado em manter a sociedade distante das decisões e, principalmente, impedi-la de exercer algum controle sobre a coisa pública. Na relação entre Estado e sociedade civil confirma-se a existência de uma tradição teórica, que os vê como entidades polares, não atribuindo importância às estruturas e aos canais institucionais de mediação, considerando eficaz a lógica concentradora e discricionária do poder estatal. Isso tem negado a consolidação de um processo efetivamente democrático. Nos dizeres de Diniz (1999, p.101), concentra a “[...] capacidade decisória nas elites técnicas enclausuradas na cúpula burocrática, que deliberam e formulam políticas de grande amplitude, protegidas pelo sigilo e pela neutralização das instâncias de controle”.

Ainda nessa linha de raciocínio, o autor afirma que:

[...] o que se observa é o recurso a táticas de longa tradição no Brasil, largamente utilizadas pelos governos de turno, sob regimes autoritários ou democráticos, constituindo em maximizar os poderes legislativos do Executivo, além de criar e expandir agências insuladas, caracterizadas por alta concentração de poder decisório, dotadas de alto grau de capacidade técnica e de formulação de políticas. Em termos conceituais, tanto a abordagem neoliberal, quanto os enfoques da escolha racional e institucionalista apontam para o insulamento burocrático como a forma mais adequada para aumentar a eficiência na gestão pública (DINIZ, 1999, p.101).

Diante disso, é necessário fortalecer as conexões do Estado com a sociedade e com as instituições representativas, expandindo os mecanismos de cobrança e prestação de contas, buscando aproximar-se dos mecanismos de *accountability*⁷.

Ao contrário, o projeto neoliberal tem influenciado na gestão de políticas públicas, à medida que impõe uma estratégia de administração que dificulta a sociedade civil em participar ativamente das decisões políticas. Segundo Toledo (2002), no campo político, o neoliberalismo pode combinar com o autoritarismo. O privilégio de liberdade no mercado, em relação à democracia, leva a uma ligação entre liberalismo e autoritarismo. O neoliberalismo real também está

[...] vinculado à crítica, à igualdade, à democracia como igualdade política que leva os economicamente improdutivos a participar de decisões políticas que são impostas aos produtivos. Portanto, a receita pode ter liberdade econômica e limitar o terreno da liberdade política das massas, deixando as decisões aos *experts* (TOLEDO, 2002, p.81).

Imperativo torna-se esclarecer que o ajuste, como o funcionamento neoliberal da sociedade, pode apontar para uma restrição da democracia, uma vez que esta pode perturbar o equilíbrio econômico. O neoliberalismo impôs limitações aos pactos corporativos do pós-guerra, quando fragilizou as conquistas da classe trabalhadora. Além de uma derrota econômica e política, o proletariado obteve um derrota ideológica, haja vista que o keynesianismo e o marxismo estão desprestigiados, e a intervenção do Estado tornou-se sinônimo de ineficiência,

⁷Para Dowbor (1999, p.41), o termo *accountability* tem o sentido “da responsabilização dos representantes da sociedade em termos de prestação de contas”.

inflação e privilégios. Para a classe dominante, a democracia e a liberdade política são problemas secundários cuja resolução não é desejável.

Segundo Casanova (2000), ampliaram-se as políticas repressivas a partir do momento que em a população empobreceu e trabalhadores e empregados perderam forças. Há uma maior necessidade de dominar o movimento operário, assim como de liquidar as conquistas sociais e os direitos trabalhistas obtidos ao longo de muitas décadas. Foram implementadas políticas de cunho neoliberal, de diferentes formas, entre países que as adotaram, efetivando políticas de controle social, de consenso e de conciliação. Nesse sentido, em muitos países,

[...] sucederam aos regimes burocrático-militares os governos neoliberais, que estabeleceram poderosas mediações político-eleitorais. A 'mídia' foi combinada com velhas formas religiosas e éticas de controle social, e uma e outras com a desorganização ideológica e a atomização das organizações populares que foram muitas vezes traídas pelos líderes e em geral corrompidas com sistemas de clientelas e máfias populistas (CASANOVA, 2000, p.58).

A apropriação dos meios de comunicação e a utilização de outras estratégias tiveram o objetivo de fazer com que a classe trabalhadora aceitasse a precarização dos direitos conquistados com muita luta. Assim, hoje, os trabalhadores preferem ser explorados a serem excluídos, combinando exploração com exclusão, expressado nos dizeres de Casanova (2000, p.59): “[...] a população oprimida que trabalha cada vez mais por menos, com a que está sobrando e não tem trabalho, nem assistência, nem solidariedade, nem nada”.

Para Anderson (1995), a derrota do movimento sindical estava expressa na redução de greves nos anos 80, além de uma notável contenção dos salários. A moderada postura sindical era resultado do êxito do neoliberalismo, no que se refere ao crescimento das taxas de desemprego, visto como algo natural e necessário em qualquer economia de mercado eficiente.

De acordo com Oliveira (1995), na década de 1980, chamada de “década perdida”⁸, a sociedade mostrou grande capacidade de responder ao ataque neoliberal, através de sua organização. Foi nessa década que houve a construção de três grandes centrais de trabalhadores que, embora tivessem diferenças programáticas e ideológicas, colocavam-se contra o pessimismo que indicava a

⁸ Momento marcado pelo pessimismo de uma teoria política economicista, por associar a queda da taxa de crescimento econômico a apatia e a estados de anomia.

derrota da sociedade. Essa organização, porém, foi sendo minada, tornando a situação gravemente diversa. Assim,

[...] de novo, a função pedagógica perversa da hiperinflação foi administrada a conta gotas durante a primeira parte do governo Itamar, precisamente para produzir o terreno fértil no qual se joga a semente neoliberal e ela progride. Acompanhamos as peripécias do governo Itamar até a posse do senador Fernando Henrique Cardoso no Ministério da Fazenda, preparando a URV, forma pedagógica de incutir a desesperança nas formas econômicas, sociais e políticas que estavam sendo construídas, que lutaram contra o projeto neoliberal, para uma nova investida neoliberal (OLIVEIRA, 1995, p.26).

Convém ressaltar que a “letalidade” maior do neoliberalismo está no ataque às bases da esperança, construídas ao longo dos anos mais duros, e isso não deve ser considerado de menos importância, na medida em que o neoliberalismo,

[...] ataca esse vigoroso movimento popular, que se reergueu e obrigou o governo a rever políticas. Metamorfoseia esse movimento de esperança num movimento derrotista. Destrói o princípio da esperança e abre as comportas para uma onda conservadora de que o Brasil não tem memória (OLIVEIRA, 1995, p.27).

Assim, ocorreu a fragilização da capacidade de luta e de organização que o sindicalismo brasileiro construiu. Aí está a maior letalidade do neoliberalismo: destruir a esperança e as organizações sindicais, populares e de movimentos sociais que se posicionaram e deram uma resposta à ideologia neoliberal no Brasil.

De acordo com Laurell (2002), a condição política para que o projeto neoliberal tivesse êxito dependeria da derrota, ou, no mínimo, do enfraquecimento das classes trabalhadoras e de suas organizações reivindicatórias e partidárias.

Netto (1995) usa o termo “dessindicalização” para qualificar as mudanças culturais significativas, não se tratando apenas de um processo estritamente econômico. A exigência de um novo tipo de trabalhador, por parte do mercado, está ligada à perda da força e do vigor do movimento sindical tradicional. As mudanças relevantes, na estrutura de classes dos países euro-ocidentais e dos Estados Unidos da América, influenciaram para que ocorressem as referidas

mudanças culturais. O capitalismo contemporâneo, diferentemente de sua forma clássica, ao invés de incluir a sociedade no mercado de trabalho e de consumo, exclui grande parte dela. A referida exclusão ocorre, não somente pela automação, mas pela grande rotatividade de mão-de-obra que se torna desqualificada frente às rápidas mudanças tecnológicas. Assim, além da perda de poder dos sindicatos, ocorre a pobreza absoluta. O desemprego tornou-se estrutural, não sendo nem acidental, nem reflexo de uma crise conjuntural.

Ao mesmo tempo em que o país passou por um processo de modernização, desencadeou-se uma crise no Estado e na política. Ao relacionar esta crise com as transformações socioeconômicas e tecnológicas, pode-se observar uma fragilização das sociedades que têm dificuldades em superar sua fragmentação. Nesta direção, as sociedades estão

[...] sendo comidas pelo corporativismo, ou seja, por uma agremiação inferior, dedicada a viabilizar interesses estritamente particulares, que, entre outras coisas, impede a política de funcionar como espaço de universalização, de construção do 'bem comum'. Assim, os interesses se exacerbam, tendendo se fechar em seus particularismos, 'desinteressando-se' de vínculos coletivos mais expressivos e perdendo de vista o valor da construção de determinados 'interesses gerais' (NOGUEIRA, 1997, p.16)

Em outras palavras, o autor reforça esta tendência ao afirmar que:

[...] as armadilhas do 'ciberespaço' e das estruturas midiáticas nos fazem derrapar: já não sabemos mais como organizar os consensos e já não possuímos mais cidadãos vocacionados para refletir, ponderar e calcular com base em desenhos razoáveis de futuro. A sociedade civil terminou, assim, por se entregar aos interesses particulares mais imediatos que nela convivem de modo concorrencial, não se deixando alcançar por qualquer projeto 'geral': ficou de costas para a política, incapacitando-se para produzir consensos ou criar hegemonias. Com isso, a própria democracia tende a flutuar, a pairar acima da sociedade, a se afirmar quase que apenas como valor abstrato (NOGUEIRA, 1999, p.85-86).

Ficam claros os motivos pelos quais a sociedade tem dificuldades em se mobilizar, a ponto de não valorizar os instrumentos legais que possui para interferir nas decisões políticas a serem tomadas. Porém, o estar "de costas para a política" está oculto de tal maneira, que a sociedade não consegue perceber que se

encontra desarticulada e distante de espaços nos quais sejam defendidos os interesses públicos.

A realidade é mascarada, no sentido de ocultar a verdade. O discurso da globalidade está sendo utilizado para aquilo que tem sido chamado de “reconversão da dependência”:

[...] o novo da globalidade se junta ao velho do colonialismo. [...] é indispensável ver o novo da globalidade, mas também o velho, e no velho se encontra o colonialismo da idade moderna, um colonialismo global que hoje é também neoliberal e pós-moderno (CASANOVA, 2000, p.50-52)

Os males causados pelo neoliberalismo são muitos e, diariamente, podem ser percebidos por toda sociedade, entre eles o de dificultar a consolidação da democracia. Nesse sentido, é necessário qualificar a palavra “democracia”, para não causar confusões, deixando claro sobre qual democracia que se está referindo. Alguns autores defendem a utilização dessa palavra sem nenhuma outra qualificação. Tal afirmação é justificável, uma vez que:

[...] mesmo se utilizarmos uma expressão como ‘democracia capitalista’, não podemos evitar que a mesma projete sobre a totalidade do discurso uma conotação claramente apologética, porque a frase implica em validar uma suposição evidentemente inaceitável: que neste tipo de regime político o componente ‘capitalista’ é um mero adjetivo que apenas qualifica o funcionamento de uma democracia plenamente desenvolvida (BORÓN, 1999, p.20).

Por outro lado, embora Borón (1999) prefira utilizar o termo “capitalismo democrático”, não é uma determinada forma de expressão que será capaz de modificar a estrutura antidemocrática da sociedade capitalista. Esta apresenta limites intransponíveis à democracia, uma vez que é movida por relações sociais de exploração da força de trabalho, considerada uma mercadoria.

Na visão de Bobbio, citado por Borón (1999), uma democracia verdadeira, pura, refere-se a um modelo ascendente de organização do poder social. Tal modelo pode ser construído a partir do reconhecimento da plena autonomia dos sujeitos constitutivos do “demos”, de baixo para cima. Dessa forma, nas democracias plenamente desenvolvidas, deve haver a total inclusão do “demos”,

impedindo toda e qualquer exclusão de gênero, classe, educação e etnia. Ao contrário disso, observa-se que o mercado:

[...] obedece a uma lógica descendente: são os grupos beneficiados por seu funcionamento – principalmente os oligopólios – que têm capacidade de ‘construí-lo’, controlá-lo e modificá-lo à sua imagem e semelhança, e o fazem de cima para baixo. Se na democracia o que conta é a base sobre a qual repousa, nos mercados os atores cruciais são os que se concentram na cúpula. Na primeira, a decisão tem origem embaixo; nos segundos, em cima. Os mercados rejeitam – em sua prática, embora não em sua retórica discursiva – as pretensões de igualdade e inclusividade próprias da ordem democrática (BORÓN, 1999, p.22).

Os diversos países que adotaram as idéias neoliberais enfrentaram fortes impedimentos no que diz respeito ao avanço da democracia. Behring (2003, p.61) salienta que: “[...] se houve regressão das formas abertas de ditadura em muitos países do mundo nos últimos anos, existem enormes dificuldades de consolidação de regimes realmente democráticos [...]”. A partir dessa reflexão, fica evidente que há grandes dificuldades em compartilhar a lógica democrática com a de mercado.

No Brasil, também são grandes os desafios enfrentados para consolidar a democracia. Com o fim da ditadura, aprovou-se uma constituição que garantisse um Estado de direito “democrático”; no entanto, a recém aprovada carta constitucional passou por mudanças com a reforma do Estado, implementada e orientada pela ideologia neoliberal. Nesta perspectiva,

[...] de um lado, ouviam-se ainda os ecos do movimento político anterior, referenciado pela oposição democrática à ditadura militar e pela luta contra o modelo de Estado interventor por ela patrocinado. De outro lado, o País era desafiado a ajustar sua economia à nova fase do capitalismo mundial, cuja ideologia, o neoliberalismo, encontrava precisamente no Estado seu *sparring* preferencial (NOGUEIRA, 1998, p.123).

Assim, a neoliberalismo, implementado no Brasil a partir das reformas colocadas em prática, ignorou a idéia de que o Estado deve estar sob o controle da sociedade. Tudo seria transformado em *slogans* de agitação e a crise seria reduzida ao problema do déficit público, do “gigantismo” do Estado. Nesta perspectiva,

Pelo conjunto de sua pregação, o neoliberalismo com que entraremos nos anos 90 cumpriria uma função bem pouco democrática, e não acrescentaria qualquer feixe de luz à análise crítica do problema do Estado no Brasil. O ‘choque liberal’ por ele proclamado partiria de um suposto engenhoso mas falso: o de que, esgotados os modelos de enfrentamento da crise pela via da intervenção estatal, teria chegado a hora do retorno à plena vigência do mercado, regulador ideal da economia capitalista (NOGUEIRA, 1998, p.151).

A proposta era que o Estado passasse por uma “reforma”, de modo a promover um melhor desempenho, a partir da utilização de formas inovadoras de gestão e de iniciativas que, nos dizeres de Nogueira (2004, p.41), eram “[...] destinadas a quebrar as ‘amarras do modelo burocrático’, a descentralizar os controles gerenciais, a flexibilizar normas, estruturas e procedimentos“. Enfim, o objetivo foi reduzir o tamanho do Estado, através das políticas de privatização, terceirização e utilização de parcerias público-privadas, tornando o Estado mais ágil, menor e mais barato.

Para Behring (2003), foi a partir dos anos 90 que o Brasil iniciou um período caracterizado por uma nova ofensiva burguesa, no sentido de se adaptar às exigências do capitalismo mundial. Embora seja um momento histórico diferente do pós-64, configura-se uma contra-reforma social e moral, que busca recompor a hegemonia burguesa, arranhada pelo processo de redemocratização no Brasil.

Segundo Batista (1999), o neoliberalismo tem seus princípios fundamentados na responsabilidade do Estado no que se refere à crise do capital. Assim, o projeto neoliberal fez com que os governos de países periféricos reformassem seus Estados para se livrar da crise.

No entanto, não houve um plano de desenvolvimento que fosse reivindicado por segmentos expressivos da sociedade brasileira, mas, sim, propostas de reformas constitucionais e outras medidas impostas por organismo internacionais e por alguns setores e partidos aliados do governo. No que tange à reforma do Estado, recorda-se que sua discussão ou implementação não é resultado das manifestações dos “de baixo”⁹, mas dos representantes de diferentes segmentos da classe dominante.

Nessa linha de análise, trata-se de um projeto que atende aos interesses do capital que, a partir de acordos assumidos com organismos

⁹ Expressão utilizada por Batista (1999).

internacionais – BID e FMI, estabelecem a lógica da reforma, qual seja, a de transferir para iniciativa privada tudo o que foi construído com dinheiro público. Nos dizeres de Batista (1999, p.87), “[...] reformar passou a ter como sinônimo privatizar [...]”.

Tanto nos textos como nos discursos feitos por FHC, bem como pelos membros de sua equipe, apresenta-se, como principal vantagem da reforma, a descentralização das decisões que estão concentradas na esfera federal. No entanto, não era isso que ocorria, uma vez que o núcleo estratégico desse governo fazia parte das secretarias que formulavam as políticas públicas.

Os mais variados projetos a serem implantados nos municípios eram pensados pelo governo federal, sem sequer conhecer a realidade dos grandes interessados, no caso os municípios, de forma que:

[...] o local passa a ser apenas o espaço operacional, descaracterizando a proposta de descentralização. Desconcentra-se o fazer operacional e centraliza-se o poder estratégico de planejar e elaborar as políticas sociais (BATISTA, 1999, p.86).

Além disso, outra questão importante e que deve ser levada em consideração é o fato de o Estado deixar de ser responsável por aquilo que seria de suas atividades exclusivas, ou seja, a execução de políticas sociais, assumindo apenas a função de regulamentador, fiscalizador e fomentador. Neste sentido, pode-se afirmar que há a negação dos avanços nas conquistas alcançadas pelos movimentos sociais, a partir das lutas ocorridas no interior da sociedade civil. Assim,

[...] poderíamos dizer que nasce dessa situação a hegemonia liberal dos dias de hoje, com sua apologia do livre-cambismo e sua versão minimalista da democracia, quer dizer, com sua democracia reduzida ao rito eleitoral e estranha à participação (NOGUEIRA, 1998, p.288).

Isso é reforçado pelas palavras de Nogueira (1997, p.15), quando afirma que “[...] estão em crise sujeitos e instituições vocacionados para a intermediação e a direção da política, estamos permanentemente expostos ao risco da paralisia”. É nesta perspectiva neoliberal que os direitos conquistados com muita luta têm sido ameaçados; e é nesse contexto de anulação da política e de repúdio ao dissenso, que se propõe aprofundar a discussão sobre a gestão pública, a

participação e o controle social. Tal discussão será abordada com maior propriedade no capítulo seguinte.

2 PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL COMO ESTRATÉGIA PARA A CONSOLIDAÇÃO DE UMA GESTÃO PÚBLICA DEMOCRÁTICA

Ao resgatar a discussão sobre o período da ditadura militar, a redemocratização e a fase de transição para a democracia, a partir da Constituição Federal de 1988, pode-se afirmar que não foi somente o passado autoritário que prejudicou a construção e a consolidação de espaços políticos e democráticos. Segundo Sader (2003), atualmente a ideologia que prevalece é a ideologia da democracia liberal. Sua disseminação tem sido efetivada pelos grandes meios de comunicação e repercutiu de forma prejudicial, na década de 1990, na medida em que ocorreu

[...] um processo de deterioração dos sistemas políticos. A particularidade é que essa deterioração – com a perda de legitimidade dos governos, dos legislativos e da justiça, enfraquecimento das organizações sociais, desmoralização das ideologias e dos partidos, desinteresse eleitoral e político em geral, ausência quase total de debates políticos relevantes – ocorreu dentro dos sistemas políticos liberais, sem sua ruptura. [...] a desmoralização da política, o desinteresse por tudo o que é público, a privatização exacerbada das relações sociais e do próprio Estado – tudo leva a uma crise da política, induzida pela corrosão da estrutura social e da cultura pelas relações mercantis sem contrapeso da ação até um certo momento reguladora do Estado (SADER, 2003, p.653-654).

Hoje, mais do que antes, a desmobilização das organizações sociais está explícita e tem causado perdas de direitos já conquistados com tanto sacrifício. A população não tem demonstrado seu interesse pela construção de uma cultura política democrática e pela possibilidade de conduzir o destino da sociedade. As bases das relações sociais foram minadas pelas políticas neoliberais, enfraquecendo a política e o Estado.

Para Sader (2003), as propostas liberais de realizar uma reforma democrática do Estado sugerem separar os governantes dos governados, concentrando as decisões naqueles que se encontram no poder. Nesse sentido, tem-se o objetivo de eliminar a capacidade de controle dos cidadãos sobre seus representantes.

A partir dessa discussão, torna-se necessário propor uma reflexão para saber de qual participação se está falando e de como ela tem influenciado o controle social e a gestão pública. Assim, são importantes os seguintes questionamentos: qual a participação tem se efetivado a partir do final do período ditatorial? Como tem sido o controle social e a gestão pública a partir da participação efetivada nesse período?

Em relação à gestão de políticas públicas, é preciso considerar a forte relação entre a participação e o controle social, o qual só acontece com a prática efetiva da participação. Nas palavras de Souza (2004, p.167), “[...] o termo controle social está intrinsecamente ligado à forma de participação da população na elaboração e fiscalização das políticas públicas”. Para que a gestão pública democrática se consolide, a partir da inserção dos mais variados sujeitos sociais organizados, é fundamental que a sociedade lute pela democratização da coisa pública, através de um processo de participação política.

No que tange à participação, Souza (1999) reforça que se trata de um processo existencial concreto, reproduzido na dinâmica da sociedade, tendo sua expressão na realidade cotidiana dos diversos segmentos da população. Neste sentido, estimular o avanço de tal processo, na visão de Souza (1999, p.79), “implica ter compreensão clara sobre ele e também sobre a própria realidade social na qual se processa”. Salienta-se, ainda, que:

Uma questão muito presente, e que requer ser compreendida historicamente, é que muitas práticas e discursos intitulados de participação não são mais que processos de dominação e, por conseguinte, processos de contraparticipação. [...] é importante considerar alguns aspectos do discurso da participação, sobretudo aqueles estimulados e apreciados pelo poder público. Estes aparecem já após um certo desgaste do que até então é chamado de desenvolvimento (SOUZA, 1999, p.79).

A participação tornou-se linguagem comum entre as diversas camadas da população, embora haja interesses e preocupações diferentes entre as classes sociais. Dessa forma, Souza (1999, p.81) sinaliza que “[...] assumir a perspectiva da participação exige, antes de qualquer outra atitude, que se examine: participação por quê? Em função de quem? O que é mesmo participação?”. Nesse sentido, entende-se que a participação

[...] é o processo social que existe independente da interferência provocada por um ou outro agente externo. [...] a participação é o próprio processo de criação do homem ao pensar e agir sobre os desafios da natureza e sobre os desafios sociais, nos quais ele próprio está situado. Como tal é um processo dinâmico e contraditório (SOUZA, 1999, p.81)

A participação deve ser uma questão a ser refletida e enfrentada por todos aqueles grupos sociais que estão alheios às decisões que lhes dizem respeito, principalmente quando se trata de suas condições básicas de existência. Nessa perspectiva, passa ser questão social,

[...] à medida que as próprias contradições sociais desafiam o homem como ser criador e este toma consciência da sua realidade social e assume posições de desafio e enfrentamento. Os grupos privilegiados criam mecanismos no sentido de que os seus interesses e preocupações sejam assumidos como interesses e preocupações de todos os segmentos da sociedade; as contradições sociais, no entanto fazem com que os grupos não-privilegiados se descubram como explorados e, assim, passem a reagir (SOUZA, 1999, p.82).

É, também, a condição necessária para que o homem possa se realizar no processo de desenvolvimento social como ser humano, tanto nas definições, quanto nas decisões da vida social. Para delimitar o processo de participação, é imprescindível levar em consideração o poder político. Este não pode ser confundido com autoridade ou Estado, mas supõe uma relação em que atores, dispondo de recursos e nos espaços públicos, nas palavras de Teixeira (2002, p.26), “[...] fazem valer seus interesses, aspirações e valores, construindo identidades, afirmando-se como sujeitos de direitos e obrigações”. O autor afirma que:

[...] a participação significa ‘fazer parte’, ‘tomar parte’, ‘ser parte’ de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas. Referir ‘a parte’ implica pensar o todo, a sociedade, o Estado, a relação das partes entre si e destas com o todo e, como este não é homogêneo, diferenciando-se os interesses, aspirações, valores e recursos de poder. Apresenta-se assim o problema de como responder aos interesses gerais em face do particularismo e do corporativismo dos atores, exigindo-se condições objetivas e subjetivas e espaços públicos onde possam ocorrer negociações e compromissos para que as argumentações, livremente expostas, permitam chegar-se a um consenso traduzível em decisões no sistema político (TEIXEIRA, 2002, p.27).

Neste sentido, a participação supõe uma relação de poder, não só através do Estado, mas também entre os atores, exigindo procedimentos e comportamentos racionais. Compreendê-la como processo significa entender que os diversos atores, que são “partes”, como Estados, outras instituições políticas e a sociedade, interagem continuamente. Trata-se, portanto, de relações complexas e contraditórias que requerem determinadas condições estruturais e uma cultura política que podem favorecer ou dificultar a participação.

A participação tem um papel fundamental no processo democrático, pois este pode ser considerado democrático, ou não, dependendo de quem decide e de como são tomadas as decisões. Assim, tanto uma minoria bem capacitada tecnicamente pode decidir, em caso de ser eleita pela população, como as decisões também podem ser tomadas diretamente pelos cidadãos ou através de espaços efetivamente democráticos, que permitem a liberdade e a autonomia para deliberar sobre aquilo que é público.

Quando se discute a democracia, está sempre presente a centralidade da participação, enfatizando-se sua dimensão decisória. Neste aspecto, é inconcebível considerar que o processo democrático possa ocorrer sem que o povo tenha espaço e capacidade de decisão, uma vez que:

[...] Rousseau já salientava a importância da tomada de decisão, com o envolvimento direto e permanente do cidadão, sendo o governo um corpo intermediário, encarregado da execução das leis e da manutenção da liberdade, em nome do povo que pode limitar, modificar e retomar o poder quando lhe aprovar. É nula toda lei que o povo diretamente não ratificar (TEIXEIRA, 2002, p.34).

No entanto, ainda há um discurso elitista que busca desqualificar o cidadão comum e qualificar a participação como um ato de escolha de líderes que devem administrar a coisa pública, sem nenhuma interferência da sociedade. Nessa perspectiva,

O realismo elitista, ao negar a competência do cidadão comum, nega aspectos considerados centrais no conceito de democracia: autodeterminação, participação, igualdade política, influência da opinião pública sobre a tomada de decisão (TEIXEIRA, 2002, p.34).

Deve-se enfatizar que o papel da participação no processo democrático não se limita à eleição dos governantes, cabendo a todo cidadão, a partir de sua efetiva participação, segundo Teixeira (2002, p.41), “[...] melhorar a qualidade das decisões mediante o debate público e a construção de alternativas, e exigir a *accountability* e a responsabilização dos gestores”.

Partindo do pressuposto de que é um processo, a participação passa a ser considerada uma conquista, não sendo algo que pode ser dado como pronto, mas um constante “vir-a-ser”. Portanto, não se pode entendê-la como um favor, uma generosidade, como algo concebido, mas sim como o resultado de uma conquista, da autopromoção de todo cidadão, pois, para Demo (2001, p.18), “[...] o espaço de participação não cai do céu por descuido, nem é o passo primeiro”.

Ao relacionar a descentralização com a participação, Nogueira (1997, p.8), afirma que “[...] nem toda descentralização leva automaticamente a maior participação”. Neste aspecto, cumpre destacar 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).

Cabe lembrar que, realmente, a participação não é e nem nunca foi o primeiro passo a ser dado pela sociedade brasileira. A histórica tendência de dominação a que a população foi submetida, fez com que as decisões fossem tomadas de cima para baixo. Desta forma, a existência da participação em um determinado espaço não é um processo natural, mas é resultado da organização e de muita luta da sociedade.

Segundo esta linha de análise, pode-se afirmar que é a partir da dominação de uma minoria sobre a maioria, que se buscam espaços de participação. A falta de tal espaço não pode ser considerada um problema, mas uma possibilidade, uma vez que essa ausência apresenta-se como,

[...] ponto de partida, porque disto partimos, ou seja: por tendência histórica, primeiro encontramos dominação, e depois, se conquistada, a participação. Dizer que não participamos porque nos impedem, não seria propriamente o problema, mas precisamente o ponto de partida. Caso contrário, montaríamos a miragem assistencialista, segundo a qual somente participamos se nos concederem a possibilidade (DEMO, 2001, p.19).

Isso significa que a participação pode ser conquistada, apesar das dificuldades, enfrentando desafios e criando possibilidades de se efetivar através de um processo de organização política.

Sua importância está no fato de que a liberdade do cidadão deve ser construída e não concedida ou imposta como um favor, mas sim enquanto um processo de conquista. Para Demo (2001, p.23), “[...] a liberdade só é verdadeira quando conquistada. Assim também a participação. E isto fundamenta a dimensão básica da cidadania”. Em outras palavras, Arendt (1990, p.25), busca afirmar que os homens não nascem iguais e que estes são por natureza desiguais e por isso “[...] necessitavam de uma instituição artificial, a *polis*, a qual, os tornaria iguais. A igualdade existia apenas nesse campo especificamente político, onde os homens conviviam uns com os outros como cidadãos, e não como pessoas privadas”. Desta forma,

[...] a igualdade da *polis* grega, sua isonomia, era um atributo da *polis* e não dos homens, os quais eram investidos nessa igualdade pela cidadania, e não em virtude do nascimento. Nem a igualdade, nem a liberdade eram entendidas como uma qualidade inerente à Natureza humana, nenhuma delas era (...), doadas pela natureza e se desenvolvendo por si mesmas; elas eram (...), isto é, convencionais e artificiais, produtos do esforço humano e das qualidades do mundo feito pelos homens (ARENDR, 1990, p.25).

Nesta perspectiva, a participação implica disputa de poder, levando a acreditar que é preciso organizar-se na luta contra todo e qualquer tipo de repressão, ao invés de se fantasiar um mundo no qual ela acontece de forma natural. Assim,

[...] para realizar a participação, é preciso encarar o poder de frente, partir dele, e, então, abrir os espaços de participação, numa construção arduamente levantada, centímetro por centímetro, para que também não se recue nenhum centímetro. Participação, por conseguinte, não é ausência, superação, eliminação do poder, **mas outra forma de poder.** (DEMO, 2001, p.20, grifo do autor).

Durante o período ditatorial, a participação foi praticamente banida da sociedade brasileira. A censura imposta não permitia que a população se manifestasse. Na medida em que foi vetada, a gestão pública se deu de forma centralizada, única, e, exclusivamente, pelo poder executivo. O modelo de gestão, com a ausência da participação, é justificado, uma vez que a construção do Estado realizou-se a partir de

[...] um processo condicionado pelo caráter de empresa colonizadora, que derramou pelo vasto território pequenos contingentes populacionais vocacionados para a auto-suficiência e 'naturalmente' dispostos a reagir a qualquer tentativa de organização e/ou controle estatal (NOGUEIRA, 1998, p.90).

A dificuldade da sociedade em se aproximar de mecanismos que lhe permitissem estabelecer relação com Estado, está na reflexão de La Boétie (1999), que parte da seguinte indagação: como tantos homens, tantas cidades e até mesmo grandes nações conseguem suportar o domínio de um único tirano? Quem acreditaria nisso se, ao invés de ver, apenas ouvisse dizer? Isto significa depositar a confiança em um único representante, garantindo-lhe o papel de decidir pelo destino de toda uma população, sem a preocupação com as conseqüências que isso possa acarretar para uma determinada sociedade.

A reação de uma população frente àqueles que governam ocorreria a partir de sua cobrança sobre aquilo que os governantes estão realizando e não se submetendo aos interesses particulares de uma minoria. É sobretudo importante assinalar que La Boétie (1999) deu uma importante contribuição, quando afirma-se que:

[...] não é preciso combater esse único tirano, não é preciso anulá-lo; ele se anula por si mesmo, contanto que o país não consinta a sua servidão; não se deve tirar-lhe coisa alguma, e sim não lhe dar; não é preciso que o país se esforce a fazer algo para si, contanto que nada faça contra si. Portanto são os próprios povos que se deixam, ou melhor, se fazem dominar, pois cessando de servir estariam quites; é o povo que se sujeita, que se degola, que, tendo a escolha entre ser servo ou ser livre, abandona sua franquia e aceita o jugo; que consente seu mal – melhor dizendo, persegue-o. Eu não o exortaria se recobrar sua liberdade lhe custasse alguma coisa; como o homem pode ter algo mais caro que restabelecer-se em seu direito natural e, por assim dizer, de bicho voltar a ser homem? (LA BOIÉTIE, 1999, p.14).

Nesta perspectiva, é possível compreender que a posição de uma sociedade diante do governante, deve ser o inverso do que efetivamente vem ocorrendo. A atitude que se tem, muitas vezes, é de servir aqueles que administram a coisa pública, ao invés de exigir o atendimento dos interesses da população. Nesta direção, Arendt (1990) também vem contribuir ao dizer que:

[...] ao contrário da razão, o poder humano não é apenas ‘tímido e cauteloso quando se encontra isolado’, ele simplesmente deixa de existir, a menos que possa se apoiar nos outros; o monarca mais poderoso e o tirano menos escrupuloso se tornam impotentes, se ninguém lhes obedece, ou seja, se ninguém lhes dá apoio através da obediência; pois, em política, obediência e apoio acabam sendo a mesma coisa. (ARENDDT, 1990, p.182).

Assim, cumpre assinalar que aqueles governantes que têm reinado como tiranos, que se preocupam com os interesses particulares, em detrimento do interesse coletivo, desenvolvem a letargia política em uma dada população.

Neste sentido, além de achar natural que as decisões devam ser tomadas por aqueles que estão no poder, ainda acreditam que o poder de “cima” sempre decide pelos de “baixo”. Para La Boétie (1999):

[...] é incrível como o povo, quando se sujeita, de repente cai no esquecimento da franquia tanto e tão profundamente que não lhe é possível acordar para recobrá-la, servindo tão francamente e de tão bom grado que ao considerá-lo dir-se-ia que não perdeu sua liberdade e sim ganhou sua servidão. É verdade que no início serve-se obrigado e vencido pela força; mas os que vêm depois servem sem pesar e fazem de bom grado o que seus antecessores haviam feito por imposição. Desse modo os homens nascidos sob o jugo, mais tarde educados e criados na servidão, sem olhar mais longe, contentam-se em viver como nasceram; e como não pensam ter

outro bem nem outro direito que o que encontraram, consideram natural a condição de seu nascimento (LA BOÉTIE, 1999, p.20).

Deste modo, instala-se, na cultura política, a idéia de que a população é avessa a todo e qualquer instrumento que lhe permita partilhar decisões políticas, em defesa de seus interesses. Condicionado a um regime que impede a participação, é significativo o não exercício do controle social, o que contribui para o fortalecimento de um modelo de gestão em que as decisões são tomadas por técnicos, isolados em seus gabinetes. Esse tipo de gestão, muitas vezes, está de costas para os interesses da população.

A partir dessa reflexão, pode-se afirmar que há diferentes formas de compreender a participação, o que implica diferentes conceitos de controle social e variadas maneiras de administrar a coisa pública. Para Souza (2004, p.168), “[...] ao longo dos tempos, a expressão ‘controle social’ foi entendida como controle do Estado ou do empresariado sobre a população. Porém, atualmente, seu significado é radicalmente diferente, uma vez que esse termo vem sofrendo transformações no decorrer da história das sociedades”. Esse conceito de controle social é compatível com a ausência da participação.

O termo controle social, no campo da ciência política e econômica, pode ser interpretado a partir das distintas formas de se conceituar o Estado. Este tem utilizado as políticas sociais para reduzir os conflitos entre as classes e assim garantir os interesses da classe dominante. Dessa forma, Correia (2002, p.120) afirma que “[...] por trás desta perspectiva está a concepção de ‘Estado restrito’, ou seja, deste enquanto administrador dos negócios da classe dominante”. Nesse sentido, a burguesia utiliza o Estado para dominar as classes populares, através de suas instituições políticas, bem como das instituições da sociedade civil – até mesmo das instâncias participativas. Esses instrumentos de controle social são colocados a serviço da classe dominante para estabelecer um consenso em prol dos interesses capitalistas.

O poder geralmente vem a público mascarado, caso contrário poderia ser pego de surpresa em sua imposição. Nesta linha de análise, Demo (1996, p.98), afirma que “[...] o poder não pode chegar ao seu destino como poder; por isso, com freqüência, usa a capa da participação. Este é o seu melhor disfarce. Quando a imposição é aceita como forma de participação, temos o poder hábil,

estratégico, capaz”. Cumpre lembrar que qualquer proposta de participação autêntica terá como objetivo a divisão do poder e não a sua concentração. Assim,

O discurso sobre direitos, cidadania e participação tem o atrativo do canto da sereia, mas de modo geral é como ela, ou seja, ilusão, engodo, tergiversação. Atrai por que perfaz o fundo de nossa esperança, mas trai, mais do que se realiza. Porque o poder é traiçoeiro. Como um presente de grego, guiado pela lógica da vantagem, nada faz sem retorno vantajoso. [...] Vigiar o poder é uma das garantias da democracia, tanto quanto submetê-lo, periodicamente, ao julgamento público. Desconfiar do poder faz parte da saúde democrática. Do contrário, incorremos no risco de ter a democracia como uma enfermidade e a imposição como normalidade. [...] quando o poder se apresenta com a mão participativa, é fundamental ver o que esconde na outra (DEMO, 1996, p.98-99).

Utilizando-se do discurso de que a população está participando, há um disfarce no controle do Estado sobre a população. Nesse caso, a participação não passa de uma estratégia do Estado para implementar uma gestão centralizada e que atenda aos interesses da classe dominante. Para Ammann e Wanderley apud Souza (2004, p.173) :

[...] a integração do sistema é primordial para a manutenção da ordem, da harmonia e para o progresso; está intrínseco ao conceito de participação a definição de conceitos e papéis; cada um se envolve mais com as questões da comunidade, de acordo com as funções e papéis que lhe são oferecidos pelas classes dirigentes. Mascara-se, então, o antagonismo entre as classes, o que fortalece os interesses das classes dirigentes, que, por sua vez, visam a manutenção do sistema.

Nesse contexto, a participação foi utilizada para seduzir a sociedade em realizar atividades que estivessem de acordo com aquilo que fosse desejável pelo sistema, com o objetivo de reduzir os problemas provocados pelo interesse capitalista e que

[...] deixava intocada a estrutura de classes e as relações de produção e dominação, organizando a demanda através do consumo de equipamentos urbanos. Ou seja, nesse período – décadas de 1950/60 – a **participação comunitária**, sobretudo na saúde, era entendida como a **sociedade completando o Estado**. Este, por sua vez, passou a **incentivar a colaboração da sociedade na execução das políticas sociais** por meio do **voluntariado** e do

apelo à solidariedade dos cidadãos (SOUZA, 2004, p.173) (grifo do autor).

Ao se reportar a esse tipo de participação de caráter desenvolvimentista, percebe-se que se tratava de um disfarce que fazia a população acreditar que estava participando. Restringia-se em desenvolver ações que eram pensadas pelo Estado, atendendo ao interesses da classe capitalista. Não garantia o controle social, na medida em que estava ligada a um modelo de gestão que não permitia a interferência das massas populares nas decisões políticas ligadas à coisa pública.

No final do século XX, foi se desenhando uma outra idéia de controle social, que passa a ser visto como o controle do Estado pela sociedade. Segundo Antônio Ivo de Carvalho (1995, apud CORREIA, 2002, p.122), “[...] controle social é expressão de uso recente e corresponde a uma moderna compreensão da relação Estado-sociedade, onde a esta cabe estabelecer práticas de vigilância e controle sobre aquele”. Já na concepção de Elizabeth Barros apud Correia (2002, p.122), o controle social significa a “[...] capacidade que a sociedade tem de influir sobre a gestão pública com o objetivo de banir as práticas fisiológicas e clientelísticas que conduziram à privatização da ação estatal no Brasil”. Trata-se de inverter os papéis, na medida em que haja a compreensão de uma “outra forma de poder”, em que a população possa influenciar as decisões políticas, invertendo o papel da sociedade, passando de controlada a controladora. Além disso, poderá ser implementado um outro tipo de gestão pública, que seja capaz de estabelecer uma nova relação entre Estado e sociedade civil. Neste aspecto,

[...] a sociedade tem possibilidades de controlar as ações do Estado em favor dos interesses das classes subalternas. Por trás desta perspectiva está a concepção de ‘Estado ampliado’, em que este é considerado perpassado por interesses de classes, ou seja, como um espaço contraditório que, apesar de representar hegemonicamente os interesses da maioria da classe dominante, incorpora demandas das classes subalternas (CORREIA, 2002, p.121).

Segundo essa linha de análise, cumpre ressaltar que há uma contradição no campo das políticas sociais, haja vista, que é com a implementação delas que o Estado controla a sociedade, e, ao mesmo tempo, atende algumas de suas necessidades. Em meio a esta contradição, surge o novo conceito de controle

social, definido por Correia (2002, p.121), como a “[...] atuação da sociedade civil organizada na gestão das políticas públicas no sentido de controlá-las para que estas atendam, cada vez mais, às demandas sociais e aos interesses das classes subalternas”.

A concretização do controle social, nessa perspectiva, está ligado à capacidade que a sociedade civil tenha de intervir na gestão da coisa pública, com o objetivo de orientar as ações na direção dos interesses da população. O controle social, portanto, implica garantir que o Estado tenha a obrigação de prestar contas à sociedade de tudo o que tem realizado. Todo e qualquer ato, praticado em nome da sociedade, será de responsabilidades dos agentes públicos. A prestação de contas será orientada por critérios estabelecidos, nos mais diversos espaços públicos, pela própria sociedade. Com isso, a participação de todo cidadão no processo decisório é primordial, uma vez que ela, conforme Teixeira (2002, p.38), “[...] é um instrumento de controle do Estado pela sociedade, portanto, de controle social e político: possibilidade de os cidadãos definirem critérios e parâmetros para orientar a ação pública”.

Trata-se, sobretudo, de controlar o mandato de todo e qualquer governante durante o período em que ele estiver no poder. Nessa perspectiva, é fundamental que a sociedade civil organize-se permanentemente, buscando a constituição de espaços públicos autônomos, em que todo o cidadão, de maneira livre, possa controlar a coisa pública.

No que se refere ao campo político, é necessária uma nova forma de organização, em que governantes e governados estejam mais próximos, de forma que a gestão seja transparente e que a participação do cidadão seja vista como um dos principais requisitos na nova relação a ser estabelecida entre Estado e sociedade.

Ao entender que a gestão pública diz respeito à implementação de serviços que atendam às necessidades dos cidadãos, é fundamental que estes participem de todo processo, no que diz respeito à gestão de uma determinada política, e que o Estado tenha o papel de conduzi-la.

Nesse sentido, é preciso considerar que a implementação de uma gestão pública democrática requer a consolidação de espaços democráticos que permitam aos diversos atores sociais interferirem nas decisões políticas a serem tomadas, através da efetiva participação e do controle social. Assim, a sociedade

civil organizada terá um papel fundamental uma vez que, influenciará na administração da coisa pública. Portanto, o que se tem reivindicado é que:

[...] os interesses públicos ganhem amplitude de realização, tanto pela incorporação de maior quantidade de agentes sociais para a satisfação desses interesses, como pela criação de espaços de interlocução e negociação entre Estado e a sociedade civil, que assegurem estarem as decisões do primeiro balizadas pela ampliação dos direitos dos cidadãos e pelas garantias às consecuições desses direitos (GRAU, 1996, p.119).

Trata-se de uma gestão capaz de estabelecer a participação coerente entre estado e sociedade civil, relação esta que permite implementar uma administração pública moderna, privilegiando o debate público plural e contraditório, a fim de construir consensos que atenda ao interesse coletivo, estabelecendo uma nova relação institucional que valorize o papel da sociedade.

Segundo Nogueira (2004), na medida em que a participação se expande e se torna ativa, condiciona os governos e a administração pública a imprimir uma diferente relação entre governo e governados. Dessa forma, é preciso aproximar o cidadão dos assuntos que pertencem ao governo, facilitando a abertura do Estado para a sociedade.

Ao efetivar-se uma participação ativa, torna-se possível estabelecer um modelo de gestão que permita o controle social, pois, conforme afirma Nogueira (2004, p.146), “[...] o governar deve visar ao povo, fazer-se em seu nome e ser por ele avaliado e controlado, funcionando segundo regras, critérios e procedimentos que privilegiam aquilo que é público, o bem comum e os interesses de todos”. O referido modelo de gestão exige um cidadão ativo e qualificado, com capacidade de influenciar nas lutas de interesse coletivo, fazendo com que as responsabilidades sejam divididas com a população, criando regras e critérios de participação.

No processo de gestão, não importa por quem seja prestado um determinado serviço, seja pelo Estado, ou pela iniciativa privada, ou pela sociedade. O que importa é saber se, de fato, o serviço está sendo submetido ao “controle público”. Nesse sentido, a gestão participativa

[...] precisa estar revestida de força e iniciativa suficientes para dirigir, coordenar e impulsionar o processo de formulação, implementação e avaliação de políticas, tanto quanto para garantir a qualidade de serviços públicos. Quer dizer: precisa ser capaz de pensar o Estado e de valorizar o espaço público democrático (NOGUEIRA, 2004, p.147-148).

A implementação de uma gestão participativa efetiva investe na melhor distribuição de renda, no estabelecimento de mecanismos de inclusão e de proteção social e procura valorizar não só a ação técnica, mas também a política, a fim de garantir o desenvolvimento econômico e social.

Para que a gestão participativa seja efetiva, é necessário a valorização do conhecimento científico, contando com um quadro de recursos humanos bem preparados. Nesta perspectiva,

[...] para gerenciar organizações flexíveis inseridas em ambientes dinâmicos e complexos, dar o devido valor aos recursos humanos, manusear e selecionar informações abundantes, operar em redes e de modo interorganizacional, precisam aliar especialização técnica-administrativa com protagonismo ético-político. Somente assim tem condições de exercer liderança efetiva e de lidar com a participação não como recurso de legitimação governamental, mas como espaço de emancipação (NOGUEIRA, 2004, p.151).

Como se pode perceber, a gestão participativa enfrenta grandes desafios para ser colocada em prática. É preciso superar a prática da intenção para a prática de sua concretização. É necessário levar em conta algumas condições, tais como: a construção de uma cultura política democrática; a compreensão do verdadeiro sentido da participação; uma transparência nas propostas governamentais; e, principalmente, o entendimento, por parte dos governantes, da nova relação estabelecida com a sociedade civil, para que se concretize uma gestão pública democrática e com controle social.

É importante destacar que o gestor não decide de forma isolada, mas permite que a população aproprie-se dos instrumentos de participação para apresentar e reivindicar suas necessidades, e o governo tem a obrigação de prestar contas daquilo que está fazendo, ou seja:

[...] mecanismos bem institucionalizados de participação tendem a funcionar como uma importante garantia de que políticas bem sucedidas irão se reproduzir, agindo como um antídoto contra desvios administrativos, idiosincrasias técnicas ou preferências políticas (NOGUEIRA, 2004, p.158).

Ao se tratar da nova relação entre Estado e sociedade civil no que se refere à gestão da coisa pública, a exigência de uma participação ativa do cidadão torna-se cada vez maior. A cada dia, a sociedade é chamada a assumir o seu papel protagonista de co-responsável pelo zelo daquilo que é público, como forma de garantia do bem estar da população.

Atualmente a sociedade tem se deparado com grandes desafios no que diz respeito à sua relação com o Estado, à medida que:

[...] a gestão pública estratégica é afetada por processos históricos e estruturais, tais como: a modernização conservadora, a recorrência de surtos autoritários, o clientelismo, a corrupção institucionalizada, um Estado precocemente atrofiado e multifacetado cujas ligações com os interesses sociais foram permeados basicamente por duas orientações – uma racional-legal e outra patrimonialista –, e uma máquina administrativa desigual e desequilibrada que se caracteriza pelas tensões e dissociações entre a administração direta e indireta (RAICHELIS E WANDERLEY, 2004, p.19).

O Estado brasileiro foi, e ainda é, caracterizado pela falta do controle social daqueles que administram a coisa pública como se não devessem nenhuma obrigação à sociedade. Toda e qualquer organização da sociedade civil, que depende do Estado para a prestação de serviço à população, tem causado um desconforto, provocando reações na elite conservadora deste país.

Nessa perspectiva, são constantes os ataques às questões políticas, com o objetivo de reduzir o poder de organização da sociedade e, conseqüentemente, evitar que esta possa exercer o controle sobre a coisa pública. Nos dizeres de Grau (1996, p.114), “[...] desmobilização e despolitização social são a contrapartida do fortalecimento da sociedade civil e da retração das instituições públicas”.

Na discussão sobre temas como participação, controle social e gestão democrática, é imprescindível a reflexão sobre a liberdade política. Partindo deste pressuposto, Arendt (1990, p.24) traz algumas contribuições ao ressaltar que a liberdade política ocorrida na Grécia, “[...] foi entendida como uma forma de

organização política em que os cidadãos viviam juntos em condições de não-mando, sem uma distinção entre governantes e governados”.

Esta liberdade em muito se difere de uma liberdade representada apenas pelo fato das pessoas estarem livres para se locomoverem, livres de uma situação de reclusão, caso não tivessem cometido algum ato contrário à lei. Nesta perspectiva, a liberdade se desvaloriza, na medida em que Arendt (1990, p.26) afirma que o direito à mesma “[...] não significa mais do que garantia contra a repressão injustificada, e, como tal, era fundamentalmente idêntica à liberdade de movimento”.

Arendt (1990, p.204) afirma, ainda, “[...] que ninguém podia ser chamado de livre, se não tivesse experimentado a liberdade pública, e ninguém podia ser chamado livre ou feliz sem participar, e ter uma parte, no poder público”. Nestes termos, em se tratando da liberdade à qual se refere a autora, torna-se necessário saber se a população é livre o suficiente a ponto de ter parte e decidir sobre aquilo que é público.

Da mesma forma, a proposta de participação que possibilita o controle social e que garante uma gestão pública, voltada aos interesses coletivos, depende da aproximação dos espaços públicos, por parte da população. Os instrumentos de participação e de controle social têm sido apresentados como espaços democráticos. Resta saber se estes instrumentos estão sendo utilizados pelos atores sociais com capacidade de influenciar nas decisões governamentais, exercendo o controle social sobre o poder público, a fim de orientar a gestão pública para os interesses coletivos.

A não concretização da participação ativa possibilita ao Estado controlar as políticas públicas a serviço da classe dominante, na medida em que a população não participa, deixando de exercer o controle sobre aquilo que é público. Esta situação permite que uma gestão centralizada e implementada por burocratas enclausurados em seus gabinetes.

Neste aspecto a participação ativa pode-se efetivar a partir de um processo de mudança da cultura política, através de uma

[...] educação para a cidadania, com a qual se dissemina a capacidade de valorizar as instituições políticas, os direitos e os deveres, reconhecendo ao mesmo tempo a importância do sistema do voto para a formação dos consensos básicos com os quais se estrutura o governo da sociedade – a capacidade de compreender, em suma, que participar é mais do que eleger representantes e autorizar governantes, mas não exclui os papéis específicos que representantes e governantes têm no processo de tomada de decisões e de organização do espaço público. [...] é impossível imaginar processos deliberativos ampliados (democráticos e participativos) sem cidadãos em condições de deliberar em esferas predominantemente argumentativas. Na ausência deles, a participação converte-se em exclusão (NOGUEIRA, 2004, p.152).

É fundamental o envolvimento político de todo cidadão, capaz de mudar valores e opiniões em torno daquilo que se chama de participação. Dessa forma, há a necessidade de superar a ultrapassada cultura política que se baseia na tutela, no clientelismo e no patrimonialismo político, efetivando novas formas de relação entre o Estado e a sociedade, cujo componente essencial é a participação. Superar o patrimonialismo político torna-se uma tarefa complexa e demorada. Segundo Jacobi (2002,143), “[...] o desafio que se impõe é construir novos hábitos, neutralizar o clientelismo e aproximar o cidadão do processo decisório” [...].

Trata-se de uma nova concepção de cidadania baseada no interesse de todo cidadão no que se refere à coisa pública. Neste aspecto, a cidadania significa,

[...] fundamentalmente participación social e integración. Como consecuencia, ser ciudadano, es sentirse responsable del buen funcionamiento de las instituciones que amparan los derechos em el país al que se pertenece. Em este contexto, el ciudadano ideal es el que interviene em la vida pública y está dispuesto a someter su interés particular al general de la sociedad (BASURTO; SORIANO; CASILLAS, 2001, p.81).

A construção de uma cidadania democrática participativa passa pela formação de sujeitos sociais que sejam plurais, que respeitem as diferenças, que busquem dialogar com o objetivo de construir consensos, mas ao mesmo tempo, respeitando os dissensos. Na concepção de Basurto, Soriano e Casillas (2001, p.83), “[...] el pluralismo no es ‘mera tolerancia’, es posibilidad de compartir proyectos comunes del orden democrático”. Além de um sujeito político

comprometido, não se pode deixar de fazer referência aos governantes, pois é necessário,

[...] una disponibilidad para crear las condiciones institucionales de la participación. No se trata de um problema moral o de voluntad, sino de las bases de la legitimidad social: um proyecto político para el manejo de los asuntos públicos y uma práctica que omita las formas opresivas o los métodos clientelistas como únicos instrumentos para ganar el consenso social (BASURTO, SORIANO E CASILLAS, 2001, p.83-84)

O desprezo pela política e a ameaça à democracia brasileira têm raízes profundas na história brasileira, o que tem fragilizado todos os movimentos sociais de caráter emancipatório, necessitando urgentemente de ser enfrentado para ser mudado. O resultado disso é que:

A política torna-se uma atividade particular, exercida por profissionais, que constituem uma elite política, responsável pelo 'gerenciamento' da sociedade através do Estado – este cada vez mais considerado como uma 'empresa'. Renovam-se assim as teorias das elites, retificando a política e isolando-a das relações sociais (SADER, 2003, p.658).

O que se tem observado nas posições conservadoras da classe dominante é um

[...] profundo medo da democracia e da participação. A política na sociedade de massa é considerada perigosa mais pelo seu elemento de 'política' do que por ser de 'massa', e por isso tenta conter o que considera os 'excessos' da democracia. [...] a vida política cotidiana é vista assim como uma espécie de ruído, de estorvo que, embora necessário, tolhe e amesquinha o desempenho ideal de uma intervenção técnica e moralmente superior, seja pelo domínio teórico que esta última possui sobre a realidade, seja pelo seu comprometimento com um interesse mais amplo e elevado, senão universal (BENTO, 2003, p.179).

Quando não se deseja a política, ignora-se também a construção de espaços públicos. Dessa forma, aceitar e incentivar a consolidação desses espaços só poderá melhorar a administração da coisa pública, uma vez que são nesses espaços que se constroem dissensos e existe a possibilidade de construir uma verdadeira democracia. Nesta linha de raciocínio, Demo (1996, p.80) procura estimular à seguinte questão: “[...] quem controla o controlador? Esta é a pergunta

fatal de toda democracia, que passa pela angústia em torno de quem governa os governantes”. A importância dada à efetiva participação e ao controle social busca dar resposta a referida questão, permitindo que se consolide uma gestão pública democrática. Assim, imprescindível seria afirmar que grandes são os desafios em “controlar o controlador”, na medida em que:

A qualidade de uma sociedade se retrata em seus canais de participação, no sentido das oportunidades e processos atuantes nela que levam ao fenômeno participativo autêntico. Nossa sociedade se caracteriza pela obstrução, muitas vezes obstinada, de tais canais, ou pelo esvaziamento discursivo, tornando direitos transcritos em letra morta (DEMO, 1996, p.93).

Dada a relevância em se construírem espaços públicos que efetivamente propiciem a participação e o controle social, não se pode deixar de formular uma reflexão que permite a compreensão dos mecanismos capazes de propiciar o controle da coisa pública por parte da sociedade civil. Neste sentido, o próximo capítulo objetivará um estudo sobre os conselhos de direitos compreendido como um espaço político, capaz de contribuir para que haja uma nova relação entre Estado e sociedade civil.

3 OS CONSELHOS DE DIREITOS COMO ESPAÇO POLÍTICO PARA A EXPRESSÃO DA PARTICIPAÇÃO E DO CONTROLE SOCIAL

A partir de um processo de mudanças na estrutura da organização social brasileira, os Conselhos de Direitos passam a ser vistos como estruturas de uma nova organização política da sociedade, conquistada a partir da

[...] luta que se travou na Constituinte em torno da definição de novos procedimentos e regras políticas que regulassem as relações do Estado com a sociedade, visando criar uma nova institucionalidade democrática. Instrumentos de democracia direta como plebiscito, referendo e projetos de iniciativa popular, foram instituídos como mecanismos de ampliação da participação da sociedade nas decisões políticas. Nessa mesma perspectiva a Constituição Federal de 1988 estabeleceu os conselhos de gestão setorial das políticas sociais, que constituem uma das principais inovações democráticas neste campo (DEGENNSZAJH, 2000, p.62).

Nesse sentido, criam-se mecanismos e instrumentos nos quais o Estado e a sociedade civil, através da representação dos conselhos, tratam das políticas públicas. Segundo Raichelis (2006, p.110), são “[...] 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”. Conforme essa análise, pode-se afirmar que os conselhos

[...] são considerados condutos formais de participação social, institucionalmente reconhecidos, com competências definidas em estatuto legal, com o objetivo de realizar o controle social de políticas públicas setoriais ou de defesa de direitos de segmentos específicos. Sua função é garantir, portanto, os princípios da participação da sociedade no processo de decisão, definição e operacionalização das políticas públicas, emanados da Constituição. Ou seja: são instrumentos criados para atender e cumprir o dispositivo constitucional no que tange ao controle social dos atos e decisões governamentais (GOMES, 2000, p.166).

Os Conselhos de Direitos como espaços públicos podem possibilitar uma relação horizontal entre Estado e sociedade civil. É uma maneira de a sociedade interferir no Estado, através de discussões e embates que possam expressar os problemas enfrentados pela população, priorizando as ações que irão

atender as reais necessidades da sociedade. Dessa forma, a partir do exercício efetivo de suas atribuições, os conselhos

[...] poderão imprimir um novo formato às políticas sociais, pois se relacionam ao processo de formação das políticas e tomada de decisões. Com os conselhos, gera-se uma nova institucionalidade pública. Eles criam uma nova esfera social-pública ou pública não-estatal. Trata-se de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade, porque eles viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais e possibilitam à população o acesso aos espaços nos quais se tomam as decisões políticas (GOHN, 2003, p.85-88).

O que se verifica nessa citação é que os conselhos contribuem para o fortalecimento da esfera pública, à medida que esses espaços favorecem a participação coletiva, ao estabelecer uma ligação entre governo e governados, propondo novas formas de políticas públicas. Esse é espaço de viabilização do debate público, uma vez que as decisões políticas podem ser negociadas, acordadas de forma coletiva e transparente. Nesta perspectiva, o objetivo dos conselhos, nos dizeres de Degennszajh (2000, p.66), é de “[...] penetrar na lógica burocrática estatal para transformá-la e exercer o controle socializado das ações e deliberações governamentais”.

O que se pretende não é negar o papel do Estado. A sociedade emergente, que buscou organizar-se através dos seus mais variados atores coletivos, estabelecendo lutas sociais e reivindicação de direitos, tem a perspectiva de construir outras maneiras de regulação social, que nos dizeres de Telles (1994, p.12), se dão “[...] através dos ‘rituais da negociação’, ancorados no terreno dos conflitos, abertos à pluralidade de problemas e temas emergentes que não encontram lugar no espaço unitário estatal”. Neste aspecto, trata-se de uma questão que diz respeito,

[...] à possibilidade da construção, entre Estado, economia e sociedade, de arenas públicas que dêem visibilidade aos conflitos e ressonância às demandas sociais, permitindo, no cruzamento das razões e valores que conferem validade aos interesses envolvidos, a construção de parâmetros públicos que reinventem a política no reconhecimento dos direitos como medida da negociação e deliberação de políticas que afetem a vida de todos (TELLES, 1994, p.12).

A nova relação entre Estado e sociedade civil implica o entendimento de novos conceitos. A partir do processo de institucionalização dos conselhos, o tema controle social passou a ter um novo significado, uma vez que a participação exercida nos referidos espaços públicos

[...] adquiriu uma direção de controle social posta pelos setores progressistas da sociedade, ou seja, de controle por parte dos segmentos organizados da mesma sobre as ações do Estado no sentido de este, cada vez mais, atender aos interesses da maioria da população, em reverso ao período ditatorial de controle exclusivo do Estado sobre a sociedade cerceando qualquer expressão desta (CORREIA, 2004, p.149).

Logo, a sociedade civil precisa passar por um processo de mudança, de modo a construir pactos coletivos que superem os interesses particulares e corporativos. As discussões, no âmbito dos conselhos, devem ser de caráter público, na construção de propostas de interesse comum, visando ao atendimento das demandas populares. Na concepção de Castro (1999, p.16), “[...] a efetiva atuação dos sujeitos coletivos podem elevar o atual modelo de espaço público ao espaço da cidadania como sendo do aparecimento, da visibilidade”.

A partir da criação dos conselhos, a proposta remete à discussão sobre o termo publicização, que

[...] funda-se numa visão ampliada de democracia, tanto do Estado quanto da sociedade civil, e na implementação de novos mecanismos e formas de atuação, dentro e fora do Estado, que dinamizam a participação social para que ela seja cada vez mais representativa da sociedade, especialmente das classes dominadas. [...] é um processo construído por sujeitos sociais que passam a disputar lugares de reconhecimento social e político, e adquire assim um caráter de estratégia política (DEGENNSZAJH, 2000, p.63-64).

Como se pode perceber, o conselho é o *locus* adequado para a publicização, pois este permite que os mais variados atores sociais enfrentem-se e confrontem-se, a fim de construir um consenso que vá na direção da universalização dos direitos. A partir dessa reflexão, pode afirmar que os conselhos

[...] devem ser visualizados como *locus* do fazer político, como espaço contraditório, como uma nova modalidade de participação, ou seja, a construção de uma cultura alicerçada nos pilares da democracia participativa e na possibilidade da construção da democracia de massas (BRAVO, 2002, p.47-48).

Essa nova modalidade de participação diz respeito a

[...] um formato de exercício democrático que questiona tanto a tradição elitista do fazer político no âmbito da sociedade política quanto sugere repensar as práticas de precária experiência democrática, predominantes na sociedade civil (CAMPOS E MACIEL, 1997, p.150).

Portanto, o espaço, tanto pode manter o que está colocado, como pode alterar por completo uma dada realidade. Mas, o conselho continua sendo um espaço democrático, mesmo que este, segundo Correia (2002, p.133), seja um local “[...] onde vence a proposta do mais articulado, informado, e que tem maior poder de barganha [...]”. É nesta arena que ocorrem os embates que orientam uma dada política pública e que deve ser ocupada com competência política, para que não sirva somente para legitimar os atos do poder constituído.

Neste sentido, o interesse da maioria está presente nos processos de decisão, cuja dimensão política é baseada na valorização e na aceitação de que todos devem participar da vida pública. Compreendido enquanto um espaço contraditório e de exercício democrático das divergências, os conselhos não podem ser entendidos como a soma de interesses de grupos ou de segmentos. Segundo Gomes (2000, p.166), “[...] deve expressar a construção de interesses coletivos, processada a partir das diversas e diferentes experiências e interesses ali representados”.

Assim, por se tratar de um espaço em que as relações devem ser transparentes, de forma que os conflitos sejam levados à cena pública, Degennszajh (2000, p.64) entende que o conselho “[...] é o espaço por excelência no qual os projetos sociais podem se confrontar e os consensos e alianças podem ser estabelecidos”. É na esfera pública que a política está presente e as ações são visíveis, “[...] aonde tudo que vem a público pode ser visto e ouvido por todos”. A noção de esfera pública parte da idéia de que:

[...] sua constituição é parte integrante do processo de democratização, pela via do fortalecimento do Estado e da sociedade civil, expresso fundamentalmente pela inscrição dos interesses das maiorias nos processos de decisão política. Inerente á tal movimento, encontra-se o desafio de construir espaços de interlocução entre sujeitos que imprimam níveis crescentes de **publicização** no âmbito da sociedade política e da sociedade civil, no sentido da criação de uma nova ordem democrática valorizadora da universalização dos direitos de cidadania (RAICHELIS, 2000, p.27-28, grifo do autor).

A partir dessa visão de esfera pública, pode-se despertar a possibilidade de alterar a posição secundária atribuída à sociedade civil no campo das decisões políticas, através do fortalecimento de instrumentos democráticos que determinam um novo relacionamento entre o público e o privado.

No que se refere às decisões sobre uma dada política pública, os conselhos têm caráter deliberativo, além de exercer o controle sobre sua gestão. Este caráter de decisão garante que o debate ocorra nesse espaço público e, principalmente, de forma plural. Tais atribuições exigem autonomia do conselho, embora isso nem sempre ocorra. Neste aspecto, a referida autonomia está condicionada a alguns fatores, ou seja, dependendo

[...] do grau de unidade das forças da sociedade civil nele presentes, e da natureza das forças políticas dominantes, esse grau de autonomia poderá ser ou não ampliado. Trata-se pois de uma nova institucionalizada porque não decorre meramente da lei ou da discussão no parlamento: a esta procede todo um processo de debate público nos espaços sociais, na interlocução de diferentes atores, até constituir um conjunto de proposições que servem de balizamento para as esferas da decisão formal (TEIXEIRA, 1999, p.27).

Portanto, o atendimento dos interesses das classes populares depende do grau de organização que a sociedade tiver na ocupação dos espaços públicos. Por outro lado, o fortalecimento dos conselhos depende do incentivo e das condições oferecidas pelo poder constituído.

Os conselhos de direitos têm um importante papel político, uma vez que ao envolver novos atores sociais na discussão sobre as políticas públicas fortalece a sociedade civil. Tal fortalecimento se dá à medida que, além de obter informações, consenso, negociação e poder, a sociedade poderá interferir, a partir da efetiva participação, na formulação das políticas. As necessidades que são discutidas no âmbito dos conselhos, segundo Teixeira (1999, p.29), “[...] podem

tornar-se políticas públicas e, portanto, as ações governamentais podem ser orientadas para o atendimento do conjunto e a regulação que cabe ao Estado não mais se fará sem que a representação social a discuta e formule proposições”.

Outro aspecto importante diz respeito ao papel político dos conselhos na distribuição de poder. Assim, pode-se afirmar que os conselhos destacam-se como instrumentos de democratização do poder, quando as decisões de políticas sociais

[...] passam pelo crivo da discussão e da interlocução entre atores diferenciados e podem ser aprimorados por proposições resultantes desse processo, antes de passar pelos canais tradicionais de decisões políticas: partidos e parlamentos. Os conselhos são órgãos de participação cidadã se são pensados como espaços de partilha de diferentes visões e interesses de segmentos da sociedade. Desde que os mandatos da representação social tenham vinculação com sua base e com a sociedade como um todo e possam ser revogados, tornam-se responsáveis política e eticamente (TEIXEIRA, 1999, p.29).

A democratização do poder depende da efetiva participação da sociedade ao exigir que essa partilha materialize-se. A presença ativa dos cidadãos, no âmbito dos conselhos, pode contribuir, em grande parte, para que os atores sociais sejam reconhecidos como sujeitos sociais e políticos fundamentais para uma efetiva gestão pública.

Ainda no que se refere ao papel político dos conselhos, destacam-se as ações de controle social que são executadas pelo Estado e pela sociedade civil. Esta função torna-se relevante porque cria condições para que a sociedade disponha de um instrumento de avaliação, de fiscalização e, principalmente, de proposição de políticas públicas, capazes de atender às suas demandas, mediadas pelos conselhos.

Isso significa vislumbrar a construção de uma outra cultura política democrática, permitindo que a população participe das decisões sobre as mais variadas questões sociais, com objetivo de eleger prioridades que se configurem e se materializem em serviços públicos. Assim, os mais variados atores sociais devem se apropriar dos espaços dos conselhos para o exercício da prática da democracia, na implementação de políticas públicas capazes de viabilizar direitos. Para que se possa pensar os Conselhos como possibilidade de edificar uma nova cultura sustentada por uma democracia participativa, é preciso

[...] compreender que o novo é uma construção histórica ingente. Reclama a construção de referenciais teóricos, de valores éticos e práticos sociopolíticos que suplantem o divórcio entre o pensar e o agir. Significa ter como desafio permanente destruir, também no âmbito da sociedade civil, as práticas de delegação sem representatividade legítima e da representação sem delegação democrática. Para a efetividade deste novo paradigma é indispensável o combate aos comportamentos identificados e reiteradores da acomodação, da indiferença e do niilismo (CAMPOS E MACIEL, 1997, p.150-151).

Os conselhos, diante deste novo paradigma, passam a ter um expressivo espaço de gestão dos recursos públicos. Por outro lado, não se pode acreditar que a participação e o controle social possam ser efetivados somente a partir da implementação dos conselhos. É imprescindível a construção de outros espaços coletivos que contribuam com uma gestão pública participativa, capaz de pôr em prática políticas sociais efetivamente públicas.

Não se pode atribuir somente aos conselhos, o papel de garantia de direitos, até porque, por si só, estes não são suficientes para tamanha tarefa. Os conselhos constituem-se em um dos instrumentos que a sociedade possui para a viabilização de direitos. É fundamental a utilização de outros meios, como o Ministério Público, os conselhos profissionais, as redes de comunicação, entre outros, de modo a expressar, no trato da coisa pública, os interesses das massas populares, uma vez que:

[...] os conselhos não podem ser considerados como únicos condutos de participação política e nem exemplos modelares de uma sociedade civil organizada. Esta é uma das formas que o movimento social conseguiu conquistar, que precisa ser acompanhada e avaliada atentamente, e combinada com outras modalidades de organização e mediação política (DEGENNSZAJH, 2000, p.67).

No entanto, a cultura política antidemocrática, consolidada no Brasil, tem criado obstáculos à implementação de práticas participativas e organizativas, capazes de implementar as ações do poder público em favor dos interesses populares.

A institucionalização e a garantia legal dos conselhos não têm sido suficientes para que tais espaços consolidem-se na sociedade brasileira. Os conselhos foram instituídos por uma questão burocrática, não sendo reconhecidos pela sociedade como um espaço de luta dos interesses públicos. Em muitos

municípios, os conselhos, na concepção de Gohn (2003, p.89), “[...] têm sido apenas uma realidade jurídico-formal, e muitas vezes um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais”. O exercício da função dos conselhos está intimamente ligado com o respeito que lhes é assegurado, para que o mesmo possa funcionar de maneira a desempenhar o seu papel político.

Outra questão importante a ser discutida, é o fato de o setor público ainda se pautar em atitudes clientelistas, patrimonialistas e autoritárias. Não tem, por parte do poder constituído, qualquer intenção de dividir o poder com a sociedade civil, resistindo a todo e qualquer controle dos conselhos sobre o poder público. Segundo Martins (2004, p.196), “O Poder executivo vem se apresentando como uma instância que opera de maneira relevante (porém não determinante) no fortalecimento ou no enfraquecimento do conselho”. Cumpre lembrar que:

[...] os conselhos, instâncias por excelência do fazer político, não podem ser confundidas com uma confraria de amigos, com um palco de conciliações, como desejam muitos governantes. Por outro lado, também não deve ser entendido como fórum de discórdia e da oposição sistemática, como desejam alguns esquerdistas (CAMPOS E MACIEL, 1997, p.154).

Comumente, há uma separação entre o saber técnico e o saber popular, no momento em que as atividades são divididas entre os conselheiros. Desta maneira, há a subalternização de algumas práticas, na medida em que, segundo Campos e Maciel (1997, p.154), “[...] o trabalho de reflexão, de argumentação, de representação pública tem sido predominantemente dedicado aos representantes governamentais ou a intelectuais conselheiros”. Já a parte pesada do trabalho, como a mobilização, tem sido destinada aos representantes não-governamentais. Esta postura antidemocrática e conservadora leva ao entendimento de que:

Tais comportamentos colidem com a perspectiva de construção de um exercício de gestão democrática descentralizada e representativa. Militam a serviço do fortalecimento de comportamentos e práticas conservadoras no âmbito da administração pública (CAMPOS E MACIEL, 1997, p.154).

Se a lógica dos conselhos é proporcionar a edificação de uma nova cultura política, sendo essa modernização perseguida pela sociedade, não há dúvida que os grupos sociais resistirão a tais mudanças porque, há séculos, tais grupos apropriaram-se da coisa pública. A sociedade civil organizada, que deseja um novo modelo de relação com o Estado, precisa somar esforços para que não haja a desqualificação da proposta para consolidação dos conselhos deliberativos.

Os diversos instrumentos de participação política, sejam eles de caráter formal ou informal, muitas vezes, são prejudicados por não ter um trabalho contínuo que ofereça resultados satisfatórios. Para Telles (1994, p.13), é importante ressaltar que, nestas experiências, “[...] não estão ausentes ambivalências derivadas de lealdades políticas locais, resistências às práticas de negociação, persistência de mecanismos clientelistas tradicionais”. Além disso, são grandes os desafios para a integração de grupos sociais pouco organizados e com pequena capacidade de reivindicação. Neste sentido, autora resalta a necessidade de se dizer que:

[...] essas (e outras) experiências são muito fragmentárias e descontínuas e que as conquistas são incertas, pois processam-se em um terreno minado por práticas autoritárias e excludentes, além de não atingirem muitos (na verdade, a maioria) dos que se encontram fora das arenas organizadas da vida social (TELLES, 1994, p.13).

Por outro lado, a construção de arenas públicas, construídas na interface entre Estado e sociedade,

[...] permitem tornar a gestão pública permeável às aspirações e demandas emergentes da sociedade civil, retirando do Estado o monopólio exclusivo da definição de uma agenda de prioridades e problemas pertinentes à vida em sociedade. E isto significa um outro modo de se construir uma noção de interesse público: uma noção plural e descentrada, capaz de traduzir a diversidade e complexidade da sociedade, rompendo, por isso mesmo, com uma versão autoritária, solidamente enraizada na história política do país, sinonimizada com a razão do Estado e identificada com a imposição autoritária da lei (TELLES, 1994, p.13).

Como se pode perceber, o espaço público é contraditório e está em construção, permeado de posições antagônicas, mas que possibilitam a consolidação da democracia por representar o âmbito das negociações, em que se expressam diferenças e divergências. Trata-se, portanto, na concepção de Telles

(1994, p.13), de um espaço onde “[...] valores circulam, argumentos se articulam e opiniões se formam; no qual parâmetros públicos podem ser construídos e reconstruídos como balizas para o debate em torno de questões relevantes”.

Nesta perspectiva, os conselhos são espaços inerentes à conduta democrática na sociedade. Importante torna-se considerar a peculiaridade desses espaços, que segundo Telles (1994, p.13), “[...] é a possibilidade da construção negociada de parâmetros que balizam a deliberação política, a arbitragem de interesses envolvidos e a definição dos critérios para os usos dos recursos públicos”.

O espaço público tem o papel de eliminar todo e qualquer privilégio individual ou de um grupo, e é aí que pode estar o seu grande valor, uma vez que tais espaços sinalizam

[...] para uma nova institucionalidade que se abre a espaços de representação, interlocução e negociação. É uma institucionalidade construída através de regras formais ou informais da convivência pública, sob formas codificadas ou não, permanentes ou descontínuas, mas que, de alguma forma, projetam os direitos como parâmetros que balizam o debate sobre o justo e o injusto, o legítimo e o ilegítimo, nas circunstâncias e acontecimentos que afetam a vida dos indivíduos, grupos e classes e mesmo de uma população inteira (TELLES, 1994, p.13).

Assim, são grandes as possibilidades dos conselhos de direitos em se constituírem enquanto ferramentas necessárias para a democratização da coisa pública, contribuindo para um efetivo processo democrático. Porém, contrário a essa proposta, prevalece o neoliberalismo. Cumpre considerar, que a ideologia neoliberal tem sido prejudicial ao bom desempenho dos mecanismos de participação e de controle social, na medida em que:

[...] a hegemonia neoliberal no Brasil, com a redução dos direitos sociais e trabalhistas, desemprego estrutural, precarização do trabalho, desmonte da previdência pública, sucateamento da saúde e da educação, tende a debilitar os espaços de representação coletiva e controle social sobre o Estado, conquistas da Constituição de 1988 (BRAVO, 2002, p.49).

Pode-se observar, então, que:

[...] a afirmação da hegemonia neoliberal no Brasil tende a deslocar os espaços de representação coletiva e controle social da sociedade civil sobre o Estado para a ação de grupos de pressão e de *lobbies*, com o objetivo de pulverizar a força da organização coletiva e enquadrá-la como expressão da defesa de interesses corporativos, invariavelmente desqualificados e despolitizados (RAICHELIS, 2000, p.46).

A garantia de espaços democráticos conquistada pela sociedade, a partir da Constituição Federal de 1988, passou a ser alvo de ataques por parte da ideologia neoliberal. Neste caso, o neoliberalismo age de maneira a desmobilizar a sociedade, procurando incorporar o individualismo. Procura-se anular a política, reduzindo a sociedade civil a um mero conjunto de organizações sociais, despolitizando-a e disseminando o pensamento de que a sociedade deve ser auto regulada por meio do mercado, e, que o Estado é algo opcional, podendo ser descartado, porque,

[...] a visão neoliberal, da forma como tem se expressado em vários países da América Latina, reconhece e até estimula a auto-organização da sociedade civil, mas acaba reforçando a defesa dos interesses particularistas, pulverizando a organização de sujeitos políticos coletivos e substituindo-os pela ação de grupos de pressão ou *lobbies*, bloqueando, assim, a constituição de esferas públicas como instâncias mediadoras e globalizadoras da política (RAICHELIS E WANDERLEY, 2004. p.10).

Assim, o espaço dos Conselhos de Direitos tem se fragilizado como um *locus* de debate político, capaz de contribuir com a efetivação dos direitos. A ideologia neoliberal vai na direção contrária ao objetivo dos conselhos, qual seja, a de contribuir com a consolidação da democracia no Brasil. Na medida em que a referida ideologia desvaloriza a política, o espaço público passa a ser compreendido pela população como algo secundário e de pouca importância para o exercício da participação e do controle social. O individualismo, instigado pela proposta neoliberal, tem contribuído para a desqualificação dos conselhos.

3.1 O CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO MUNICÍPIO DE LONDRINA

A partir do processo de democratização ocorrido no Brasil na década de 1980, passando pela constituinte que levou à promulgação da atual Carta Constitucional, reafirmaram-se também exaustivas discussões e debates sobre os direitos da criança e do adolescente.

O movimento e a pressão estimulados pela sociedade civil tiveram o objetivo de rever práticas e pensamentos no que diz respeito ao atendimento da população infanto-juvenil. Já na Constituição Federal de 1988 pode-se destacar a nova direção proposta para política de atendimento a ser assegurada a crianças e adolescentes, na medida em que o artigo 227 diz que:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (Constituição Federal de 1988, capítulo VII, art. 227).

O artigo inscrito na Constituição Federal de 1988 foi regulamentado pela Lei Federal promulgada em 1990. Trata-se do Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei 8.069 de 13 de julho de 1990. Esta lei destaca-se como um instrumento de desenvolvimento social para crianças e adolescentes e de proteção integral para a população infanto-juvenil em situação de risco. O estatuto e a Constituição Federal de 1988 preconizam a participação paritária da sociedade civil e do governo na formulação, na execução e na fiscalização das políticas de atendimento à infância e à juventude, através dos conselhos nacional, estaduais e municipais.

O processo de implantação do CMDCA em Londrina teve início em 1990, a partir da criação de um fórum municipal constituído por órgãos governamentais e não-governamentais, dentre as quais se destacavam:

[...] entidades assistenciais, AESBEPAR – Associação de Entidades Sociais Benéficas do Paraná, Departamento de Promoção Social da Prefeitura Municipal, Universidade Estadual de Londrina, Núcleo Regional de Educação, Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social, Associação de Pais e Mestres, Federação das Associações de Moradores, Movimentos de Meninos e Meninas de Rua e alguns sindicatos, entre outras entidades (OLIVEIRA, 1995, p.11).

A partir do movimento da sociedade civil organizada, formou-se a Comissão Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente que, em novembro de 1990, encaminhou ao Prefeito Municipal um anteprojeto da lei de criação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Com o objetivo de proporcionar informações e de sensibilizar a população sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, diversos eventos foram organizados, tais como: reuniões, palestras, debates, seminários, audiências públicas e realização de conferências.

No dia 16 de julho de 1991, foi sancionada a Lei municipal nº 4.742 que criou o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente em Londrina. Cabe recordar que esta cidade destacou-se, por ser o primeiro município do Paraná a implantar o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Com essa iniciativa, propunha-se a construir uma rede de serviços que melhor atendesse à população infanto-juvenil.

A referida lei, além de regulamentar as diretrizes da política de atendimento da população infanto-juvenil, também criou o Conselho Tutelar. O primeiro Conselho dos Direitos foi composto por 10 representantes do poder público municipal, indicados pelo prefeito, e, 10 representantes da sociedade civil, que foram eleitos no dia 28/09/1991, na primeira Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente que ocorreu de 23 a 28 de setembro de 1991.

Dentre os dez conselheiros eleitos pela sociedade civil, cinco representavam as entidades que prestavam atendimento à criança e ao adolescente e os outros cinco representavam as organizações comunitárias em geral. A nomeação dos conselheiros representantes do poder público e da sociedade civil ocorreu no dia 02 de dezembro de 1991.

Foi nestas condições que se concretizou a implantação do CMDCA no município de Londrina. No final de 1992, o conselho elaborou o Plano da Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente, baseado em um diagnóstico que expressou a necessidade de atender:

[...] crianças de zero a seis anos através das creches, de sete a quatorze anos com incentivo à metodologia da Educação pelo Trabalho, atividades recreativas e esportivas, aos de quatorze a dezoito anos, sugere a garantia de profissionalização e encaminhamento ao mercado de trabalho, às crianças e adolescentes em situação de risco social e pessoal, prevê a criação de Casas-Lares, Centro de Atendimento ao Infrator e programas de Recuperação de Drogaditos (OLIVEIRA, 1995, p.13-14).

Ao longo de seu funcionamento, o conselho passou por algumas modificações no que se refere à sua composição. Assim, a Lei 4.742/1991 foi substituída pela Lei 9.678 de 20 de dezembro de 2004. O número de conselheiros passou de vinte membros titulares para vinte e quatro membros, estabelecendo em seu artigo 16 que:

O CMDCA, vinculado e não subordinado à Secretaria Municipal de Assistência Social, é composto por 24 membros titulares e igual número de suplentes, assim discriminados:

I – doze membros representantes do Poder Executivo Municipal, indicados preferencialmente dentre as áreas das políticas sociais afetas à criança e ao adolescente; e

II – doze membros representantes da sociedade civil organizada, assim distribuídos:

- a) um representante de entidades sindicais de trabalhadores;
- b) dois representantes de movimentos e/ou entidades comunitárias;
- c) um representante de entidade e/ou movimento de defesa dos direitos da criança e do adolescente;
- d) um representante de entidade e/ou movimento cuja direção contemple a participação de crianças e adolescentes;
- e) dois representantes de serviços socioassistenciais básicos;
- f) dois representantes de serviços socioassistenciais especializados;
- g) um representante de entidades que congregam profissionais afetos à área da criança e do adolescente;
- h) um representante de serviços na áreas da educação, saúde ou afins; e
- i) um representante de entidades de pais, mestres e funcionários de instituições de atendimento à criança e ao adolescente.

A nova lei possibilitou ainda uma maior representatividade da sociedade civil no CMDCA, envolvendo maior número de setores vinculados ao atendimento de crianças e de adolescentes.

O processo de eleição sempre ocorre na ocasião da Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, quando são eleitos os representantes da sociedade civil indicados pelas entidades. Em reuniões próprias, as entidades elegem dois delegados, sendo um titular e um suplente, para

concorreram a uma vaga no CMDCA. Nesta perspectiva, os representantes de cada segmento têm a oportunidade e a responsabilidade de participar e exercer o controle social sobre a gestão da política de atendimento inerente à população infanto-juvenil. Esta pluralidade de segmentos objetiva discutir e deliberar sobre todas as demandas que chegam até o espaço do CMDCA, a partir da sua efetiva participação.

Os doze representantes titulares do Poder Executivo Municipal e seus respectivos suplentes foram indicados pelo Prefeito. Os conselheiros têm direito a um mandato de dois anos, podendo ser reeleitos ou indicados de forma subsequente por uma única vez. Em seu artigo 17, a função do conselheiro é considerada de interesse público relevante, não podendo ser remunerada.

É importante salientar que o marco legal que fundamenta a criação e o funcionamento do CMDCA de Londrina está pautada na legislação federal, de acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente, ao assegurar em seu artigo primeiro que:

Esta lei dispõe sobre a política municipal de atendimento dos direitos da criança e do adolescente e estabelece normas para a sua adequada aplicação, em consonância com as linhas diretrizes contidas na Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (artigo 1º da Lei Municipal nº 9.678 de 20 de dezembro de 2004).

Neste aspecto, torna-se necessário reportar-se a alguns artigos, tanto do Regimento Interno como da Lei Municipal, que se referem ao CMDCA de Londrina para assim apresentar a relevância deste instrumento de luta pelos direitos da população infanto-juvenil.

Assegurado em seu artigo 4º do Regimento Interno, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Londrina tem o objetivo de deliberar e controlar as ações voltadas ao atendimento da população infanto-juvenil, garantindo a participação popular paritária através das organizações representativas.

É assegurada à população de Londrina a participação paritária em todo o processo, ou seja, desde o diagnóstico, passando pela fase de formulação, implementação e avaliação do serviço prestado à criança e ao adolescente do município. Desta forma, cabe ao conselho promover a participação e o controle social no direcionamento da política de atendimento, garantido o que está previsto

no artigo 15 da Lei Municipal 9.678/2004 e no artigo 88, inciso II do Estatuto da Criança e do Adolescente.

O artigo 11 do Regimento Interno, que trata sobre as deliberações nas reuniões do CMDCA, aponta que alterações do regimento interno, eleição da Diretoria Executiva e deliberações sobre o Fundo Municipal só poderão ocorrer com a presença da maioria absoluta de $\frac{3}{4}$ dos conselheiros. Nos demais casos, as deliberações poderão acontecer com a presença da maioria simples dos conselheiros, ou seja, de 50% mais um em primeira convocação, ou em segunda convocação, $\frac{1}{2}$ hora depois, com qualquer quorum. Tal artigo mostra certo rigor no que se refere à presença dos conselheiros em situações de decisões importantes, para que haja uma maior pluralidade nos debates a fim de construir propostas que atendam ao interesse público.

Outra questão importante que está prevista no artigo 16 da Lei Municipal 9.678/2004 diz respeito à autonomia do CMDCA. O conselho está vinculado, e não subordinado, à Secretaria de Assistência Social. Portanto, tem autonomia para deliberar e formular uma política de atendimento conforme determina o ECA, sem estar condicionado às diretrizes da Política de Assistência Social orientada pela LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social.

O artigo 4º da lei Municipal 9.678/2004 prevê a competência do CMDCA de Londrina em zelar pela qualidade dos serviços prestados ao município, através do controle social sobre as entidades governamentais e não-governamentais. É o órgão responsável pela emissão e pela suspensão do registro que permite o funcionamento de toda e qualquer entidade não-governamental na prestação de serviços destinados a crianças e a adolescentes no município de Londrina. Assim, a sociedade civil e o poder público têm a possibilidade de garantir um atendimento de qualidade à população infanto-juvenil. Têm ainda, a atribuição de acompanhar o desempenho das instituições.

Desta forma, a Política Municipal de Atendimento aos Direitos da Criança e do Adolescente, prevista no artigo 2º da Lei Municipal nº 9.678/2004, que diz respeito ao atendimento à população infanto-juvenil no Município de Londrina, garante um tratamento feito com dignidade e respeito à liberdade e à convivência familiar. Dois parágrafos importantes garantem:

- I – desenvolvimento de políticas básicas de educação, saúde, recreação, esporte, cultura, lazer, profissionalização e outras que assegurem o desenvolvimento físico, mental, espiritual e social da criança e do adolescente, em condições de liberdade, respeito e dignidade;
- II – desenvolvimento de políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem.

Neste contexto, é importante compreender que serviços de qualidade prestados na área da criança e do adolescente são de interesse de toda a população do município. A função dos membros de um conselho é digna de ser valorizada por toda sociedade. Assim, o papel do conselheiro deve ser qualificado, desvincilando-se de práticas baseadas no senso comum. O desafio posto para o exercício de suas atribuições está na capacidade de ampliarem seus conhecimentos político, ético, teórico e operativo, a fim de desempenharem com competência a tarefa de:

- I – formular e avaliar a política de promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, observados os dispositivos expressos nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica do Município e na legislação infraconstitucional afeta à área;
- II – acompanhar a elaboração e avaliar a proposta orçamentária do Município, indicando ao Prefeito as modificações recomendáveis à consecução da política municipal de atendimento aos direitos da criança e do adolescente;
- V - fiscalizar a execução da política de atendimento às crianças e aos adolescentes, em todos os níveis;
- IX – proceder a inscrição de todos os programas de proteção e socioeducativos de entidades ou órgãos governamentais e não governamentais e não governamentais, na forma do disposto nos artigos 90 e seguintes da Lei Federal nº 8.069/90;
- XIV – receber petições, denúncias, representações ou queixas por desrespeito aos direitos assegurados às crianças e adolescentes, tomando as providências cabíveis;
- XIX – elaborar e aprovar o Plano Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, contemplando as ações específicas de outros planos municipais – saúde e cultura, entre outros –, bem como acompanhar a sua execução (Artigo 19 da Lei Municipal nº 9678 de 2004).

Ao levantar algumas das competências do CMDCA, pode-se perceber o grau de responsabilidade e de importância que tem este órgão público. O desempenho destas competências depende, entre outras coisas, da efetiva participação e do controle social que devem ser exercidos pela sociedade civil de maneira a contribuir para que este conselho possa alcançar seus objetivos.

A legislação municipal reafirma aquilo que já está previsto na legislação federal, de maneira que o município assume o compromisso de colocar em prática ações que atendam integralmente ao direito da criança e do adolescente.

Esta é a 8ª gestão do CMDCA desde a sua constituição, completando 15 anos de atuação neste ano de 2006, tendo acumulado experiência e condições para superar as dificuldades encontradas ao longo de uma década e meia de existência. Cumpre recordar que esta pesquisa analisou as gestões de 2003/2005 e 2005/2007.

4 A REALIDADE DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO MUNICÍPIO DE LONDRINA

A pesquisa tem por objetivo identificar e analisar, nas práticas do CMDCA de Londrina, as manifestações que caracterizam a participação e o controle social. Neste aspecto, o objeto de estudo buscou revelar em que medida as ações deste conselho constituem-se em espaço de expressão da participação e do controle social, na garantia das políticas públicas voltadas à criança e ao adolescente. A partir da construção do referencial teórico e delineado os eixos temáticos, os conselhos, a participação, o controle social e a gestão pública, procurou-se analisar os dados obtidos através dos sujeitos da pesquisa.

A discussão sobre o conselho de direitos abordada nesta pesquisa remete a práticas que efetivamente representam o exercício do participar e de controlar a coisa pública. Neste sentido, a participação e o controle social são indissociáveis, na medida em que o segundo não se efetiva sem a concretização do primeiro. A pesquisa propôs-se a discutir o conselho de direitos como espaço em que se efetiva a participação e se tomam as decisões sobre a política pública voltada à população infantil. Nesta perspectiva, o controle social é uma das importantes atribuições do CMDCA, entendendo-o como um instrumento legal que a sociedade civil possui para garantir os direitos de crianças e de adolescentes.

Desta forma, partiu-se do princípio de que os conselhos, considerados espaços públicos, configuram-se como uma importante ferramenta para a gestão pública e para a democratização da coisa pública.

Os diversos significados levantados pelos entrevistados trazem a dimensão do entendimento que os conselheiros têm sobre o conceito de participação, destacando-se as seguintes expressões:

[...] não é só a questão da frequência, é o trabalho das comissões, de estar levando sugestões, estar mostrando, apontando o outro lado do trabalho, é participação mesmo (CONSELHEIRO A – NÃO GOV).

[...] é a gente questionar, é a gente levantar vozes e se opor àquilo que se está dizendo (CONSELHEIRA C – NÃO GOV).

[...] é indo lá, é participando mesmo, é não faltando às reuniões, levando as dificuldades das nossas instituições, é do trabalho em rede que a gente sente muita dificuldade, é vislumbrar algum resultado. Então é essa participação que eu vejo efetiva (CONSELHEIRO D – NÃO GOV).

[...] participação ativa é você se envolver de fato em todas as ações que o conselho requer. Comissões de trabalho, discussões com diversas políticas, você discutir as questões que estão aí postas, enquanto demanda da área da criança e do adolescente. É você participar efetivamente dos eventos que estão aí, e trazer para o conselho, divulgar para a rede de serviços, fazer proposições diante das demandas que estão colocadas (CONSELHEIRO H – GOV).

O que se pode observar é um entendimento do conceito de participação construído a partir do exercício cotidiano de “participar” de cada conselheiro. Trata-se de uma concepção formada de acordo com as experiências vivenciadas, e não de um conceito construído e elaborado a partir de um referencial teórico.

A concepção sobre o ato de participar dos conselheiros resume-se a estar presente em reuniões, fazer parte de comissões de trabalho, participar de eventos, reforçando uma participação de caráter consultivo. Prevalecem ações de mera sugestão sobre a política de atendimento, questionamentos quanto à ausência ou à precariedade dos serviços a serem prestados e reivindicação por demandas ainda não atendidas na área da criança e do adolescente.

A partir da observação participante nas reuniões do CMDCA de Londrina, o pesquisador pode constatar que grande parte dos conselheiros, em especial os representantes da sociedade civil, tinham dificuldades em se manifestar frente às discussões ocorridas. Mesmo diante de assuntos importantes, constatou-se que membros do conselho não se posicionavam diante de questões que contrariavam uma perspectiva de melhor atendimento. Em virtude dessa atuação, o poder público era legitimado em conduzir as decisões.

Ainda, os conselheiros relacionam a participação com a questão do conhecimento, da informação, ao afirmam que:

[...] muitas vezes, ocorrem as deliberações porque uma, duas, três pessoas têm conhecimento. Dependem ou não, aquela questão apresentada, aquela demanda apresentada, ou está numa proposta de projeto ou não, isso acaba sendo acatado. Então isso é bom, é importante? É importante porque tem pessoas que ainda exercem isso, mas tem que ser melhorado. Isso só vai ser melhorado quando todo conselheiro de fato participar, de fato buscar conhecer, se posicionar (CONSELHEIRO I – NÃO GOV).

[...] a participação, ela envolve uma série de elementos e instrumentos, de estratégias. Envolve informação, acesso à informação, envolve conhecimento, envolve deliberação (CONSELHEIRO G – GOV).

[...] a consciência que este é um espaço importante de deliberação.
[...] as pessoas estarem munidas de informação, porque não se toma decisão se não tiver informação (CONSELHEIRO E – GOV).

[...] a participação, ela só é possível a partir do momento que a gente tem conhecimento. Fica muito difícil você participar de fato se você não se implicar, não se envolver, não conhecer. Participação para mim é isso, é você deliberar, é você discutir, e aí se torna de fundamental importância o conhecimento (CONSELHEIRO F – GOV).

Justificou-se o fato de as discussões ficarem sobre o domínio de um número restrito de conselheiros. Isto significa que elas correm os riscos de seguir as orientações daqueles que detêm as informações. Assim, o conselheiro ao deliberar nestas condições, submete seus votos, delegando as decisões aos interesses de outro conselheiro, sem o exercício do argumento de se posicionar frente ao que está posto.

As dificuldades de manifestação sobre determinado tema podem fazer com que as idéias apresentadas sejam discutidas de maneira superficial, afiançando propostas individuais ou de interesses de grupo, prejudicando a construção de propostas coletivas.

Assim, quando a participação deixar de ser exercida pelos conselheiros, mediada pela informação e pelo conhecimento, o ato de participar fica ainda mais prejudicado, pois os membros do conselho não estão suficientemente informados para deliberar sobre o assunto em pauta. Embora os conselheiros reconheçam a importância do conselho como espaço de decisão, e, a necessidade de estar munidos de informações para deliberar sobre um determinado assunto, isso tem se constituído numa dificuldade de se concretizar pelo CMDCA de Londrina.

Pela observação participante, pode-se afirmar que um número significativo de conselheiros ficavam alheios às discussões, o que era percebido na medida em que, durante as reuniões do CMDCA, os representantes do poder público manifestavam-se com uma frequência maior e com domínio de informações sobre os assuntos em discussão. Os conselheiros que votavam sem se manifestar também não impediam que as deliberações acontecessem. As reuniões ainda são prejudicadas pela mobilidade constante dos membros do conselho.

O discurso dos conselheiros demonstra sobre o tipo de participação que deve ser exercida pelos membros do conselho:

[...] quando eu falo participação, nessa concepção de conselhos de direitos, eu penso em espaço de poder, de decisão. (CONSELHEIRO F – GOV).

[...] acho que uma participação, pensando o conselho como um espaço deliberativo, como um espaço indicador das grandes linhas do governo e controlador do espaço e das políticas que compõe o espaço público (CONSELHEIRO E – GOV).

No entanto, conhecer o papel a ser desempenhado pelo conselho não tem sido suficiente para que a participação se concretize no CMDCA de Londrina. A participação que se tem desenhado reflete no processo de decisão e de deliberação do conselho, no que diz respeito aos rumos da política de atendimento voltada à população infanto-juvenil. Neste sentido, a fala abaixo aponta as conseqüências da participação não efetivada:

[...] uma participação fraca no sentido de não estar na condução da política. Não entender qual é o seu poder na deliberação de uma proposta. Então, o que acontece? Você de certa forma, enquanto sociedade civil, abre espaço para que o poder público defina o que quer de importante para ele. Isso, eu acho que acontece. Embora o poder público aceita todas as deliberações, mas, ao mesmo tempo, o conselho não sabe ocupar o espaço e o poder que ele tem, enquanto um espaço de discussão e de deliberação (CONSELHEIRO B – NÃO GOV).

Uma vez que a sociedade civil encontra limites ao exercer a participação capaz de superar as condições de passividade frente às discussões do conselho, as prioridades passam a ser definidas pelo poder público. Neste aspecto, o espaço público fica prejudicado quando não é ocupado por todos os conselheiros.

Percebe-se ainda, nas falas dos entrevistados, que as dificuldades da participação são atribuídas aos representantes da sociedade civil por alguns membros do conselho:

[...] a sociedade civil tem cada vez mais que aprofundar em conhecimento, conhecer legislação, conhecer como funciona a máquina administrativa, conhecer o Estado, conhecer a parte orçamentária. [...] o espaço está colocado. Agora tem um processo muito grande que não acabou, eu acho que ele é constante, de empoderamento da sociedade civil. [...] esse espaço de reunião para mim, sem sombra de dúvida, é um espaço legítimo. Está lá aberto, não é fechado, quem quiser ir à reunião do conselho pode entrar, sentar, debater, discutir, isto não existia. Se você for pensar em termos anterior ao estatuto, anterior à constituição, a política era discutida dentro do gabinete. Quem discutia política? Era o governo, era o prefeito, eram os vereadores, eram os secretários. É um espaço legítimo de participação, sem sombra de dúvidas (CONSELHEIRO F – GOV).

[...] (o poder público) tem um pouco mais de privilégio porque ele lida com isso diariamente. Ele lida com as informações, com a legislação. Então ele está mais habituado a fazer esta leitura, a pesquisar na internet e a sociedade civil não. Eu penso que o universo de conhecimento da sociedade civil é reduzido (CONSELHEIRO H – GOV).

[...] eu acho que, como um todo, é o poder público em que os representantes sempre vão tentar se organizar de fato, e defender o poder público. E eles estão certos nisso. Quem tem que se organizar melhor é a sociedade civil. Os representantes governamentais estão à frente, estão melhores articulados, conhecem melhor a estrutura. A sociedade civil tem que se apropriar disso. Não é culpa do poder público, existem muitos espaços, mas você vê também muitos espaços vazios. A sociedade civil não participa de todos os eventos abertos que o poder público oferece (CONSELHEIRO I – NÃO GOV).

[...] as pessoas criticam muito a participação da parte governamental, mas se você observar, efetivamente o não gov não participa. [...] eu penso que a sociedade civil poderia participar mais. Muitas vezes, as decisões poderiam ser tomadas com uma discussão maior, não que sejam tomadas de forma errada, mas com uma discussão maior, mais participação, que não foi feita por conta da sociedade civil não estar presente. Não existe uma grande articulação da sociedade civil para que a gente possa avançar enquanto conselho municipal (CONSELHEIRO A – NÃO GOV).

Entende-se que os representantes do poder público, por terem um domínio maior sobre a legislação, por compreenderem melhor o funcionamento administrativo do Estado, estejam exercendo com maior efetividade o processo de participação. Por outro lado, é imputado aos representantes da sociedade civil, o

não cumprimento de suas obrigações, uma vez que têm dificuldade em entender o funcionamento administrativo do poder executivo municipal.

Desta forma, tem-se atribuído a direção do CMDCA ao poder público, com a justificativa de que este poder possui informações no âmbito administrativo, o que não determina um processo de participação efetiva. Compreende-se que o fato de os conselheiros governamentais estarem mais próximos do poder público tem lhes garantido a primazia em dar direção às ações dentro do conselho, tornando os demais membros, reféns das informações trazidas pelo poder público. Assim, tem-se instituído uma postura de delegar o processo decisório a um pequeno grupo.

Nesta perspectiva, procura-se responsabilizar a sociedade civil por não ocupar o espaço público de forma mais ativa, prejudicando o desempenho do CMDCA em exercer o seu papel. Prevalece a imagem de que não há interesse em participar por parte da sociedade ou daqueles que a representam no conselho.

Na medida em que os representantes da sociedade civil têm sido responsabilizados pelas dificuldades do conselho, a atuação do CMDCA de Londrina fica fragilizada enquanto espaço de luta coletiva. Um dos entrevistados identifica algumas condições para que a participação ocorra, ao dizer:

[...] eu acho que depende de dois fatores importantes: primeiro é a própria posição do conselho enquanto ente deliberativo. Então, quando o conselho tem essa consciência do seu papel político, naturalmente ele exerce isso com mais tranquilidade. E o segundo ponto é o papel do poder público. É o respeito que o poder público tem que ter por esse espaço. Então, acho que essa ampliação do papel do conselho democrático vai depender do amadurecimento da sociedade civil e de um posicionamento do poder público (CONSELHEIRO E – GOV).

O que se percebe é que não se trata apenas de responsabilizar a sociedade civil pelas dificuldades enfrentadas no conselho. A postura de assumir um papel político por parte da sociedade civil está intimamente vinculada à postura adotada pelo poder público. Este, ao resistir que o poder seja compartilhado, prejudica a incorporação de uma ação política por parte da sociedade civil, capaz de provocar mudanças na política pública de atendimento à criança e ao adolescente.

Existe ainda, uma expectativa de que as deliberações no conselho concretizem-se a partir de uma participação que preze pelo consenso, quando o entrevistado menciona que:

O que poderia interferir é se não houvesse um consenso em relação às deliberações, que a sociedade civil fizesse uma coisa e o poder público fizesse outra, mas a gente não enfrenta esse tipo de problema dentro do conselho (CONSELHEIRO A – NÃO GOV).

Este argumento restringe o conselho enquanto espaço plural, no qual se manifestam diversidades de pensamentos e idéias. Na medida em que se espera que haja um consenso em que todos tenham as mesmas convicções, evitando um confronto maior, acredita-se que as propostas divergentes venham a ser um empecilho às deliberações. Nesta perspectiva, desqualifica-se a ação política e não se valoriza o espaço contraditório do conselho. Durante a observação participante, o pesquisador pôde presenciar situações em que os conselheiros raramente se opunham frente às discussões apresentadas. Neste caso, havia uma imediata reação em defesa do poder público, por parte dos representantes governamentais, silenciando qualquer discussão, contrariando o depoimento abaixo:

[...] acho que o poder público tem o papel de debater no espaço, reconhecer esse espaço, que é um espaço de debate, de deliberação, e posterior às suas decisões, cumprir aquilo que está definido pelo conselho. Então, como é que eu qualifico? Acho que é um espaço, primeiro, democrático, de debate das idéias. Então, o poder público sempre foi para o conselho para debater as suas idéias, inclusive, e naturalmente, respeitar as decisões deste conselho (CONSELHEIRO E – GOV).

Entretanto, a institucionalização de um processo democrático que privilegie a pluralidade de pensamentos, em que o conselho enfrente os problemas no que diz respeito às divergências entre poder público e sociedade civil, está longe de se concretizar.

Alguns conselheiros têm dado ênfase ao que é feito pelo poder público, quando afirmam que:

[...] as reuniões são garantidas, os espaços são garantidos, existe um compromisso de que essas reuniões aconteçam de forma organizada, existe um cronograma de reuniões que acontecem quinzenalmente. Então, eu acho que a garantia desse espaço, de você ter sala para trabalhar, ter uma secretária executiva para desenvolver todas as tarefas do conselho. A gente já passou uma época que não tinha secretária no conselho, não tinha espaço para reunião, por exemplo. Eu falo que hoje a gente tem espaço garantido, tem uma secretária executiva, tem equipamento, tem uma estrutura (CONSELHEIRO F – GOV).

[...] eu acho que o poder público tem parte primaz nestas deliberações. Não é um espaço só da sociedade civil, o poder público usa esse espaço. Eu acho que em muitos momentos ele ajuda, ele tem uma função fundamental, porque ele detém as informações, e aí agiliza muitas coisas, principalmente as soluções. Eu acho que o poder público tem acatado o que é deliberado dentro do conselho. Hoje quem dá a infra-estrutura do conselho é o poder público. Então você tem uma secretaria administrativa, tem as informações do conselho, isso tudo está no poder público, é uma parceria. Hoje o poder público vem fazendo esse trabalho (CONSELHEIRO A – NÃO GOV).

Os conselheiros acreditam que o poder público tem cumprido o seu papel ao colocar em funcionamento o CMDCA de Londrina. No entanto, garantir condições adequadas para o funcionamento do conselho está previsto na Constituição Federal de 1988, enquanto responsabilidade do poder público. Nas reuniões do CMDCA, a partir da observação participante, somada aos depoimentos, pode-se constatar que os conselheiros têm conferido grande importância ao poder público, pelo fato de criar as condições objetivas e necessárias para o funcionamento do conselho. Vale ressaltar que o poder público tem por obrigação dar condições mínimas para que o conselho desempenhe suas funções e atribuições.

O argumento de que o poder público tem prioridades nas deliberações por garantir ao conselho condições físicas e administrativas para o seu funcionamento, coloca os conselheiros em uma relação de favor. Isso reflete diretamente no ato de participar dos membros do CMDCA de Londrina, caracterizado pela subordinação e pela ausência de autonomia, no qual se reduz o conselho em um local onde se cumpre rituais burocráticos, instituindo e naturalizando uma participação frágil no que diz respeito ao poder de decisão do conselho. Esta maneira de participar interfere no desempenho do CMDCA para o cumprimento de suas funções, dentre elas, a função de controlar a política de

atendimento voltada à criança e ao adolescente. A participação reflete diretamente no exercício do controle social. Este para ser efetivado requer necessariamente a concretização da participação na perspectiva da capacidade de decisão do conselho.

Para um dos entrevistados:

[...] a partir das deliberações da política de direitos da criança e do adolescente nós tivemos a oportunidade de acompanhar a execução das ações, na medida em que discutimos e decidimos a aplicação dos recursos, na medida em que discutimos e decidimos a implantação de determinado projeto. Na medida em que o conselho, para sua operacionalização, ele era dividido por comissões de trabalho. Essas ações eram formas da gente estar exercendo o controle social. Porque o controle social envolve o acompanhamento da execução dos serviços, a fiscalização, o acesso à informação, ao conhecimento (CONSELHEIRO G – GOV).

Assim, o exercício do controle social tem sua efetivação atrelada a algumas condições, entre elas, a autonomia do conselho para deliberar, sem a interferência de posturas autoritárias, que assegure legitimidade das decisões do CMDCA de Londrina. Segundo o depoimento, o poder de decisão fica comprometido quando há o relato de que:

[...] eu acho que eu não estou exercitando o controle social, por que as coisas estão vindas prontas pra gente. E a gente só está assinando em baixo. Eu estou aceitando tudo que ele (poder público) traz prontinho (CONSELHEIRO C – NÃO GOV).

A fala demonstra que há propostas vindas prontas, o que vislumbra a possibilidade de que são articuladas fora do espaço do conselho. Neste caso, os conselheiros avalizam propostas discutidas em outros espaços, afiançando prioridade de um grupo, uma vez que os conselheiros aprovam sem uma ampla discussão, o que tem desestimulado e prejudicado o processo de participação e de exercício do controle social.

Trata-se de um conselho cartorial, que tem ações rotineiras e repetitivas, com dificuldades em imprimir mudanças na condução da política de atendimento à criança e ao adolescente. Isso pôde ser confirmado a partir da observação participante, quando, diante de diversos problemas apresentados no que se refere à gestão pública municipal, o conselho deixou de priorizar algumas

demandas apresentadas. As reivindicações priorizadas no conselho partiam de vozes e práticas isoladas, não representando as necessidades de uma coletividade capaz de mobilizar forças que produzissem alterações na gestão da política pública.

Entretanto, o fato de o conselheiro não exercer o controle social, não está relacionado somente ao conhecimento ou não de suas atribuições. Grande parte dos conselheiros já conta com acúmulo razoável de experiência em conselhos. Embora o controle social seja uma das principais atribuições do CMDCA, não tem se configurado como prática cotidiana dos conselheiros. Neste sentido, pode-se afirmar que prevalece uma cultura política da não valorização do espaço público para construção de propostas a serviço do interesse da criança e do adolescente.

Nestas condições, as práticas do conselho podem se reduzir a um momento em que as pessoas se encontram para cumprir uma exigência legal, não sendo percebido enquanto um espaço político de decisão.

Através da observação participante pode-se verificar um constante esvaziamento das reuniões. O fato dos conselheiros ausentarem-se antes do término da reunião prejudica discussões importantes. A condição de conselho cartorial está relacionada ao grau de participação dos membros nas reuniões. A lista de presença constante nas atas das deliberações, contemplando assinaturas de membros já ausentes, no momento da deliberação, conota o cumprimento de uma exigência regimental para legitimar a decisão, sem, contudo contar com a presença da maioria. As decisões prorrogadas de reuniões, por falta de quorum, revelam as dificuldades do conselho em exercer a participação e o controle social.

Isso significa que alguns conselheiros têm uma representação apenas numérica, não desempenhando as funções para as quais foram designados. Ainda, através da observação participante, pode-se constatar que os conselheiros têm dificuldade de identificar as divergências entre as discussões ocorridas nas reuniões e o que foi registrado nas atas. Estes fatos demonstram as dificuldades em incorporarem suas funções e atribuições, delegando aos outros membros, especialmente àqueles que são técnicos do poder público, a condução da política de atendimento.

A fragilidade que há por parte do CMDCA, no que diz respeito ao controle social da política de atendimento pode ser demonstrada através das falas dos entrevistados:

[...] não somos nós aqui da secretaria (da assistência social) que devemos cobrar que a secretaria da educação ou da saúde execute as deliberações da conferência da criança. Eu tenho que fazer acontecer as deliberações da conferência da assistência, porque é um evento ligado diretamente a nós. Eu tenho que fazer acontecer as ações que dizem respeito à política de assistência social que foram deliberadas na conferência da criança. Das outras políticas públicas, quem tem que fazer esta cobrança, encaminhar e fazer acontecer é o conselho da criança. [...] o conselho da criança está muito aquém do ideal. Os conselheiros, na maioria, estão tentando saber qual a sua atribuição dentro do conselho, ou seja, nós estamos na eminência de uma nova conferência e estamos discutindo o que cabe ao conselho. Isso é muito triste porque tem muitas pessoas, principalmente da sociedade civil, que estão na segunda gestão. Uma das grandes atribuições do conselho é fazer o controle social, aliás, a lei coloca isso como obrigação do conselho, tanto em nível de execuções das ações, definição de orçamento, definição de prioridades. E, na verdade, o conselho dá a impressão que está conhecendo ainda suas atribuições (CONSELHEIRO H – GOV).

[...] enquanto controle social, eu participo das discussões do orçamento, acompanho todas as publicações na internet, quais são as propostas. Procuo acompanhar algumas que são apontadas dentro do orçamento e questionar a execução. Eu acho que isso é um exercício contínuo, mas contínuo para quem está acompanhando, por isso a gente acaba retomando a questão do conhecimento e da postura que o próprio conselheiro exerce. Não existe no conselho uma estrutura facilitadora disso, não existe uma pessoa que estimule isso. O conselho é uma equipe, é um grupo. Todos teriam as mesmas atribuições, as mesmas funções, mas sempre um grupo acaba assumindo isso, em detrimento de que os demais não assumem. Então, eu acho que depende de uma ação individual que vai do interesse do conselheiro fazer esse exercício de acompanhar (CONSELHEIRO I – NÃO GOV).

O conselho tem dificuldades em cumprir seu papel de controlador das ações do poder público, quando delega à Secretaria de Assistência Social o acompanhamento sobre execução de ações deliberadas nas conferências. Isso revela a dependência e a submissão do CMDCA ao poder público e, principalmente, à Secretaria da Assistência Social. Nesta perspectiva, o conselho fica condicionado às iniciativas do poder público. Há uma inversão de papéis, uma vez que compete ao conselho exercer o controle social sobre as ações de responsabilidade do poder público.

Aponta-se ainda, a ausência do incentivo que possa motivar os conselheiros a exercerem o controle social. Este deixa de ser um exercício cotidiano quando no espaço do conselho não tem sido criado condições capazes de estimular os conselheiros a cumprirem o seu papel.

A partir da fala de um entrevistado, pode-se perceber ainda, que a fiscalização sobre os serviços públicos, prestados pela sociedade civil e pelo poder público, tem tratamento distintos quando se afirma que:

[...] eles (o conselho) cobram muito a gente. Eles fiscalizam, cobram relatório e vêm atrás para ver se a gente está cumprindo aquilo que a gente coloca no papel. Eles fizeram um trabalho legal, inclusive eu participei na fiscalização. Fizeram um trabalho bom, da cobrança mesmo com a sociedade civil, com a fiscalização de abrigo. Teve abrigo que foi fechado porque não estava trabalhando dentro das normas (CONSELHEIRA D – NÃO GOV).

Em relação à fiscalização dos serviços mantidos pelo poder público, apresentou-se o seguinte depoimento:

[...] eu acho que eu falhei como conselheira. Eu nunca entrei numa casa abrigo da prefeitura, como nós entramos em outras casas abrigos da sociedade civil (CONSELHEIRO D – NÃO GOV).

O que se pode apreender desta fala, é que são utilizados critérios diferenciados para fiscalizar os serviços prestados pelo poder público e pela sociedade civil. Ao afirmar que a cobrança foi muito maior sobre a sociedade civil no que diz respeito ao cumprimento da legislação, percebe-se que somente o poder público exerce a fiscalização dos serviços que estão sobre a responsabilidade da sociedade civil. Isso revela que a fiscalização exercida pelo CMDCA de Londrina é unilateral, na medida em que a sociedade civil não privilegia a fiscalização sobre serviços prestados pelo poder executivo municipal.

As decisões ainda continuam centralizadas no poder público. O conselho não exerce a sua autonomia de convocá-lo para prestar contas daquilo que é de sua responsabilidade, ou seja, implementar políticas públicas na área da criança e do adolescente.

Neste sentido, pode se verificar a baixa capacidade do conselho em interferir na gestão pública municipal:

[...] tem interferido, eu não posso dizer para você que é uma interferência efetiva, mas eu acho que ele (o conselho) se faz presente para outras secretarias, se faz presente na política de atendimento. Quando a gente trouxe a cultura, o esporte, a gente viu isso, que a criança é respeitada dentro do município, então o conselho avança nesse sentido (CONSELHEIRO A – NÃO GOV).

[...] ele interfere fazendo com que haja uma reflexão nas demais políticas. O conselho de direitos garantiu espaço dentro do orçamento da saúde para ser ouvido, para ser entendido, compreendido. Consegue apresentar propostas diretamente, discutilas inclusive. Um avanço é que a partir de uma apresentação do orçamento, desencadeou uma série de reuniões que a própria saúde entendeu sendo importante para ser esclarecedora de como vem esse orçamento, e também para ouvir o que esse conselho vem defendendo em algumas ações. [...] o conselho de direitos vem assumido uma postura desde a outra gestão, de ser um identificador, de questionar, de fazer refletir, o conselho tem se posicionado através do Ministério Público. Agora, de fato, o conselho não tem uma postura de abrir uma ação contra o poder público, de se manifestar de forma mais radical. (CONSELHEIRO I – NÃO GOV).

[...] o fato de nós termos forçado, obrigado praticamente a saúde, a educação, a cultura e o esporte a apresentarem suas prioridades, o recurso que se está prevendo para o orçamento do ano que vem, eu penso que gerou uma reflexão no poder público. E quando o prefeito determinou que todos os secretários têm que estar apresentando isso para atender uma solicitação do conselho da criança, eu vejo que há um reconhecimento de que o conselho tem essa autoridade, essa autonomia perante às diversas políticas públicas (CONSELHEIRO H – GOV).

A vulnerabilidade do conselho em interferir na gestão pública municipal pode ainda mais ser reafirmada quando os conselheiros fazem as seguintes afirmações:

[...] tem possibilidade, tem possibilidade. Não interfere, até porque o conselho não tem esse conhecimento. Fica uma coisa estranha, porque nós do governamental temos mais conhecimento, aí nós levamos algumas propostas. Dá a impressão de que o governamental está mandando, está determinando, está direcionando as ações. Então é, na verdade, o governamental dizendo para o conselho que tem que haver essa cobrança sobre o gestor (CONSELHEIRO H – GOV).

[...] se houve alguma interferência, eu não me lembro. Penso que eles (o conselho) trabalham mesmo para o poder público. [...] a força do poder da sociedade civil quase se torna nula. Eu não me lembro de alguma coisa que o poder público tenha manifestado, ou tenha proposto, que não tenha sido aprovado (CONSELHEIRO D – NÃO GOV).

A ação do conselho que vai de encontro às decisões do poder público é vista por alguns conselheiros, inclusive representante da sociedade civil, como uma posição “radical”. Isso demonstra a dificuldade dos conselheiros em assumir posicionamento de confronto com o poder constituído. Neste sentido, para

os membros do conselho, essa atitude significa colocar em risco os programas de atendimento, sem a percepção de se constituir um espaço para discutir novas propostas de enfrentamento da problemática, envolvendo a área da infância.

Ao contrário, aceitar propostas que partem da iniciativa do poder público tem se constituído uma prática comum, provocando uma postura de letargia no processo deliberativo do conselho, dificultando o exercício permanente da participação e, conseqüentemente, do controle social com prejuízo na condução da política de atendimento.

Alguns conselheiros apontam condições para o exercício do controle social, ao afirmarem que:

[...] há duas formas de você exercer o controle. É ter clareza do que é prioritário para o município, ter a visão da política como um todo. Os conselheiros acabam tendo a visão da política de uma forma fragmentada, a partir da sua instituição. E acaba vendo o espaço do conselho, enquanto espaço para brigar pelos interesses particulares (CONSELHEIRA B – NÃO GOV).

[...] ninguém exerce o controle pensando individualmente. Mais importante que o controle social é a consciência coletiva. O conselheiro, para exercer o controle social, tem dois caminhos, ao que me parece: um é fazer política para dentro do conselho, e o segundo é fazer política para fora do conselho. De que modo? Ele (o conselheiro) não se representa, ele representa um segmento, ele representa interesses de um determinado grupo de proteção, no caso da criança e do adolescente. Pensando individualmente, ele jamais vai exercer o controle por si só. Ele só consegue exercer sua função, se ele se entender como ente político (CONSELHEIRO E – GOV).

As afirmações sinalizam para uma postura em que os membros do CMDCA, no exercício de suas atribuições, devem responder aos interesses do segmento que representa e não responder a interesses particulares de um determinado grupo. O que se busca, é a formação de uma consciência coletiva em defesa universal dos direitos da criança do adolescente, conforme depoimento abaixo:

[...] cada representante de um segmento, de um grupo deveria fazer o quê? A partir do momento em que ele foi eleito conselheiro, ele deveria ter uma reunião à parte com seu segmento, verificar a realidade, trazer as demandas para a reunião do conselho. Terminou a reunião do conselho, ele dá o retorno para esse grupo. [...] fazer essa ponte entre seu segmento, seu grupo e o conselho. Isso é realmente ser representativo daquele grupo. [...] ao mesmo tempo em que você faz essa ponte, na troca de informações e de propostas para a deliberação, você está capacitando os seus sucessores. Isso não acontece hoje (CONSELHEIRO H – GOV).

Neste sentido, quando há a prática de não acatar as reivindicações construídas a partir do coletivo, priorizando interesses particulares ou corporativos, isso tem significado a desvalorização do canal de interlocução entre segmento e o seu representante, prejudicando a formulação de uma política pública de caráter coletivo. Nas palavras de um dos entrevistados, essa interlocução significa:

[...] o membro do conselho, sobretudo da sociedade civil, reconhecer que ele é representativo de segmento, fazer articulação com seu segmento. Dele se apresentar como ente que tem uma força política atrás dele (CONSELHEIRO E – GOV).

Assim, o entendimento de como se dá o processo de definição dos assuntos a serem tratados pelo CMDCA de Londrina, a identificação de prioridades e das demandas do conselho é fundamental, de modo a não privilegiar os interesses particulares ou corporativos de conselheiros. Neste aspecto, levantou-se como são priorizadas as demandas discutidas pelo conselho:

[...] eu não participo da elaboração da pauta. A gente até poderia enviar por e-mail algum assunto. Você pode participar com certeza (CONSELHEIRO C – NÃO GOV).

[...] as pautas, elas tanto poderiam vir de demandas que chegavam da rede, como as demandas também vinham dos próprios conselheiros e da secretaria executiva do CMDCA. Na reunião do conselho, uma das primeiras questões é a leitura da pauta para ver se tem alguma alteração, alguma sugestão de mudança (CONSELHEIRO G – GOV).

[...] as pautas são aprovadas no início da reunião. Não impede que sejam propostas novas questões, apresentada nova pauta, ou alteração de pauta, de ordem, que seja acrescentado ou excluído. Mas é de acordo com a demanda que é apresentada ao conselho. Em todas as reuniões, você pode sugerir mudanças e é votado. Já aconteceu de determinado assunto ir para outra reunião e ser priorizado outro, inclusive questões de pauta apresentadas pela

comunidade, por alguma instituição e que a gente entendia como urgente (CONSELHEIRO I – NÃO GOV).

[...] conforme ia trazendo as demandas, os assuntos, eram elaboradas as pautas. Poderíamos encaminhar assuntos também (CONSELHEIRO D – NÃO GOV).

[...] o conselho recebe informações de todas as comissões, as correspondências, as demandas que chegam da sociedade. A comissão diretora se reúne toda semana para discutir estas demandas que chegam até o conselho e, a partir dessa demanda, é proposta a pauta da reunião. Essa pauta é encaminhada para os conselheiros. A comissão diretora não tem como deixar um assunto fora da pauta, ela não tem esse poder, de colocar, de tirar assunto de pauta (CONSELHEIRO F – GOV).

[...] no começo (da reunião) quando a gente coloca para o conselho, o conselho delibera sobre isso. A gente tem tomado um pouco de cuidado nesta questão. De não deixar uma pauta muito extensa (CONSELHEIRO A – NÃO GOV).

[...] qualquer conselheiro poderia colocar um assunto em pauta, desde que avisasse com antecedência. Na reunião, a primeira coisa que nós íamos votar era a pauta. Todos os assuntos em pauta, o conselho deliberava. Não havendo tempo hábil para discutir os assuntos, o conselho ia priorizar. [...] na hora da reunião, qualquer pessoa podia trazer um assunto, aí passava pela avaliação do conselho (CONSELHEIRO B – NÃO GOV).

[...] a diretoria executiva fazia uma pauta, a partir da demanda da reunião anterior, ou de reuniões anteriores, ou de necessidades. Todo mundo demandava para o conselho (CONSELHEIRO E – GOV).

[...] nós avaliávamos todos os ofícios, os encaminhamentos, as questões das comissões de trabalho, e elaborávamos a pauta (CONSELHEIRO H – GOV).

Como se pode perceber nas falas dos entrevistados, a elaboração da pauta é um momento em que se permitia a participação dos diferentes segmentos, no entanto, a condução da pauta tem causado óbice no processo de participação e controle do CMDCA de Londrina. Durante a observação participante, o pesquisador percebeu também que pautas extensas e a demora das discussões a que eram submetidos os assuntos, inviabilizava a objetivação da reunião, provocando o seu esvaziamento.

Outra questão a ser apontada diz respeito à maneira como são tratadas as demandas apresentadas no CMDCA de Londrina:

[...] sempre que aparece uma demanda ou alguma coisa a ser decidida. Conforme vão aparecendo as demandas, nós não focamos um segmento ou uma prioridade (CONSELHEIRO A – NÃO GOV).

[...] todas as demandas são apresentadas em plenárias e são discutidas. Aí, a gente acaba voltando na questão da capacitação e da postura dos conselheiros. Se não for uma participação ativa de conhecimento, existem demandas que são tratadas, deliberadas rapidamente. Aí, envia um ofício sem ser refletida, sem ser questionada, sem ser estudada. Mas, isso também em decorrência do próprio conselho. Porque o conselho são os conselheiros. Isso é uma coisa muito importante. Apresenta-se um demanda, quem delibera, se essa demanda exige uma investigação, um processo, um trabalho mais amplo? São os conselheiros, não é o conselho (CONSELHEIRO I – NÃO GOV).

Como pode ser percebido, o conselho tem enfrentado um problema no que diz respeito às demandas pautadas para serem deliberadas em caráter de urgência. Via de regra, elas são tratadas de forma rápida, utilizando o álibi da emergência. Qualquer deliberação que não passa por um processo de investigação e um amplo debate coloca em risco a postura dos membros do conselho, podendo ser qualificada de centralizadora das decisões, desvalorizando o espaço democrático e plural do conselho. Isso se contradiz com o que é apresentado a seguir por um dos entrevistados:

[...] o conselho sempre teve uma postura muito respeitosa das demandas que vinham da sociedade civil. O conselho sempre tratou com muito respeito. O conselho sempre abriu espaço para as pessoas que viessem ao conselho falar sobre suas instituições. Então, eu me lembro que era um espaço muito democrático de exposição. Agora, é claro que tem o limite da decisão dentro do limite orçamentário. Então, aquilo que pressupunha o orçamento, o conselho definia com certa tranquilidade. Aquilo que extrapolava a proposta orçamentária dependia de outras discussões (CONSELHEIRO E – GOV).

Por outro lado, alguns conselheiros fazem alusão a algo importante no que diz respeito às demandas, ao afirmarem que estão condicionadas às deliberações da última conferência:

[...] faziam parte do conselho as deliberações da última conferência, por quê? Porque a conferência tem por objetivo apontar diretrizes para a política dos direitos da criança e do adolescente. Então, as demandas eram priorizadas conforme as deliberações da própria conferência, ou alguma situação emergencial que pudesse estar acontecendo. [...] respeitar aquilo que foi estabelecido como diretriz na conferência. Todas as questões que estavam apontadas na última conferência (CONSELHEIRO G – GOV).

[...] as coisas têm sido resolvidas, a deliberação tem acontecido conforme vem sendo apresentada a demanda. Claro que o pano de fundo tem que ser a conferência (CONSELHEIRO A – NÃO GOV).

A priorização das ações, tendo por base as deliberações das conferências municipais, é a condição fundamental do conselho para a formulação e implementação de políticas públicas à população infanto-juvenil. A conferência, que acontece a cada dois anos, tem a função de diagnosticar os problemas do município, garantindo ao conselho o planejamento de suas ações a curto, a médio e a longo prazo. É no processo de deliberação da conferência que se contemplam, por exemplo, as questões relacionadas à ampliação do orçamento para implementar as ações no âmbito das políticas públicas. Esta prática rompe com o caráter emergencial e soluções pontuais no trato de problemáticas envolvendo crianças e adolescentes.

No entanto, a fala de um dos entrevistados demonstra que o conselho tem se limitado ao atendimento de demandas ligadas à assistência social:

[...] eu penso que o olhar dele (conselho) fica muito direcionado para crianças e adolescentes pobres, público alvo da assistência social. Aquele entendimento de que o conselho da criança deve deliberar sobre todas as crianças e adolescentes do município, independente se ele é pobre ou rico, isso eu acho que se perde um pouco quando ele está vinculado à assistência social. Tanto os fundos, como os conselhos, como o conselho tutelar também que é outro problema, deveriam sair do âmbito da assistência, e estar vinculados a um outro órgão da administração. Se tivesse algum órgão ligado diretamente à defesa de direitos ou de cidadania, outros conselhos também poderiam estar vinculados a esse órgão. Então, quando se fala em defesa de direitos, ele não se reporta a apenas um grupo, uma faixa, por pobreza ou por alguma situação. Tem que deliberar sobre o todo. Hoje por exemplo, nas escolas privadas, particulares, todos os serviços particulares, o conselho não tem esse olhar sobre eles. Todos os serviços deveriam estar sendo registrados no conselho. O conselho deveria estar acompanhando todos os serviços (CONSELHEIRA H – GOV).

Na medida em o conselho limita-se a discutir problemas já instalados, ou seja, tratar apenas sobre os direitos violados, fica comprometida a garantia dos direitos de forma integral, com prioridade absoluta a crianças e adolescentes como sujeitos de direitos. Neste sentido, o conselho tem dificuldades em defender a proposta de política de atendimento à população infanto-juvenil prevista pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, prevalecendo a visão reducionista, com um viés de atendimento à crianças e adolescentes em situação irregular, com resquícios teóricos do Código de Menores.

O conselho, enquanto espaço de discussão, deliberação e formulação de políticas públicas, tem se distanciado de suas funções e atribuições, diante do que é apresentado pelos seus membros. Neste aspecto, afirma-se que:

[...] aquilo que é emergencial o pessoal tem deliberado. Agora, se você me perguntar, todo mundo vota porque está entendendo do assunto? Já não sei, tenho dúvidas. [...] quando alguém fala o conselho tem que deliberar, o conselho não tem nome. É o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente. Mas, quem é? É todo mundo, sabe aquilo que é de todo mundo, mas não é de ninguém. Então, eu penso que quando nós falamos Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, tem que ser os conselheiros. Os conselheiros têm uma responsabilidade. Até agora tudo que tem direcionado ao conselho, que tem que discutir, o conselho tem que deliberar, os conselheiros se sentem em uma situação muito confortável. Porque é o conselho que tem que deliberar. A responsabilidade não recai sobre os conselheiros, e sim sobre o conselho. Então, aí tem a figura do conselho que é de todos, mas não é de ninguém. É uma situação em que eu me sinto desconfortável. Eu deixo o conselho decidir, mas não faço parte deste conselho. Quando você coloca as prioridades, se houvesse esse trabalho de que cada conselheiro vai e discute com seus segmentos, seus representados, eu tenho certeza de que o volume de trabalho para as deliberações do conselho seria muito mais diversificado, mais ampliado, atenderia a um universo maior. [...] hoje, o que aparece de deliberação é o que aparece aqui para o poder público. Dá a impressão de que o poder público traz, e o poder público vai executar depois. Então, ele traz a demanda, vota aqui, e volta para ele. É uma situação cômoda? Eu não sei, muitas vezes eu (enquanto poder público) não me sinto confortável diante disso. Na verdade, eu tenho obrigação de levar, porque eu sei das demandas, eu tenho que levar em conta o governamental. O não governamental tem representante lá dentro, vive essa situação e não consegue levar essa demanda para o conselho (CONSELHEIRO H – GOV).

Neste aspecto, o espaço do conselho torna-se frágil com a ausência de forças políticas que se manifestem diante do que é apresentado pelo poder

público. O depoimento demonstra que as demandas do conselho são levantadas pelo poder público, enquanto os representantes da sociedade civil ficam alheios ao processo de decisão. A compreensão de que o conselho contribui para que a gestão pública seja democrática, não tem se constituído uma realidade no município de Londrina, em prejuízo ao seu caráter público. Este tem sido compreendido de forma limitada pelos conselheiros:

Eu penso que nas campanhas, alguns eventos, o conselho aparece. Mas quem sempre está envolvido, participa destas campanhas, ou eventos, geralmente é a rede. Na verdade, o conselho deveria ser conhecido por toda população londrinense, isso de fato não acontece. Falta socializar informações. Penso que uma das questões de não haver essa ponte entre quem representa o CMDCA e o grupo dos representados, é que não há divulgação sistemática do trabalho do conselho. A população como um todo, deveria estar trazendo demandas para o conselho e isso não acontece (CONSELHEIRO H – GOV).

[...] (a manifestação do caráter público se dá) através da participação em eventos, da divulgação, de se tornar público também, ou seja, as campanhas do fundo, as campanhas de divulgação do próprio conselho, do aniversário do ECA (CONSELHEIRO I – NÃO GOV).

[...] através dos fóruns que a gente tem constituído, através das campanhas de esclarecimentos. Com a campanha do fundo que a gente consegue estabelecer com a comunidade, o diálogo. Não tem como falar da campanha do fundo, sem falar da ação do conselho. Eu acho que tem dado publicidade para o caráter público do conselho. E hoje, essa possibilidade das informações on-line que a gente está implantando (CONSELHEIRO F - GOV).

[...] eu acho que o conselho da criança nunca teve tanta visibilidade como ele está tendo hoje. Um pouco, eu acho que é em função da campanha do fundo, onde as pessoas têm acesso ao que é o conselho, o que é o fundo, e aí começam a ter um pouco mais de conhecimento. Hoje o conselho tem uma visibilidade bastante importante (CONSELHEIRO A – NÃO GOV).

A compreensão sobre o caráter público do conselho fica restringida à divulgação do trabalho, de modo a tornar-se conhecido pela sociedade. Não há uma percepção de que o conselho deve se constituir em um espaço transparente, plural e democrático capaz de viabilizar a gestão pública para o atendimento dos interesses da população. Desse modo, evitaria que o espaço do conselho fosse utilizado como estratégia para garantir os interesses particulares e corporativos de qualquer segmento.

A legitimidade do conselho vai além de tornar-se conhecido. É necessário que o espaço seja ocupado pelos diferentes protagonistas sociais, com o objetivo de influenciar nas decisões do poder executivo, bem como, dar visibilidade ao processo de deliberação. No entanto, a pouca socialização de informações e a pouca articulação entre representantes e representados, denuncia a fragilidade do caráter público, para não dizer privado, do conselho, conforme depoimento abaixo:

[...] quando os conselheiros divulgam para a comunidade que existe uma reunião do conselho que é aberta, e começa trazer pessoas para virem participar da reunião, há um enriquecimento de valores, proposições. Enquanto estiver só no universo dos conselheiros, eu penso que vai ser sempre um trabalho muito restrito, limitado e não vai ter essa participação efetiva. Quem cobra o trabalho desse conselheiro naquele conselho? Porque ele foi eleito, e aí quem é que fiscaliza o trabalho desse conselheiro? Não há essa fiscalização (CONSELHEIRA H – GOV).

[...] eu acho que teria que avançar muito, porque ele (o conselho) se tornaria público, um espaço realmente público, quando a própria comunidade se sentisse, entendesse o conselho enquanto espaço público. Acho que isso ainda não acontece. Então, não entendo o conselho de direitos como um espaço público, como agente de cidadania e de controle social. A comunidade deveria se apropriar disso (CONSELHEIRA A – NÃO GOV).

[...] você elege os representantes da sociedade civil numa conferência. É uma eleição aberta, e vão concorrer àquela eleição as pessoas, os dirigentes, os técnicos, os profissionais, enfim, quem está de acordo com aquilo que a legislação estabelece como composição do conselho. É um espaço democrático, um espaço participativo, e que no momento da eleição do conselho está aberto. Quando você fala desta questão do caráter público do conselho, as reuniões estão abertas à participação de todas as pessoas, não são reuniões fechadas. As reuniões normalmente estão colocadas na página do conselho (CONSELHEIRO G – GOV).

Por outro lado, o fato de a população ter acesso ao espaço de discussão do conselho, não garante que o caráter público manifeste-se. A abertura do espaço do conselho à população, por si só, não é capaz de assegurar que as discussões sejam transparentes e plurais, de modo a contribuir com o processo democrático. As discussões devem ser conduzidas de maneira a respeitar o dissenso, privilegiando a autonomia das decisões, na perspectiva de garantir que o espaço torne-se verdadeiramente público, favorecendo a construção de propostas coletivas.

Neste sentido, deve-se levar em consideração como se dá o processo de deliberação dentro do conselho, buscando verificar se o mesmo está aberto para garantir que os interesses coletivos sejam atendidos. Assim, apresentaram-se posições opostas em relação à atitude do poder público frente às deliberações do conselho.

[...] nós tivemos uma administração democrática. O poder público sempre respeitou as deliberações do conselho. O que o conselho deliberava, a gente tinha muita tranquilidade com relação a isso, mesmo porque, uma das falas do prefeito na época, e continua o mesmo prefeito, e ele continua com a mesma fala, que o espaço de discussão de qualquer política do município tem que ser o conselho. Então, a partir disso, as deliberações eram acatadas de um modo geral (CONSELHEIRO B – NÃO GOV).

[...] nestas duas gestões que eu tenho acompanhado é total respeito. Todas as ações vem de encontro com as deliberações da conferência e do conselho. Quando há uma iniciativa de mudança vem para plenária, vem para o conselho a discussão. Então, há o embate. Não vou dizer que tudo o que está eleito como prioridade na conferência seja o que a Secretaria de Assistência queira, mas ela vem executando. [...] já vi questões importantes, e a secretaria foi voto vencido. Então, ela vem observando, vem respeitando nas últimas gestões que eu tenho acompanhado (CONSELHEIRO I – NÃO GOV).

[...] especialmente neste período que você está se referindo, a gente teve a experiência de bastante respeito por parte do poder público, no sentido de entender que cabe a este conselho a deliberação da política, e que cabe ao órgão gestor cumprir as deliberações. O meu entendimento é que sempre teve muito respeito por parte do poder público (CONSELHEIRO G – GOV).

[...] todos os planejamentos da secretaria, nós pegávamos as deliberações do conselho da criança, do conselho da assistência. Se nós tivéssemos que tomar a decisão do que vamos fazer no ano, primeiro puchávamos as deliberações das conferências, e depois nós decidíamos o que fazer. Então nossa posição foi sempre de respeitar as deliberações do conselho. É claro que são deliberações das quais nós também tivemos influência, até pelo nosso conhecimento. Não dá para negar que os servidores públicos que estão nos conselhos estão tratando com essa questão ao longo dos anos. Eles vêm para o conselho munidos desta experiência, de conhecimento da realidade, de informação sobre as necessidades. Eu não penso que o poder público deve ser omissivo no conselho, deve levar para o conselho tudo o que sabe. Por outro lado, tem a função de respeitar a decisão do conselho (CONSELHEIRO E – GOV).

Por outro lado, o poder público tem posturas que contrariam as falas anteriores, na medida em que,

[...] o conselho está fazendo aquilo realmente que ele (poder executivo) queria que fosse. É meio manipulado. Não há resistência porque está vindo de cima para baixo. A sociedade civil não tem cumprido seu papel. Ela fica com medo de falar alguma coisa, ela está encolhida. Teria que ter uma sociedade mais forte, que discuta, que faça reunião. Eu tenho certeza de que estou errando. Deveria ter reunião (só com a sociedade civil) para a gente ficar mais fortalecido, isso é importante. A gente fica com medo de levantar a voz e virem pedra para cima da gente. Porque eles (poder público) vêm com tudo ali (CONSELHEIRO C – NÃO GOV).

[...] o poder público fecha a situação. Prevalece a opinião do poder público. Eu acho que a situação chega mais ou menos pronta, e prevalece o poder público, eu estou sentindo isso nessa gestão (CONSELHEIRO J – NÃO GOV).

[...] eles (poder público) querem colocar aquilo que eles podem mostrar. Isso aqui a gente fez por que teve condições de fazer, que é o importante e que deu para fazer. Então a aprovação de políticas que possam vir a ser cumpridos fica mais difícil. Eles querem mesmo é colocar aquilo que está mais fácil para eles, mais conveniente (CONSELHEIRO D – NÃO GOV).

A partir dos depoimentos, são apresentadas decisões vindas “de cima para baixo”. Assim, torna-se conveniente para o poder público afirmar que tem respeitado o que foi decidido pelo conselho. Trata-se de concordar com decisões que já haviam sido tomadas antes mesmo de passar pela votação no conselho. Ao mencionar que o CMDCA de Londrina realizava aquilo que é vontade do poder público, coloca-se em dúvida a afirmação de que há respeito sobre as decisões do conselho. Este tem simplesmente concordado com aquilo que já veio pronto e deve ser aprovado. Como pode ser percebido, há inclusive, por parte de representantes da sociedade civil, certo receio de se posicionar contrário ao poder público. Isso demonstra a submissão do conselho frente às decisões que já foram encaminhadas para serem avaliadas pelo CMDCA. O medo de se manifestar denuncia a ausência de um debate plural, e que não leva em consideração a diversidade de idéias e de pensamentos presentes no espaço do conselho.

Diante do que tem sido apresentado, a aceitação por parte dos membros do conselho em relação ao que está sendo deliberado, remete à compreensão de que o poder público está respeitando as deliberações do CMDCA. Assim, o conselho deixa de exercer sua autonomia, ao concordar com as imposições que vêm de cima para baixo.

O conselho perde a oportunidade de manifestar o seu caráter público, na medida em que a sociedade civil encontra-se desarticulada para se posicionar frente à opinião de um grupo restrito ligado ao poder público. As decisões que foram tomadas por este grupo passam a ser vistas como deliberações do conselho, e, portanto, respeitadas pelo poder público. Os conselheiros dão seus pareceres favoráveis a algo que já havia sido pensado e decidido, garantindo assim, a aparência de que tudo ocorreu de forma democrática. A referida postura por parte dos conselheiros foi evidenciada na ocasião dos encaminhamentos sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2007, quando o conselho legitimou, sem questionar de maneira crítica sobre os números apresentados pelo poder executivo. Este assunto foi discutido de maneira superficial, sem uma efetiva intervenção por parte do conselho. A reunião foi marcada pela ausência de muitos conselheiros, e pela pressão para que terminasse, principalmente quando se discutiu sobre a LDO voltada à saúde. Esta se voltou para questionamentos de natureza técnica, distanciando-se do assunto principal. Percebe-se que, quando se trata de pressionar o poder público no que se refere à ampliação de recursos para a população infanto-juvenil, o CMDCA tem dificuldades em se manifestar. Nas reuniões do CMDCA pôde-se perceber que alguns conselheiros raramente se posicionavam contrário às propostas do poder público.

Outra manifestação importante e que revela o caráter público do conselho está relacionada ao processo de eleição dos seus membros, independente do segmento que representa. Sobre a legitimidade do processo democrático de eleição do CMDCA de Londrina, os depoimentos sinalizam que,

[...] foi um processo bastante tranquilo. As entidades se apresentaram, inclusive, no meu segmento eram duas vagas para conselheiro, mais dois suplentes, não houve problema nenhum (CONSELHEIRO A – NÃO GOV).

[...] foi uma eleição que houve na época, foi por indicação da entidade, e foi na conferência. Teve pouca concorrência na época. (CONSELHEIRO C – NÃO GOV).

[...] foi um processo de eleição. Nós inscrevemos a instituição, inscrevi como delegado, e concorreremos. Não foi muito tranqüila não, a eleição do conselho municipal da criança e do adolescente. É meio conturbado, tem muitos conchavos, o poder público faz os conchavos deles e entra lá quem querem. Eu já havia participado em outras vezes e os conchavos ali são muito, muito acirrados. Eles têm um poder de conchavo por trás lá, entra quem o poder público quer. Se eles não quiserem que você entra, você não entra mesmo. Eu acompanhei a última eleição para essa gestão atual. Foi do mesmo jeito, não mudou não. É visível, é uma coisa assim escancarada (CONSELHEIRO D – NÃO GOV).

A referência sobre a tranqüilidade nas eleições do conselho durante a conferência não condiz com um ambiente de disputa de poder. Considerando que o conselho e as conferências são espaços plurais, de diversidade de idéias, e por se tratar de um espaço eminentemente político, os conflitos lhes são inerentes. Ao concorrer por uma vaga no conselho, o candidato traz consigo pensamentos, idéias, intenções. Portanto, a dinâmica adotada determina a condução da eleição. Neste processo, podem ser utilizadas diversas estratégias tanto com o objetivo de eleger representante submisso aos interesses do poder público, quanto representante de entidade com propósitos particulares, desqualificando o processo de representação dos interesses coletivos.

Nesta perspectiva, o conselho corre o risco de desqualificar instrumento fundamental para a gestão pública municipal: a responsabilidade de compartilhar o poder de decisão entre o poder público e a sociedade civil organizada.

O processo democrático de eleição fica comprometido ainda, quando, segundo o depoimento:

[...] é verificada a questão do presidente. Ele vem de cima para baixo. Já vem prontinho. Quem é que vai ser. Eu percebi isso na eleição. Já foi articulado para aquela pessoa ganhar, tanto é que eu nem votei. Vem pronta, disso eu tenho certeza. Vindo pronta e sendo aquela pessoa que eles (o poder público) estão indicando, é mais fácil de manipular (CONSELHEIRO C – NÃO GOV).

[...] eu não tinha nenhuma atuação da área da criança e do adolescente no município. Não tinha muita opção de nome. A pressão foi que eu assumisse. Foi meio complicado, eu falei que eu tinha muita dificuldade de assumir por conta que eu não tinha experiência nenhuma nessa área. Para minha surpresa, quando eu cheguei na primeira reunião do conselho, porque você é eleita, você toma posse e na primeira reunião, é que se elege o presidente do conselho. Aí veio o susto maior, porque eu estava certa que eu iria compor o conselho, iria fazer parte daquele conselho, mas sem um cargo. Resolveu-se eleger outro presidente. E aí, a questão, quem se candidata? Ninguém, aquele silêncio total. Fizeram o discurso que deveria ser alguém da sociedade civil e não do poder público. Então, mediante a fala da Secretária de Assistência na época, os conselheiros acharam também por consenso que deveria permanecer com a sociedade civil, considerando alguns entraves que muitas vezes acontecem. Por exemplo, na Câmara, em outros poderes que, se o presidente é do poder público, normalmente estas instâncias não conseguem fazer a diferenciação do profissional que é do poder público e do presidente do conselho, que é um órgão independente. Na época, a assistência encaminhou essa proposta. Chegaram no meu nome, acho que foi um dos últimos nomes a ser cogitado. Ninguém podia, quando chegou no meu nome, eu também falei que não podia, claro. Mas, houve mil argumentações: que eu era assistente social, que o fato de eu ser assistente social era um diferencial para conduzir e tal, e, foi assim, meio na pressão, que eu acabei assumindo. Eu não tinha nenhuma perspectiva de trabalhar com isso, criança e adolescente, para mim era muito distante, mas, ao mesmo tempo, eu sempre fui uma pessoa movida por muitos desafios. Então, para mim era um desafio muito interessante (CONSELHEIRO B – NÃO GOV).

A predisposição em eleger alguém para presidente que possa atender aos interesses do poder constituído demonstra a dificuldade em garantir uma eleição democrática, em que seja escolhido o conselheiro que tenha convencido seus pares a partir de suas propostas. Por outro lado, percebe-se a dificuldade de haver um número maior de candidaturas ao cargo de presidente, a fim de que os conselheiros tenham outras opções de escolha. Isso facilita a eleição de um membro do conselho que possa responder aos anseios do poder público.

Assim, qualquer estratégia adotada para manutenção do controle sobre as decisões do conselho feriu o processo de participação. Prevalecem práticas que dificultam o exercício do controle social sobre a coisa pública.

Ainda, outro óbice enfrentado pelo conselho, para garantir o controle sobre a coisa pública através das ações do CMDCA, está na dificuldade dos conselheiros assumirem o cargo sem ter domínio de suas atribuições, segundo a fala do conselheiro:

[...] o que a gente percebe, tanto do representante governamental como não governamental, é o despreparo dessas pessoas para estarem assumindo o papel enquanto conselheiros. É o desconhecimento da atribuição após assumir este papel. Então, é interessante que, às vezes, as pessoas entram como conselheiro, se candidatam e eles têm a noção de que conselheiro vai lá uma vez por mês, ele vai lá vota em algumas propostas. Mas, eles não entendem que ser conselheiro requer um trabalho continuado, que isso é uma função que exige muita responsabilidade, muita pesquisa, muito estudo para poder deliberar sobre qualquer proposta que apareça no conselho. Afinal de contas, o conselheiro está lá para definir aquilo que é prioridade para as crianças e adolescentes do município. Então, a compreensão dos conselheiros é muito superficial quando eles entram. Quando eles estão começando a entender, eles acabam saindo do conselho. (CONSELHEIRA H – GOV).

No entanto, o argumento acima perde força quando, para grande parte dos conselheiros, esta não é a primeira experiência em conselho:

[...] essa é a minha segunda gestão como conselheira, eu assumi representando a sociedade civil (CONSELHEIRO A – NÃO GOV).

[...] segunda gestão, o ano que vem eu já estou encerrando, já dei muita contribuição. Participei do conselho da assistência por duas gestões também (CONSELHEIRO C – NÃO GOV).

[...] do conselho da criança, eu participei desde quando eu me tornei secretária por indicação do prefeito (CONSELHEIRA E - GOV).

[...] eu tenho uma experiência na área da criança e do adolescente. Eu fui conselheira tutelar, tenho toda uma trajetória dentro desse processo de trabalho, também envolvimento aí, inclusive desde quando o estatuto foi implementado. Os critérios para a indicação dentro do poder público foram a partir da experiência profissional e do envolvimento direto do trabalho também na área da criança e do adolescente. Eu fui conselheira tutelar no primeiro conselho tutelar Londrina. Eu participei como conselheira em outras gestões passadas (CONSELHEIRO F – GOV).

[...] com relação ao meu envolvimento ou à minha participação na construção dos conselhos, seja da assistência social, da criança e do adolescente, dos direitos da pessoa com deficiência, de ciência e tecnologia, a gente vem tendo uma participação, contribuindo na construção desses conselhos, não só o da criança e do adolescente, mas de outros conselhos. Acho que é importante salientar que eu sou funcionária pública desde 1987, portanto faz dezoito anos que eu sou funcionária pública e o Estatuto da Criança e do Adolescente é de 90. Eu trabalho na prefeitura desde antes do estatuto da criança e do adolescente, então a gente teve a oportunidade de participar com outros colegas, tanto de profissão como de outras profissões, com a rede de serviços ou com a sociedade civil organizada, deste

processo de construção, inclusive da construção da legislação municipal no que diz respeito aos direitos da criança e do adolescente, a própria criação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do município de Londrina (CONSELHEIRO G – GOV).

[...] eu nunca fui conselheira da criança, eu sempre estive como conselheira da assistência social. A maioria das pessoas que já atuam diretamente com criança e adolescente estavam nas gestões anteriores e não poderiam estar assumindo uma nova gestão. (CONSELHEIRO H – GOV).

O que pode se observar é que parte significativa dos conselheiros, apesar de demonstrar acúmulo de experiência em conselhos, participação em diversas atividades vinculadas à criança e ao adolescente, membros atuantes em outros conselhos, ainda assim, o conselho ressoa de uma postura mais ativa no que se refere à participação e ao controle social na gestão da coisa pública.

Isso revela que os conselheiros têm dificuldade em exercer suas funções com autonomia, comprometendo o espaço democrático, fruto de luta coletiva para garantir o direito de administrar a coisa pública com transparência, com respeito ao diverso, ao plural e ao atendimento de necessidade e de interesse que contemplem a vontade da maioria. O limite de atuar nessa perspectiva é evidenciado quando se afirma que:

[...] as pessoas que passam por esse processo de eleição querem pleitear uma vaga no conselho. Mas na hora da participação mesmo, essa participação não é efetiva. Acaba simplesmente sendo uma votação. (CONSELHEIRO A – NÃO GOV).

[...] as pessoas, a partir do momento em que são eleitas, elas não conseguem entender qual é o verdadeiro papel e qual o poder que possuem estando naquele conselho. E por não entender muitas vezes, acabam se distanciando, tendo uma participação muito fraca (CONSELHEIRO B – NÃO GOV).

Ao reduzir a participação ao simples ato de votar, os conselheiros desqualificam o espaço do conselho, enquanto instrumento político de defesa dos direitos da criança e do adolescente. Percebe-se que há uma dificuldade, por parte dos conselheiros, em compreenderem o CMDCA enquanto espaço de debate capaz de compartilhar com o poder público, decisões que dizem respeito à criança e ao adolescente do município de Londrina. Os limites no desempenho de seus papéis têm desestimulado os conselheiros a assumirem uma ação pro - ativa, numa

perspectiva de provocar mudanças na condução da política pública de atenção a este segmento etário, deixando, desta forma, de valorizar o espaço do conselho.

Além das dificuldades acima levantadas, os conselheiros ainda enfrentam problemas relacionados à carga horária para participar das reuniões; sobreposição de atividades, ou seja, dificuldade em conciliar o tempo da atividade profissional com a atuação no conselho; desinteresse por parte de alguns membros do conselho; práticas burocráticas; baixo nível de motivação, dentre outras situações, abaixo identificadas pelos conselheiros:

[...] eu tive muita dificuldade no meu trabalho por conta da disponibilidade de carga horária. Então, esta é uma questão muito séria junto aos conselhos. Acho que tem que ser repensado. Por exemplo, você é da sociedade civil, você representa uma instituição. A instituição tem interesse em que você esteja lá, mas, ao mesmo tempo você não deixa de ter suas ocupações diárias do dia a dia da sua profissão dentro da instituição. Muitas vezes, os profissionais não conseguiam ter o mesmo pique que o poder público de estar acompanhando todo o processo. Por exemplo, uma reunião que era super importante nós estávamos sempre em minoria, não estávamos com maioria, mesmo a gente fazendo aquele chamamento (CONSELHEIRO B – NÃO GOV).

[...] eu tenho percebido, que esta gestão está pior do que a outra. Mais fraca, a sociedade civil está muito fraca, a outra era mais forte. A outra, eu peguei num período de transição, de um prefeito para o outro, e, então tinha pessoas mais envolvidas. Inclusive a gente (sociedade civil) tinha reuniões, não muitas, mais tinha umas três ou quatro que eu achei muito importante, mas que não deu continuidade. [...] sociedade civil discutir qual era a nossa participação, o que a gente deveria fazer. Tem conselheiro que vai hoje, passa não sei quanto tempo que ele volta, ele não está tendo o interesse, ele não está valorizando o peso dele ali na reunião. [...] falta maior participação da sociedade civil. Ela é fundamental dentro do conselho, porque o poder público, a gente já sabe, é claro, que ele (o poder público) vai querer que aconteça tudo aquilo que eles querem que aconteça. Então, a sociedade civil tem que estar mais participativa (CONSELHEIRO C – NÃO GOV).

[...] um desconhecimento das próprias pessoas que compõem o conselho, o que de fato seja ser conselheiro da criança. Outra coisa é a questão do compromisso. Alguns conselheiros entram para garantir recursos para sua entidade. Então, eles comparecem e participam da reunião onde se discute o critério de partilha de recursos. Mas, nas outras reuniões são ausentes ou omissas. Isso é uma limitação para nós. Muitas vezes, a diretoria de uma entidade fala para seu representante: hoje você não vai (à reunião do CMDCA), porque tem trabalho para fazer. Qual é o valor que essa entidade atribui ao seu representante, ao trabalho que ele faz dentro do conselho? Então, nesse sentido, eu penso que há um vácuo muito

grande, de realmente promover essa participação. O controle social não acontece dessa forma como está hoje, e nem a participação de fato (CONSELHEIRO H - GOV).

[...] é você ter condição de ultrapassar esse poder que o poder público exerce dentro do conselho. Esse é um limite muito grande. As vezes a gente ia para a reunião já desgastada, cansada, porque poderia sair dali sem a possibilidade de um aprovação. Então, isso desanimava. Você sabe que ali dentro eles (poder público) mandam e desmandam (CONSELHEIRO D – NÃO GOV).

[...] eu acho que os limites estão exatamente na prática, no exercício da democracia. A tradição de lidar com um modelo centralizador, de práticas arraigadas. Acho que um dos limites é a gente vencer essa tradição de um modelo burocrático, e que, portanto, não reconhece o espaço público democrático. A falta do exercício do controle mesmo, nós temos experiência nisso. As pessoas vão para o conselho esperando que alguém decida por eles também, esperando que alguém traga uma luz de algum lugar. Um outro limite é a falta de articulação com sua base, o conselho não se articula com sua base. Então, na hora que ele tiver que vir com um confronto com o poder público, por exemplo, qual é o tipo de força política que ele construiu ao longo dos anos? Isso é um limite (CONSELHEIRO E – GOV).

[...] a gente tem percebido que a questão da participação tem sido tônica das várias gestões do conselho, mas que ainda é um limite que está colocado. Porque historicamente as pessoas não têm na participação como possibilidade de decisão de determinada política pública. Um grande desafio é essa questão da participação (CONSELHEIRO G – GOV).

Os limites apresentados têm sido reiteradamente manifestados pelos conselheiros em diferentes momentos. São dificuldades que vêm comprometendo o processo de participação efetivo dos conselheiros, no exercício efetivo do controle social sobre a gestão da coisa pública. Pode-se compreender que a tradição do modelo centralizador de decisões tem prevalecido na prática cotidiana do conselho de Londrina. Neste sentido, o próprio conselho desvaloriza este espaço enquanto uma ferramenta de gestão pública democrática, na medida em que se naturaliza o poder instituído como instância de decisão da coisa pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As discussões apresentadas neste trabalho assinalam os desafios enfrentados pela população em se apropriar de espaços públicos que possam contribuir com o estabelecimento de um processo democrático, capaz de viabilizar direitos à população infanto-juvenil.

Com a Constituição Federal de 1988, foram instituídos os conselhos de políticas públicas, entre eles, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, a partir da regulamentação do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90). Entretanto, embora estes conselhos permitam à população a participação nas decisões políticas e no controle sobre os serviços prestados, esses instrumentos não têm sido utilizados com sucesso, no sentido de orientar a gestão pública no atendimento aos interesses coletivos.

A tradição autoritária tem prevalecido, ignorando espaços públicos de decisão política. Estes, embora tenham um caráter progressista, foram instituídos sobre uma base conservadora, sendo constantemente contestados por aqueles que ainda não vislumbraram um processo democrático capaz de compartilhar o poder, ainda concentrado nas mãos dos gestores públicos.

Diante do autoritarismo, historicamente colocado em prática no Brasil, a cultura política antidemocrática tem dificultado a incorporação, por parte da população, de uma postura política que valorizasse os espaços públicos e os reconhecessem como instrumentos fundamentais na democratização da coisa pública.

Neste prisma, a garantia na legislação brasileira de instrumentos que possibilitem a participação e o controle social, não tem sido suficiente para aproximá-la das decisões que interferem diretamente na vida cotidiana de cada um.

A letargia, no qual se encontra a população, é resultado do seu distanciamento político, arquitetado pela classe dirigente deste país, que sempre reconheceu como perigoso a possibilidade das classes populares ocuparem os espaços públicos de decisões política. O processo de participar, na perspectiva de decidir, sempre foi descartado pelos detentores do poder que têm criado resistência para o fato de que a população venha a exercer o controle social sobre a coisa pública. Assim, pode-se destacar a dificuldade da população em construir uma

cultura política que possibilite um processo efetivo de participação, permitindo a intervenção da sociedade nas tomadas de decisões do poder público, em nome do interesse coletivo.

Nesta perspectiva, os conselhos têm sido desvalorizados e, muitas vezes, desqualificados enquanto espaços públicos democráticos. Assim, na medida em que a população não tem percebido sua importância, tais instrumentos são apropriados pelos gestores públicos para legitimarem decisões que ainda continuam sendo tomadas de forma autoritária. Para a população, o fato de deter o direito de estabelecer uma nova relação com o poder público, compartilhando poderes na condução e gestão da coisa pública, ainda causa estranheza.

Logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil, no início dos anos de 1990, foi submetido à implementação do projeto neoliberal. O individualismo, instigado pelo neoliberalismo e introjetado na sociedade, tem contribuído para desmobilizar a população, dificultando a consolidação de espaços públicos. Assim, são grandes os desafios para construir projetos de interesses coletivos.

O projeto neoliberal tem sido eficiente em fragilizar o processo democrático, na medida em que tem causado o desinteresse por parte da população no que se refere às formas de organizações sociais que prezem pela construção e consolidação de espaços públicos plurais.

Atualmente, pode-se constatar que a população tem tido dificuldades em se organizar, privilegiando soluções a partir de iniciativas individuais ou corporativas, enfraquecendo projetos coletivos. Nesta perspectiva, o espaço público tem perdido sua importância enquanto local de se fazer política, capaz de contribuir com a efetivação de direitos da população.

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, no município de Londrina, também tem tido obstáculos em romper com a tradicional gestão pública, embora este conselho atenda às exigências constitucionais que garante a participação e o controle social em suas atribuições e funções.

O desenho atual do conselho é de um órgão com capacidade de estabelecer uma nova relação entre Estado e sociedade civil – relação de compartilhar poder. No entanto, o CMDCA de Londrina tem tido dificuldades em se desvencilhar de práticas autoritárias, por parte daqueles que detêm o poder. Os

representantes da sociedade civil, muitas vezes, colocam-se numa relação de subordinação ao poder constituído.

O poder público tem consultado os conselheiros sobre a política de atendimento voltada à população infanto-juvenil. Neste aspecto, os membros do CMDCA de Londrina legitimam decisões que já foram tomadas fora do espaço do conselho, acreditando que estão efetivamente decidindo sobre os rumos da política de atendimento. Os conselheiros têm dificuldades em compreender a participação como um processo de tomada de decisão, ou seja, entender o conselho enquanto espaço adequado para poder público e sociedade civil formularem a política pública voltada a crianças e adolescentes, de forma compartilhada.

As ações desenvolvidas pelos conselheiros não correspondem à postura de atores políticos, na condição de sujeitos partícipes do processo de mudança na condução da coisa pública. Ao contrário, os membros do conselho, em especial aqueles que representam a sociedade civil, têm se comportado como atores secundários que são acionados quando necessários para atender aos interesses da gestão pública municipal.

Constata-se, ainda, que o CMDCA de Londrina tem dificuldades em garantir o exercício do controle social, na medida em que pouco tem interferido nas decisões ligadas aos serviços destinados à criança e ao adolescente, uma vez que a participação não tem se dado de maneira efetiva. O ato de participar é indissociável do exercício de se controlar a coisa pública e vice-versa.

Nas reflexões sobre o CMDCA, pôde-se confirmar a permanência de um modelo de gestão que, embora no discurso valorize a participação da população, na prática tem-se utilizado de artifícios para dificultar ações que privilegiem a interferência da sociedade na condução da coisa pública. Desta forma, a participação tem-se caracterizado enquanto discurso, alimentando uma gestão burocrática, que mantém sua centralidade no chefe do poder executivo.

Nesta perspectiva, o poder público tem utilizado de estratégias para manter o seu controle sobre as decisões do conselho. Assim, têm prevalecido práticas autoritárias que pouco contribuem para superação da cultura política da não participação. Isso colabora para que o CMDCA de Londrina seja reconhecido enquanto espaço público frágil e com dificuldades de os conselheiros utilizarem como ferramenta indispensável para a gestão pública municipal, correndo o risco de constituir-se em simples cumprimento de uma determinação legal.

O CMDCA de Londrina tem dificuldades de manifestar o seu caráter público na medida em que não tem sido ocupado por uma diversidade maior de atores sociais e políticos. A transparência é fragilizada, com discussões freqüentemente restritas aos seus membros. Além disso, os conselheiros não têm exercido sua representação de maneira efetiva, atendendo muitas vezes, aos interesses individuais ou corporativos, prejudicando o atendimento das necessidades dos seus segmentos.

As reflexões realizadas, a partir da pesquisa, apontam para um prejuízo na autonomia do conselho no momento em que suas eleições e decisões sofrem interferência do poder público. Neste sentido, as ações implementadas pelo CMDCA, muitas vezes, partiram do poder executivo, obstaculizando o conselho em atuar na perspectiva da participação e do controle social.

O exercício de uma participação passiva por parte dos conselheiros tem determinado a construção de conceito limitado sobre o ato de participar. A dificuldade dos conselheiros está no exercício de uma participação que efetivamente represente as tomadas de decisões, função que deve fazer parte do seu cotidiano.

Cumprе ressaltar que a ausência de uma participação capaz de imprimir mudanças na gestão pública não é um problema específico do município de Londrina, mas de maneira geral, a população brasileira não foi motivada a exercer o ato de participar ativamente. Neste sentido, os cursos de capacitação implementados nos conselhos, por si só, não têm sido capazes de alterar uma cultura política antidemocrática desenhada ao longo de anos. É preciso, como diz Benevides (2000), chamar a atenção para a enorme necessidade daquilo que se define como “[...] educação para democracia [...]”, entendido como um movimento educacional político, capaz de enfrentar o “[...] descrédito, o desinteresse, o egoísmo político e o desencanto com a própria idéia de democracia [...]”. A desvalorização da política e a ameaça à democracia têm raízes profundas na história brasileira, o que tem fragilizado os espaços públicos, necessitando urgentemente ser enfrentado.

Nesse sentido, faz necessário implementar medidas que propiciem o exercício cotidiano da participação, não só no âmbito dos conselhos, mas nos mais variados espaços públicos que permitem construir uma outra cultura política, capaz de despertar na população o empenho em discutir propostas que atendam o interesse coletivo. Para isso, é fundamental que o espaço público seja entendido

como um instrumento de trabalho na construção de propostas que privilegiem os interesses das massas populares.

É preciso acreditar que o exercício de uma participação concreta e a efetivação do controle social sobre aquilo que é público implicará o resgate de valores éticos fundamentais como liberdade, respeito, dignidade, justiça, eqüidade, de modo a alavancar o sentimento e a esperança da população, hoje em estado de letargia. Assim, é necessário enfrentar com indignação, com capacidade e com coragem, os obstáculos que impedem a população de lutar em prol dos interesses gerais da coletividade.

O desafio está na capacidade de os conselheiros ampliarem horizontes do conhecimento político, ético, teórico e operativo, ou seja, sejam capazes de redimensionar as práticas coletivas, valorizando o cotidiano, descobrindo suas diferenças e os diferentes encontrando sua igualdade. O importante é que seja possível estabelecer uma verdadeira democracia, de modo a permitir a todos os cidadãos, a efetivação dos direitos que lhes são garantidos pela Constituição Federal de 1988.

Esta pesquisa não teve a intenção de esgotar a discussão sobre o assunto, mas a partir da análise dos dados, procurou contribuir para ampliar as reflexões sobre a gestão pública. Ao se aproximar da realidade, objetivou apontar os obstáculos enfrentados pela população no que se refere ao exercício da participação e do controle social, mas acima de tudo, pretendeu com apresentar possibilidades para a construção de um processo democrático, através da consolidação de espaços públicos como os Conselhos de Direitos.

REFERÊNCIAS

- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. 6. ed. Petrópolis: Paz e Terra, 1995. p.09-23.
- ARENDT, Hannah. **Da revolução**. Brasília: Ática, 1990.
- BATISTA, Alfredo. Reforma do estado: uma prática histórica de controle social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.61, p.63-90, nov. 1999.
- BAQUERO, Marcello. Cultura política participativa e desconstrução democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.15, n.4, p.98-104, out./dez. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=s0102-88392001000400011&lng=pt&nrm=isso> Acesso em: 17 ago. 2006.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BASURTO, Carlos Arteaga; SORIANO, Leticia Cano; CASILLAS, Maria de los Angeles Rodríguez. La participación ciudadana: una ausencia? **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.65, p.78-94, mar. 2001.
- BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.
- BENEVIDES, Maria Victoria. **O que é formação para cidadania**. jan. 2000. Entrevistador: Silvio Caccia Bava. São Paulo: ABONG, 2000. Entrevista concedida à Associação Brasileira de Organização não Governamentais, São Paulo. Disponível em: <<http://www.abong.org.br/>> Acesso em: 17 ago. 2006
- BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do estado: entre eficiência e democratização**. Barueri: Manole, 2003.
- BIDARRA, Zelimar Soares. **As disputas de projetos políticos na construção das políticas de assistência social: as experiências dos conselhos municipais de assistência social de Cascavel e Toledo (oeste paranaense)**. 2004. 251 p. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.
- BÖRON, Atílio . **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.
- _____. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. 6. ed. Petrópolis: Paz e Terra, 1995. p.63-118.
- _____. Os “novos leviatãs” e a polis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo II: que estado para que democracia**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1999. p.07-67.

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

BRAVO, Maria Inês Souza. Gestão democrática na saúde: o potencial dos conselhos. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira (Org). **Política social e democracia**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p.43-65.

CAMPOS, Edval Bernardino; MACIEL, Carlos Alberto Batista. Conselhos paritários: o enigma da participação e da construção democrática. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.55, p.143-155, nov. 1997.

CARDOSO, Fernando Henrique. Os regimes autoritários na América Latina. In: COLLIER, David (Org). **O novo autoritarismo na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. p.41-62.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant; GUARÁ, Isa Maria Ferreira da Rosa. **Gestão municipal de atenção à criança e ao adolescente**. São Paulo: IEE PUC-SP/CBIA, 1995.(Série defesa dos direitos da criança e do adolescente, 4)

CASANOVA, Pablo González. Globalidade, neoliberalismo e democracia. In: GENTILI, Pablo (Org.). **Globalização excludente: desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2000. p.46-62.

CASTRO, Alba Tereza Barroso de. Espaço público e cidadania: uma introdução ao pensamento de Hannah Arendt. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.59, p.9-23, mar. 1999.

CHAUI, Marilena. **Cultura e democracia**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1990.

_____. Raízes teológicas do populismo no Brasil: teocracia dos dominantes, messianismo dos dominados. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994. p.19-30.

_____. Ideologia neoliberal e universidade. In: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia (Orgs.). **Os sentidos da democracia**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1999. p.27-51.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

COELHO, Cristina da Silva Souza. **Vivenciando medidas sócio-educativas em Londrina: um olhar a partir de jovens presos**. 2006. 133 p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) – Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2006.

CORREIA, Maria Valéria Costa . Que controle social na política de assistência social? **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.72, p.119-144, nov. 2002.

_____. A relação estado/sociedade e o controle social: fundamentos para o debate. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.77, p.148-176, mar. 2004.

DEGENNSZAJH, Raquel Raichelis. Organização e gestão das políticas sociais no Brasil: desafios da gestão democrática das políticas sociais. In: Universidade nacional de Brasília. Centro de Educação Aberta, Continuada, A Distância. **Capacitação em serviço social e política social**: módulo 3: política social. Brasília, 2000, p.57-70.

DEMO, Pedro. **Pobreza política**. 5 ed. Campinas: Autores Associados, 1996. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo).

_____. **Participação é conquista**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

DINIZ, Eli. Globalização, democracia e reforma do estado: paradoxos e alternativas analíticas. In: RICO, Elizabeth de Melo; RAICHELIS, Raquel (Org.). **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: Educ, 1999. p.91-103.

DOWBOR, Ladislau. A gestão em busca de paradigmas. In: RICO, Elizabeth de Melo; RAICHELIS, Raquel (Org.). **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: Educ, 1999. p.31-42.

FALEIROS, Vicente de Paula. Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. In: Universidade nacional de Brasília. Centro de Educação Aberta, Continuada, A Distância. **Capacitação em serviço social e política social**: módulo 3: política social. Brasília, 2000, p. 41-56.

FERNANDES, Florestan . O modelo autocrático-burguês de transformação capitalista. In: _____. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaios de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1975. p.289-353.

_____. **Nova república?** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1986.

GERSCHMAN, Silvia. Democracia, políticas sociais e globalização: relações em revisão. In: GERSCHMAN, Silvia; VIANA, Maria Lucia Werneck (Org.). **A miragem da pós-modernidade**: democracia e políticas sociais no contexto da globalização. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1997 p.53-64.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999. 206 p.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação política**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003. (Coleção questões da nossa época, 84).

GOMES, Ana Lígia. Os conselhos de políticas e de direitos. In Universidade nacional de Brasília. Centro de Educação Aberta, Continuada, A Distância. **Capacitação em serviço social e política social**: módulo 4: o trabalho do assistente social e as políticas sociais. Brasília, 2000, p.162-172.

GOMES, Romeu. A análise de dados em pesquisa qualitativa. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 1994. p.67-80.

GRAU, Nuria Cunill. A rearticulação das relações estado-sociedade: em busca de novos significados. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.47, n.1, p.113-140, jan./abr. 1996.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. 26.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HERNANDÉZ, José Gpe. Vargas. La falacia de la ciudadanía activa y global **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.86, p.56-77, jul. 2006.

IAMAMOTO, Marilda Vilella. Questão social, família e juventude: desafios do trabalho do assistente social na área sóciojurídica. In: SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurílio Castro de; LEAL, Maria Cristina (Org). **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez, 2004. p.261-298.

JACOBI, Pedro Roberto. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

LA BOÉTIE, Etienne de. **Discurso da servidão voluntária**. São Paulo: Brasiliense, 1999.

LAURELL, Asa Cristina. Avançado em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: _____. (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p.151-178.

LIMOEIRO-CARDOSO, Miriam. Ideologia da globalização e (des)caminhos da ciência social. In: GENTILI, Pablo (Org.). **Globalização excludente: desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2000. p.96-127.

LONDRINA. Lei Municipal nº 9.678 de 20 de Dezembro de 2004. Londrina, 2004.

LONDRINA. Regimento Interno do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Londrina. Londrina, 1991

MARTINS, Aline de Carvalho. Conselhos de direitos: democracia e participação popular. In: SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurílio Castro de; LEAL, Maria Cristina (Org). **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez, 2004. p.189-206.

MAZZEO, Antonio Carlos. **Burguesia e capitalismo no Brasil**. São Paulo: Ática, 1988.

MINAYO. Maria Cecília de Souza. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: _____. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 1994. p.9-29.

NAVARRO, Vicente. Produção e estado de bem-estar: o contexto das reformas. In: LAURELL, Asa Cristina (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p.91-124.

NETTO, José Paulo. Repensando o balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. 6. ed. Petrópolis: Paz e Terra, 1995. p.29-34.

_____. **Ditadura e serviço social: uma análise do serviço social no Brasil pós-64**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

CRUZ NETO, Otávio. O trabalho de campo como descoberta e criação. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 8.ed. Petrópolis: Vozes, 1994. p.51-66.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. A dimensão política da descentralização participativa. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v11, n 3, p.08-19, 1997.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do estado**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

_____. **Em defesa da política**. São Paulo: Senac, 2001.

_____. **Um estado para uma sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. Um estado para uma sociedade civil. In: RICO, Elizabeth de Melo; RAICHELIS, Raquel (Org.). **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: Educ, 1999. p.69-90.

OLIVEIRA, Francisco de. Neoliberalismo à brasileira. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. 6.ed. Petrópolis: Paz e Terra, 1995. p.24-28.

_____. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: Oliveira, Francisco de; PAOLI, Maria Célia (Org.). **Os sentidos da democracia**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1999. p.55-81.

OLIVEIRA, Maria Inez Gomes Domingues de. **A participação popular no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Londrina: processo de democratização do poder público ou de cooptação?** 1995. 29f. Monografia (Especialização em Psicologia) – Departamento de Psicologia, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 1995.

PAZ, Rosangela Dias O. Código de ética: reafirmar a função pública de conselheiros e conselheiras. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.85, p.117-122, mar. 2006.

RAICHELIS, Raquel; WANDERLEY, Luiz Eduardo. Desafios de uma gestão pública democrática na integração regional. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.78, p.05-32, jul. 2004.

RAICHELIS, Raquel . **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. 2. ed., rev. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. Articulação entre os conselhos de políticas públicas. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.85, p.109-116, mar. 2006.

SADER, Emir. Direitos e esfera pública. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.77, p.05-10, mar. 2004.

_____. Para outras democracias. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p.649-676.

SOUZA, Maria Luiza de. **Desenvolvimento de comunidade e participação**. 6.ed. São Paulo: Cortez, 1999.

SOUZA, Rodriane de Oliveira. Participação e controle social. In: SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurílio Castro de; LEAL, Maria Cristina (Org.). **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez, 2004. p.167-187.

SPOSATI, Aldaíza. Globalização da economia e processos de exclusão social. In: Universidade nacional de Brasília. Centro de Educação Aberta, Continuada, A Distância. **Capacitação em serviço social e política social: módulo 1: crise contemporânea, questão social e Serviço Social**. Brasília, 1999, p. 59-76.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de gestão: uma nova institucionalidade? In: SEMINÁRIO DE CONSELHOS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA E POPULAR: um balanço crítico da experiência, 1, Recife, 1999. mimeografado

TELLES, Vera. Sociedade civil e os caminhos (incertos) da cidadania. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.8, n.2, p.07-14, 1994.

TOLEDO, Enrique de la Garza. Neoliberalismo e estado. In: LAURELL, Asa Cristina (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2002. p.71-89.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. A emergente temática da política social na bibliografia brasileira. **Boletim Informativo Bibliográfico de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n.28, p.3-41, 1990.

VÍCTORIA, Ceres Gomes; KNAUTH, Daníela Riva; HASSEN, María de Nazareth Agra. **Pesquisa qualitativa em saúde: uma introdução ao tema**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

WANDERLEY, Luiz Eduardo. Desafios da sociedade civil brasileira em seu relacionamento dialético com o estado e o mercado. In: RICO, Elizabeth de Melo; RAICHELIS, Raquel (Org.). **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: Educ, 1999. p.105-130.

WEFFORT, Francisco Corrêa. **Por que democracia ?** São Paulo: brasiliense, 1984.

APÊNDICES

APÊNDICE A

Termo de Consentimento Informado

Esta pesquisa será conduzida sob responsabilidade de Valdir Anhucci, mestrando do curso de pós-graduação em Serviço Social e Política Social, orientada pela Profa. Dra. Vera Lucia Tieko Suguihiro, professora do Departamento de Serviço Social do Centro de Estudos Sociais Aplicados e do Mestrado em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina.

O universo da pesquisa será constituído pelos conselheiros de direitos da criança e do adolescente do município de Londrina – PR, eleitos para o biênio 2003-2005 e 2005-2007. O estudo tem como objetivo geral identificar e analisar, nas práticas do CMDCA de Londrina, as manifestações que caracterizam a participação e o controle social.

Seus objetivos específicos são:

- Levantar e caracterizar as ações deliberadas e efetivadas pelo CMDCA;
- Mapear e analisar os procedimentos adotados pelo CMDCA no processo de participação e de controle social;
- Examinar as estratégias utilizadas pelo poder público e pela sociedade civil no que se refere às ações do CMDCA;
- Identificar as diferentes manifestações da participação e do controle social, a partir das práticas cotidianas do CMDCA;
- Distinguir as diferentes manifestações de pluralidade de interesses dentro do conselho;
- Interpretar os significados de participação e de controle social construído pelos conselheiros.

A participação implica responder algumas perguntas que permitam trazer respostas para as questões levantadas nos objetivos específicos desta pesquisa.

As informações obtidas serão tratadas de maneira confidencial, de forma a impedir a identificação. O nome ou quaisquer outros dados pessoais que possam identificar o informante não farão parte de publicação, de relatório ou de outra forma de divulgação.

Qualquer dúvida advinda do teor da pesquisa e da participação solicitada poderá ser esclarecida pelo pesquisador, agora e posteriormente pelo telefone (43) 3327-1371.

Se concorda em participar deste estudo, por favor, assine abaixo.

Londrina, ____/____/____

Assinatura do entrevistado: _____

APÊNDICE B

Termo de Compromisso

Eu, Valdir Anhucci, sob orientação da Profa. Dra. Vera Lucia Tieko Suguihiro, comprometo-me a conduzir todas as atividades deste estudo de acordo com os termos do presente Consentimento Informado.

Londrina, ____ / ____ / ____

Assinatura do(a) pesquisador(a) _____

APÊNDICE C

Roteiro de Entrevista

- 1 – Em que condições assumiu a função de conselheiro?
- 2 – Como tem sido sua participação enquanto representante da sociedade civil ou do poder público junto ao CMDCA?
- 3 – Como tem exercido o controle social enquanto conselheiro? E como o conselho tem exercido o controle social?
- 4 – De que maneira o CMDCA tem interferido na gestão pública municipal?
- 5 – Como as demandas apresentadas ao CMDCA têm sido tratadas?
- 6 – Como o poder público tem se manifestado frente às deliberações?
- 7 – Quais questões são priorizadas pelo CMDCA? Porquê?
- 8 – Como são elaboradas as pautas das reuniões do CMDCA?
- 9 – De que forma o CMDCA tem manifestado o seu caráter público?
- 10 – Comente os limites e as possibilidades do CMDCA em Londrina?

ANEXOS

ANEXO A**Autorização do Campo Empírico da Pesquisa**

Avenida Duque de Caxias, 620. Londrina – PR. Fone: 3372-4309

OF. Nº 163/2006 – CMDCA.

Londrina, 29 de setembro de 2006.

À Professora
Drª. Maria Ângela Silveira

Assunto: Em resposta ao OF. M.SER 39/2006.

Informamos que por considerar o trabalho proposto pelo acadêmico Valdir Anhuci tem cunho científico, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente autoriza o atendimento a solicitação encaminhada.

Outro sim, solicitamos que ao término do trabalho proposto, o acadêmico apresente resultados alcançados a este conselho.

Dessa forma, colocamo-nos a disposição para as informações que se fizerem necessárias.

Atenciosamente,


Camila Kauani Menezes
Presidente do Conselho Municipal dos
Direitos da Criança e do Adolescente

ANEXO B**Parecer do Comitê de Ética**

UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA



GOVERNO DO
PARANÁ

COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA ENVOLVENDO SERES HUMANOS

Parecer Nº 279/06 CAAE Nº 0238.0.268.000-06 FOLHA DE ROSTO Nº 15. 107716	Londrina, 30 de outubro de 2006.
PESQUISADOR(A): VALDIR ANHUCCI	
<p>Ilmo(a) Sr(a),</p> <p>O Comitê de Ética em Pesquisa envolvendo Seres Humanos da Universidade Estadual de Londrina – CEP – UEL – de acordo com as orientações da Resolução 196/96 do Conselho Nacional de Saúde/MS, APROVA a realização do projeto: “O CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NA PERSPECTIVA DA PARTICIPAÇÃO E DO CONTROLE SOCIAL”.</p> <p>Informamos o(a) Sr(a). deverá comunicar, por escrito, qualquer modificação que ocorra no desenvolvimento da pesquisa e deverá ser apresentado ao CEP/UEL relatório final da pesquisa.</p>	
Situação do Projeto: APROVADO	
<p style="text-align: center;">Atenciosamente,</p> <p style="text-align: center;">  Profª. Dra. Nilza Maria Diniz Comitê de Ética em Pesquisa Coordenadora </p>	

ANEXO C

Regimento Interno do CMDCA de Londrina

REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE LONDRINA

CAPÍTULO I

DA DENOMINAÇÃO, SEDE, DURAÇÃO E FINS

Art. 1º - O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Londrina, criado em 16 de julho de 1.991 pela Lei Municipal nº 4.742/91 e instalado em 02 de dezembro de 1.991, com personalidade jurídica de direito privado, reger-se-á pelo presente regimento, seguindo as diretrizes traçadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Art. 2º - O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente tem sua sede e foro na cidade de Londrina, por tempo indeterminado.

Art. 3º - A área de atuação deste Conselho limita-se ao Município de Londrina.

Art. 4º - O Conselho será o órgão que tem por finalidade deliberar e controlar as ações em todos os níveis da política de atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente no Município, assegurando a participação popular paritária por meio de organizações representativas, discutindo, avaliando, intervindo nas diretrizes a serem fixadas pela União, Estado e Município e no que prescreve o Estatuto da Criança e do Adolescente no artigo 88, incisos I ao IV, bem como coordenar seu cumprimento.

Art. 5º - O Conselho tem por finalidades específicas:

- I - Formular a política de promoção, proteção e defesa dos direitos da Criança e do Adolescente; de forma integrada com as políticas sociais a nível Federal, Estadual e Municipal.

- II - Assegurar o acesso aos órgãos governamentais e não governamentais aos Conselheiros, ou qualquer pessoa por eles devidamente credenciada para os atos de diligência atinentes à promoção, proteção e defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente.
- III - Promover a articulação entre entidades e órgãos assistenciais, para a formulação, coordenação ou execução de programas e serviços referentes à Criança e ao Adolescente.
- IV - Conscientizar as lideranças, mobilizando a opinião pública, no sentido da indispensável participação de toda a comunidade, viabilizando um processo de interação desta com a promoção da Criança e do Adolescente.
- V - Realizar estudos e pesquisas para conhecer sempre mais a realidade local e regional, com vistas ao desempenho de ações comunitárias condizentes com a mesma.
- VI - Examinar e dar parecer sobre projetos de atendimento à Criança e ao Adolescente de entidades que solicitam recursos materiais, financeiros e humanos.
- VII - Gestionar junto aos órgãos, competentes na obtenção de recursos indispensáveis às entidades promocionais da Criança e do Adolescente, garantindo a manutenção de um fundo municipal para tanto.
- VIII - Exercer fiscalização quanto à aplicação da dotação orçamentária estabelecida na legislação Federal, Estadual e Municipal.
- IX - Manter registros das entidades governamentais e não governamentais, bem como de seus programas com especificações de seus regimes e capacidade de atendimento, registrando

- 03 -

modificações que forem surgindo e comunicando as mesmas ao Conselho Tutelar e Autoridade Judiciária.

§ 1º - Negar registro à entidade que:

- a) não ofereça instalações físicas em condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança;
- b) não apresente plano de trabalho compatível com a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- c) esteja irregularmente constituída;
- d) tenha em seus quadros pessoas inidôneas.

CAPÍTULO II

DA COMPOSIÇÃO

Art. 6º - O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, vinculado e não subordinado à Secretaria de Saúde e Promoção Social do Município, composto por vinte membros titulares e igual número de suplentes, sendo:

- a) dez membros titulares e igual número de suplentes, preferencialmente das seguintes áreas do Poder Público: saúde, educação, serviço social, fazenda, serviços públicos, planejamento, urbanismo, obras e viação, Fundação Universidade Estadual de Londrina, Gabinete do Executivo Municipal e Câmara de Vereadores;
- b) cinco representantes de entidades da sociedade civil organizada diretamente ligada à defesa ou ao atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente, legalmente constituídas e em funcionamento;
- c) cinco representantes dos movimentos da sociedade civil organizada que não mantenham vínculo de subordinação com o Poder Público.

- 04 -

- § 1º - O mandato no Conselho pertence à entidade, cabendo-lhe a substituição de seus titulares em caso de necessidade justificada.
- § 2º - Caberá ao titular de cada entidade-membro, na impossibilidade de sua participação, designar o suplente.
- § 3º - O não comparecimento da entidade-membro, sem justificativa, a três reuniões ordinárias consecutivas implicará no seu desligamento automático, após deliberação de 2/3 de seus membros. (art. 7º § 9º - Lei 4742)

Art. 7º - A estrutura do Conselho é composta pela Diretoria Executiva e Comissões.

CAPÍTULO III

DAS COMPETÊNCIAS E FUNCIONAMENTO

Art. 8º - A Diretoria Executiva do Conselho será composta de um Presidente, um Vice-Presidente, 1º e 2º Secretário e 1º e 2º Tesoureiro, eleitos sessão própria.

Parágrafo Único - É facultado à Diretoria Executiva, de acordo com seu plano de Diretrizes Gerais, propor a promoção de Comissões de Assessoramento com incumbência de desenvolver atividades específicas.

Art. 9º - Todos os representantes das entidades-membros do Conselho exercerão suas funções de Conselheiros sem remuneração, consideradas de interesse público relevante, devendo a entidade que representam, considerá-los efetivos, quando em trabalho do Conselho.

Art. 10º - As reuniões ordinárias da Assembléia do Conselho serão quinzenais, em datas fixadas no calendário anual, entrando em recesso nos meses de janeiro.

§ 1º - Durante o período de recesso, a Diretoria poderá designar uma comissão para resolver assunto de caráter extraordinário.

§ 2º - O Conselho poderá ser convocado extraordinariamente pelo Presidente e/ou por iniciativa de 1/3 dos seus membros, mediante ofício protocolado junto à Secretaria, com antecedência mínima de dois dias.

Art. 11º - Compete à Assembléia do Conselho deliberar:

- a) por maioria absoluta de 3/4 dos Conselheiros nos casos de: -
- I Alteração do Regimento Interno
 - II Eleição da Diretoria Executiva
 - III Deliberação sobre o fundo Municipal
- b) por maioria simples de 50% + 1 dos Conselheiros presentes nos demais casos em primeira convocação; e em segunda convocação, 1/2 hora após com qualquer quórum.

Parágrafo Único: No caso do inciso II, letra a, se não houver quórum, será convocada nova reunião, respeitando o prazo de sete dias.

Art. 12º - Ao Presidente do Conselho compete:

- a) convocar ordinária e extraordinariamente as reuniões do Conselho;
- b) presidir as reuniões do Conselho;
- c) cumprir e fazer cumprir as normas regimentais, deliberações do Conselho, bem como garantir a execução de Planos de Trabalho;
- d) representar o Conselho em todos os atos oficiais, administrativos e judiciários;

e) assinar com o Tesoureiro operações bancárias.

Art. 13º - Compete ao Vice-Presidente:

a) substituir o Presidente em suas ausências.

Art. 14º - Compete ao Secretário:

a) subscrever ofícios e correspondências;

b) redigir e elaborar as atas das Assembléias e reuniões;

c) organizar os arquivos do Conselho;

d) substituir o Vice-Presidente em suas ausências e impedimentos.

Art. 15º - Compete ao 2º Secretário:

a) substituir o secretário em suas ausências e impedimentos.

Art. 16º - Compete ao Tesoureiro:

a) manter sob sua responsabilidade todos os valores e bens do Conselho;

b) assinar recibos relativos à importância arrecadadas, subvenções e legados;

c) apresentar à Diretoria balancete mensal das receitas e despesas;

d) assinar com o Presidente as operações bancárias;

e) efetuar todos os pagamentos do Conselho.

Art. 17º - Compete ao Vice-Tesoureiro:

a) substituir o Tesoureiro em suas ausências e impedimentos.

Art. 18º - Compete ao Conselho examinar o relatório geral emitindo parecer.

CAPÍTULO IV
DAS COMISSÕES

Art. 19º - As Comissões de assessoramento serão compostas de três a cinco elementos eleitos pelos Conselheiros os quais nomearão seus coordenadores.

Parágrafo Único: Aos membros que vierem constituir as Comissões, poderão ter acrescidas pessoas alheias ao Conselho a critério da Comissão.

Art. 20º - As Comissões de Assessoramento terão prazo de duração indeterminado, dependendo das necessidades do Plano de Diretrizes gerais da Diretoria Executiva.

§ 1º - As Comissões terão por função o assessoramento e estão ligadas à Diretoria Executiva, atuando em conjunto com as atividades propostas.

§ 2º - As Comissões deverão apresentar os resultados de suas atividades dentro de prazos pré-determinados pelo Conselho.

CAPÍTULO V
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 21º - As entidades-membros do Conselho, cooperativamente, prestarão sua colaboração, no sentido de suprir o Conselho dos meios disponíveis para a consecução das metas propostas.

Art. 22º - Anualmente, deverá ser elaborado um relatório das atividades do Conselho, devendo ser enviada cópia do mesmo, até o 1º dia do mês de março, a todas as entidades públicas e privadas a ele vinculadas.

- 08 -

Art. 23º - A tramitação das propostas a serem submetidas a deliberação do Conselho deverão ser apresentadas por escrito e com fornecimento de cópias aos Conselheiros em reunião anterior.

ANEXO D



Prefeitura do Município de Londrina
Estado do Paraná

No

LEI Nº 4.742, DE 16 DE JULHO DE 1.991.

SÚMULA:- Dispõe sobre a política municipal de atendimento dos direitos da criança e do adolescente e dá outras providências.

A CÂMARA MUNICIPAL DE LONDRINA, ESTADO DO PARANÁ, DECRETOU E EU, PREFEITO DO MUNICÍPIO, SANCIONO A SEGUINTE

PUBLICADA em Londrina
Em 26/07/91 Jornal nº 11.860
Caderno Clarif. Fls. 12
<i>[Signature]</i>

LEI :

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º - Esta Lei dispõe sobre a política municipal de atendimento dos direitos da criança e do adolescente e estabelece normas para a sua adequada aplicação, em consonância com as linhas e diretrizes contidas na Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

Art. 2º - O atendimento dos direitos da criança e do adolescente no Município de Londrina será feito através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, assegurando-se em todas elas o tratamento com dignidade e respeito à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Art. 3º - O atendimento dos direitos da criança e do adolescente, no âmbito municipal, far-se-á através de:

- I - políticas sociais básicas de educação, saúde, recreação, esporte, cultura, lazer, profissionalização e outras que assegurem o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social da criança e do adolescente, em condições de liberdade, respeito e dignidade;



Prefeitura do Município de Londrina
Estado de Paraná

N.º Lei nº 4.742/91

-fls.02-

II - políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que dela necessitem;

III - serviços especiais que visem:

- a) à prevenção e ao atendimento médico e psicológico às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;
- b) à identificação e à localização de pais, tutores ou responsáveis das crianças e dos adolescentes desaparecidos;
- c) à proteção jurídico-social.

Art. 4º - Mediante proposta fundamentada do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Município poderá criar programas e serviços aludidos no artigo 3º desta Lei ou estabelecer consórcio intermunicipal de integração regionalizada, constituindo entidades governamentais voltadas especificamente para essas mesmas finalidades.

Art. 5º - As entidades de atendimento são responsáveis pela manutenção das próprias unidades e pelo planejamento e execução de programas de proteção e sócio-educativos destinados a crianças e adolescentes, em regime de:

- I - orientação e apoio sócio-familiar;
- II - apoio sócio-educativo em meio aberto;
- III - colocação familiar;
- IV - abrigo;
- V - liberdade assistida;
- VI - semiliberdade;
- VII - internação.

§ 1º - As entidades governamentais e não governamentais deverão proceder à inscrição de seus programas especificando os regimes de atendimento, na forma definida deste artigo, junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, que manterá registro das inscrições e de suas alterações, e do qual fará comunicação ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária competente.



Prefeitura do Município de Londrina

Estado do Paraná

N.º Lei nº 4.742/91

-fls.03-

§ 2º - As entidades não governamentais somente poderão funcionar depois de registradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, que comunicará o registro ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária competente.

§ 3º - Será negado o registro à entidade não governamental que:

- a) não ofereça instalações físicas em condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança;
- b) não apresente plano de trabalho compatível com os princípios da Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990;
- c) esteja irregularmente constituída;
- d) tenha em seus quadros pessoas inidôneas.

§ 4º - As entidades que desenvolvem programas de abrigo e internação adotarão os princípios e cumprirão as obrigações constantes dos artigos 92 a 94 da Lei Federal nº 8.069, de 13.07.90.

Art. 6º - São Órgãos de execução e cumprimento da política de atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente:

- a) o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- b) o Conselho Tutelar.

CAPÍTULO II

DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Art. 7º - Fica criado o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, órgão deliberativo e controlador das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, em consonância com o disposto nos artigos 65, § 2º e 156, da Lei Orgânica do Município de Londrina.

§ 1º - O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, vinculado e não subordinado à Secretaria de Saúde e Promoção Social do Município, é composto por vinte membros titulares e igual número de suplentes, sendo:



Prefeitura do Município de Londrina

Estado do Paraná

Nº Lei nº 4.742/91

-fls.04-

- a) dez membros titulares e igual número de suplentes, preferencialmente das seguintes áreas do Poder Público: saúde, educação, serviço social, fazenda, serviços públicos, planejamento, urbanismo, obras e viação, Fundação Universidade Estadual de Londrina, Gabinete do Executivo Municipal e Câmara de Vereadores;
- b) cinco representantes de entidades da sociedade civil organizada diretamente ligadas à defesa ou ao atendimento dos direitos da criança e do adolescente, legalmente constituídas e em funcionamento;
- c) cinco representantes dos movimentos da sociedade civil organizada que não mantenham vínculo de subordinação com o Poder Público.

§ 2º - Os titulares e respectivos suplentes referidos no § 1º deste artigo serão nomeados ou eleitos:

- a) pelo Prefeito Municipal, os representantes do Poder Executivo, que poderão destituí-los "ad nutum";
- b) pelo Magnífico Reitor, os representantes da Fundação Universidade Estadual de Londrina;
- c) pelos vereadores, na última sessão ordinária do período legislativo que anteceder ao vencimento do mandato, os representantes da Câmara;
- d) mediante eleição por voto direto e secreto, em Assembleia Geral especialmente convocada para esse fim nos trinta dias que antecederem ao vencimento dos mandatos, os representantes, membros titulares e respectivos suplentes de entidades e dos movimentos da sociedade civil organizada.

§ 3º - O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, por deliberação de seus membros, fixará em Regimento Interno as normas relativas a convocação, data, local e horário para a realização da Assembleia Geral de Eleição dos membros titulares e respectivos suplentes, representantes das entidades e dos movimentos da sociedade civil organizada, visando ao atendimento do disposto na alínea "d", do § 2º, deste artigo.



Prefeitura do Município de Londrina
Estado de Paraná

N.º Lei nº 4.742/91

-fls.05-

§ 4º - As entidades e os movimentos da sociedade civil organizada, interessados em concorrer à Assembleia Geral da Eleição, deverão promover a inscrição de seus representantes, candidatos a membros titulares e suplentes respectivos, junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, até quinze dias antes da efetivação da Assembleia referida na alínea "d" do § 2º deste artigo.

§ 5º - Somente poderão ser inscritos, na forma do disposto no § 4º deste artigo, candidatos de entidades e de movimentos da sociedade civil organizada com existência legal comprovada há mais de um ano, contado de sua constituição e funcionamento.

§ 6º - O mandato dos titulares e respectivos suplentes, tanto dos representantes do Poder Público, quanto dos representantes de entidades e dos movimentos da sociedade civil organizada, será de dois anos, admitindo-se a renovação ou reeleição por mais uma única vez e por igual período.

§ 7º - Serão considerados eleitos os dez titulares e respectivos suplentes representantes de entidades e dos movimentos da sociedade civil organizada que obtiverem o maior número de votos. A eleição do membro titular implica, automaticamente, a do suplente respectivo.

§ 8º - Em ocorrendo empate entre os dois últimos candidatos a membros titulares, será considerado eleito o mais idoso, o que implica a condução de seu suplente.

§ 9º - À exceção do disposto na alínea "a" do § 2º deste artigo, nenhum Conselheiro, após empossado, poderá ser destituído, salvo por deliberação de dois terços da totalidade dos membros que compõem o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Art. 8º - A função de membro do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente é considerada de interesse público relevante e não será remunerada.

Art. 9º - A posse dos membros do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente dar-se-á nos cinco dias úteis seguintes ao vencimento do mandato, impreterivelmente, em Assembleia Geral aberta à comunidade e especialmente convocada para esse fim.



Prefeitura do Município de Londrina
Estado do Paraná

N.º Lei nº 4.742/91

-fls.06-

§ 1º - Na mesma data da convocação aludida no "caput" deste artigo e subsequentemente à posse, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, em reunião que realizará com o quórum mínimo de dois terços de seus membros presentes, elegerá a Diretoria Executiva, a ser composta do Presidente, Vice-Presidente, Secretário e Tesoureiro.

§ 2º - O Presidente da Diretoria Executiva presidirá o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, competindo-lhe ainda a representação oficial, ativa e passiva, em Juízo ou fora dele, em todas as causas e assuntos relacionados com a Lei Federal nº 8.069, de 13.07.90 e esta Lei.

§ 3º - A Diretoria Executiva a que aludem os parágrafos 1º e 2º deste artigo terá suas demais funções fixadas em Regimento Interno que será elaborado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente dentro de sessenta dias após empossado.

Art. 10 - Compete ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente:

- I - formular a política de promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, observados os preceitos expressos da Constituição Federal, da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Município de Londrina e da Lei Federal nº 8.069/90;
- II - acompanhar a elaboração e avaliar a proposta orçamentária do Município, indicando ao Prefeito Municipal as modificações recomendáveis à consecução da política formulada;
- III - estabelecer prioridades de atuação e sugerir a aplicação de recursos públicos destinados à assistência social, especialmente para o atendimento de crianças e adolescentes;
- IV - homologar a concessão de auxílios e subvenções a entidades particulares filantrópicas e sem fins lucrativos, atuantes no atendimento ou defesa dos direitos da criança e do adolescente;
- V - avocar, quando necessário, o controle das ações de execução, da política municipal de atendimento às crianças e adolescentes, em todos os níveis;
- VI - propor aos poderes constituídos modificações nas estruturas dos



Prefeitura do Município de Londrina
Estado do Paraná

N.º Lei nº 4.742/91

-fls.07-

Órgãos governamentais diretamente ligados à promoção, proteção e defesa da infância e juventude;

- Incluso*
- VII - oferecer subsídios para a elaboração de leis atinentes aos interesses das crianças e dos adolescentes;
 - VIII - deliberar sobre a conveniência e oportunidade de implementação dos programas e serviços a que se referem os incisos II e III do artigo 3º desta Lei, bem como sobre a criação de entidades governamentais ou a realização de consórcio intermunicipal regionalizado de atendimento;
 - IX - proceder à inscrição de todos os programas de proteção e sócio-educativos de entidades governamentais e não governamentais, na forma do disposto nos artigos 90 e seguintes da Lei Federal nº 8.069/90;
 - X - fixar critérios de utilização, através de plano de aplicação, das doações subsidiadas e demais receitas, aplicando necessariamente percentual para o incentivo ao acolhimento, órfão ou abandonado, de difícil colocação familiar;
 - XI - incentivar e apoiar a realização de eventos, estudos e pesquisas no campo de promoção, proteção e defesa da infância e juventude;
 - XII - promover intercâmbio com entidades públicas e particulares, organismos nacionais e internacionais, visando atender a seus objetivos;
 - XIII - pronunciar-se, emitir pareceres e prestar informações sobre assuntos que digam respeito à promoção, proteção e defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes;
 - XIV - solicitar às entidades de defesa ou atendimento, cadastradas no Conselho, as indicações para o preenchimento do cargo de Conselheiro, nos casos de vacância e término do mandato, em consonância com o disposto no Regimento Interno;
 - XV - receber petições, denúncias, representações ou queixas de qualquer pessoa por desrespeito aos direitos assegurados às crianças e aos adolescentes, tomando as providências cabíveis;
 - XVI - elaborar e aprovar seu Regimento Interno;



Prefeitura do Município de Londrina

Estado do Paraná

Nº Lei nº 4.742/91

-fls.08-

XVII - opinar sobre o orçamento municipal destinado à assistência social, saúde, educação, bem como ao funcionamento dos Conselhos Tutelares, indicando as modificações necessárias à consecução da política formulada, respeitando a autonomia do mesmo;

XVIII - relacionar-se com os demais Conselhos Municipais em assuntos que lhes digam respeito, sem qualquer interdependência.

Art. 11 - As demais matérias pertinentes ao funcionamento do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente serão disciplinados em seu Regimento Interno.

CAPÍTULO III

DO CONSELHO TUTELAR

SEÇÃO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 12 - Fica criado o Conselho Tutelar dos Direitos da Criança e do Adolescente, órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, em consonância com o disposto na Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e nesta Lei.

Art. 13 - O Conselho Tutelar será composto por cinco membros efetivos e igual número de suplentes, eleitos pelos cidadãos com domicílio eleitoral no Município de Londrina, para mandato de três anos, permitida uma reeleição.

Art. 14 - Para a candidatura a membro do Conselho Tutelar, serão exigidos os seguintes requisitos:

- I - reconhecida idoneidade moral;
- II - idade superior a vinte e um anos;
- III - residir no Município de Londrina;

Art. 15 - O Conselho Tutelar deverá funcionar ininterruptamente, em local destinado para esse fim, em área central da cidade que será designada e mantida pelo Poder Executivo Municipal.

MW



Prefeitura do Município de Londrina

Estado do Paraná

N.º Lei nº 4.742/91

-fls.09-

Art. 16 - Constará da Lei Orçamentária Municipal previsão dos recursos necessários ao funcionamento do Conselho Tutelar.

Art. 17 - Os membros titulares do Conselho Tutelar terão, durante seu mandato, remuneração mensal equivalente ao símbolo CC-05 dos cargos de provimento em comissão estabelecido no Plano de Classificação de Cargos e Salários da Prefeitura do Município de Londrina.

Art. 18 - O Poder Executivo garantirá infra-estrutura básica para o funcionamento do Conselho Tutelar, provendo-o dos recursos e materiais indispensáveis.

Art. 19 - Poderão ser criados outros Conselhos Tutelares no Município, segundo as necessidades constatadas a serem definidas pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Art. 20 - O exercício efetivo da função de conselheiro, membro do Conselho Tutelar, constituirá serviço público relevante e estabelecerá presunção de idoneidade moral.

SEÇÃO II

DAS ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO TUTELAR

Art. 21 - São atribuições do Conselho Tutelar:

- I - atender as crianças e os adolescentes nas hipóteses previstas nos artigos 98 e 105, aplicando as medidas constantes do artigo 101, I a VII, todos da Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990.
- II - atender e aconselhar os pais ou responsáveis, aplicando as medidas previstas no artigo 129, I a VII, da Lei Federal 8.069/90.
- III - promover a execução de suas decisões, podendo, para tanto:
 - a) requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança;
 - b) representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações.

Estado do Paraná

Lei nº 4.742/91

-fls.10-

- IV - encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança e do adolescente;
- V - encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência;
- VI - providenciar as medidas estabelecidas pela autoridade judiciária, dentre as previstas no artigo 101, de I a VI, da Lei Federal nº 8.069/90, para o adolescente autor de ato infracional;
- VII - expedir notificações;
- VIII - requisitar certidões de nascimento e de óbito de crianças ou adolescentes quando necessário;
- IX - assessorar o Poder Executivo local na elaboração de proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;
- X - representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no artigo 220, parágrafo 3º, inciso II da Constituição Federal;
- XI - representar ao Ministério Público, para efeito das ações de perda ou suspensão do pátrio poder.

SEÇÃO III

DA COMPETÊNCIA

Art. 22 - Aplica-se ao Conselho Tutelar a regra de competência constante do artigo 147 da Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

SEÇÃO IV

DA ESCOLHA DOS CONSELHEIROS

Art. 23 - De acordo com o disposto no artigo 139 da Lei Federal nº 8.069/90, fica definido que o processo eleitoral para a escolha dos membros titulares e suplentes do Conselho Tutelar obedecerá aos seguintes critérios:

- I - os conselheiros serão eleitos em sufrágio universal e direto, pelo voto facultativo e secreto dos cidadãos com domicílio eleitoral no Município de Londrina, em eleição presidida por Juiz Eleitoral e sob fiscalização do Ministério Público;





Prefeitura do Município de Londrina
Estado do Paraná

N.º Lei nº 4.742/91

-fls.11-

- II - a Justiça Eleitoral se encarregará de organizar e conduzir o processo de votação e apuração, garantindo a presença de fiscais que representem os candidatos participantes junto às seções eleitorais e juntas apuradoras;
- III - a convocação das eleições pela Justiça Eleitoral deverá ser feita através de edital publicado no órgão oficial do Município, por três vezes consecutivas, com prazo mínimo de seis meses antes do término do mandato do Conselho, fixando data, locais e horário para a sua realização em todo o território do Município, devendo realizar-se no prazo máximo de quarenta e cinco dias do término do mesmo mandato;
- IV - a candidatura subentende-se individual e desprovida de vinculação partidária;
- V - os candidatos ao Conselho Tutelar deverão promover os respectivos registros junto à Justiça Eleitoral no prazo máximo de noventa dias antes da realização do pleito, atendidos os requisitos mínimos constantes do artigo 14 desta Lei;
- VI - encerrado o prazo para registro das candidaturas, os nomes dos candidatos serão publicados através do órgão oficial do Município para conhecimento público e impugnações que eventualmente venham a ser opostas no prazo fixado pela autoridade judiciária competente;
- VII - em ocorrendo impugnação à candidatura de qualquer candidato, o processo terá tramitação normal e em consonância com a legislação eleitoral vigente, atinente ao contraditório, prazos, recursos e efeitos;
- VIII - vencido o prazo mencionado na parte final do inciso VI deste artigo, nova publicação será efetuada através do órgão oficial do Município, desta feita dos nomes dos candidatos e respectivos suplentes regularmente habilitados;
- IX - é vedada a propaganda eleitoral nos veículos e meios de comunicação social, admitindo-se tão somente a realização de debates, entrevistas e palestras;



Prefeitura do Município de Londrina
Estado de Paraná

N.º Lei nº 4.742/91

-fls.12-

X - é vedada toda e qualquer propaganda em locais públicos, com exceção dos autorizados pelo Executivo, hipótese que deverá beneficiar e facilitar a todos os candidatos em igualdade de condições;

XI - aplica-se, no que couber, o disposto na legislação eleitoral vigente quanto ao exercício do sufrágio, fiscalização do trabalho das juntas apuradoras, apuração de votos e impugnações de votos e de urnas.

Art. 24 - As cédulas eleitorais, relações ou listas de eleitores e demais materiais indispensáveis à realização do pleito serão confeccionados e fornecidos pelo Poder Executivo Municipal, em consonância com os modelos, especificações e quantidades solicitados pela autoridade judiciária.

SEÇÃO V

DA PROCLAMAÇÃO E POSSE DOS ELEITOS

Art. 25 - Concluída a apuração dos votos, a autoridade judiciária proclamará o resultado das eleições mandando publicar, através do órgão oficial do Município, os nomes dos eleitos com o número de sufrágios obtidos.

§ 1º - Os cinco primeiros mais votados serão considerados eleitos, ficando os demais, pela ordem da votação, como suplentes.

§ 2º - Em ocorrendo empate na votação, será considerado eleito o candidato mais idoso.

§ 3º - A autoridade judiciária competente expedirá documento comprobatório do resultado obtido a cada um dos candidatos eleitos e aos demais suplentes.

§ 4º - A posse dos membros do Conselho Tutelar será dada pelo Juiz Eleitoral em sessão solene e aberta à comunidade, especialmente convocada para esse fim.

§ 5º - A posse a que se refere o parágrafo 4º deste artigo dar-se-á até o quinto dia útil após o término do mandato.

m. A



Prefeitura do Município de Londrina
Estado de Paraná

N.º Lei nº 4.742/91

-fls.13-

§ 6º - Em ocorrendo vacância por morte, renúncia, perda de mandato ou impedimento, assumirá o suplente que tiver obtido o maior número de votos.

SEÇÃO VI

DOS IMPEDIMENTOS E DA PERDA DO MANDATO

Art. 26 - São impedidos de servir no mesmo Conselho marido e mulher, ascendente e descendente, sogro e genro ou nora, irmãos, cunhados, durante o cunhadio, tio e sobrinho, padrasto ou madrasta e enteado.

Parágrafo Único - Estende-se o impedimento do conselheiro, na forma deste artigo, em relação à autoridade judiciária e ao representante do Ministério Público com atuação na Justiça da Infância e da Juventude, em exercício na Comarca.

Art. 27 - Perderá o mandato o conselheiro que se ausentar injustificadamente de três sessões consecutivas ou de cinco alternadas, no mesmo mandato, ou for condenado por sentença irrecorrível por crime ou contravenção penal.

Parágrafo Único - A perda do mandato será decretada pelo Juiz Eleitoral, mediante provocação do Ministério Público, do próprio Conselho ou de qualquer cidadão, assegurada ampla defesa.

SEÇÃO VII

DO FUNCIONAMENTO DO CONSELHO

Art. 28 - Além das atribuições contidas no artigo 21 desta Lei, compete aos membros do Conselho Tutelar eleger, entre seus pares, o Presidente, o Vice-Presidente e o Secretário, na primeira reunião seguinte à posse.

Parágrafo Único - Ao Presidente do Conselho Tutelar compete presidir o colegiado, bem como a sua representação oficial, ativa e passiva, em Juízo e fora dele, e demais atribuições relacionadas com a Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e esta Lei.



Prefeitura do Município de Londrina
Estado de Paraná

N.º Lei nº 4.742/91

-fls.14-

Art. 29 - Serão disciplinadas em Regimento Interno, que deverá ser elaborado dentro de sessenta dias contados da posse, todas as matérias pertinentes ao funcionamento do Conselho Tutelar, assim como às demais atribuições e funções do Presidente, Vice-Presidente e Secretário.

CAPÍTULO IV

DO FUNDO MUNICIPAL.

Art. 30 - Fica criado o Fundo Municipal de recursos destinados à política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, em conformidade com o disposto na Lei nº 8.069, de 13.07.90, e desta Lei.

Art. 31 - O Fundo Municipal de que trata o artigo 30 desta Lei será gerido e controlado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, ao qual estará vinculado.

Art. 32 - O Fundo Municipal constitui-se de:

- I - Dotações orçamentárias da União, do Estado e do Município, consignadas especificamente para atendimento do disposto nesta Lei.
- II - Recursos provenientes dos Conselhos Nacional e Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente.
- III - Doações de entidades nacionais e internacionais, governamentais, voltadas para o atendimento dos direitos da criança e do adolescente;
- IV - Doações de pessoas físicas e jurídicas;
- V - Legados;
- VI - Contribuições voluntárias;
- VII - Produto das aplicações financeiras dos recursos disponíveis;
- VIII - Produto da venda de materiais e publicações em eventos realizados;
- IX - Valores originários das multas, segundo dispõe o artigo 214 da Lei nº 8.069, de 13.07.90.

AM



Prefeitura do Município de Londrina
Estado do Paraná

Lei nº 4.742/91

-fls.15-

Art. 33 - O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, por intermédio de sua Diretoria Executiva, promoverá, na forma e prazos previstos em lei, as prestações de contas dos recursos ordinários de Poderes ou Órgãos Públicos Federais, Estaduais e Municipais, responsabilizando-se ainda:

- a) pela manutenção de registros, em forma contábil e fiscal, de todos os recursos originários das fontes explicitadas no artigo 32 desta Lei;
- b) pela administração dos recursos, quaisquer que sejam as suas origens, destinando-os e liberando-os somente quando em conformidade com as ações, os planos e os programas previamente estabelecidos e aprovados;
- c) por manter depositada, em estabelecimento oficial de crédito existente na sede do Município de Londrina, toda e qualquer importância recebida e enquanto não sacada, em conta com correção monetária, conservando registros escriturais dos resultados das aplicações diárias.

Art. 34 - O Fundo Municipal será regulamentado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, que fixará critérios e prioridades que atendam à política estabelecida nesta Lei.

CAPÍTULO V

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 35 - A definição de política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente será estabelecida a partir de um diagnóstico da realidade londrinense, elaborada através de pesquisa científica sob responsabilidade do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Parágrafo Único - Enquanto a política de atendimento não estiver definida nos moldes do disposto neste artigo, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente atuará de acordo com as metas prioritárias a serem diagnosticadas dentro de um prazo máximo de sessenta dias a partir de sua instalação.

Lei nº 4.742/91

-fls.16-

Art. 36 - No prazo de trinta dias a partir da publicação desta Lei o Prefeito Municipal fixará a data da primeira eleição dos membros do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e demais procedimentos a ela referentes, aplicando, no que couber, o disposto no artigo 7º e parágrafos desta Lei.

Parágrafo Único - A eleição de que trata este artigo não poderá exceder a oitenta dias, contados da publicação desta Lei.

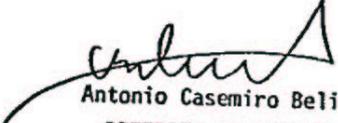
Art. 37 - O Poder Judiciário, no prazo de sessenta dias, contados da publicação desta Lei, fixará a data da primeira eleição dos membros do Conselho Tutelar e determinará os demais procedimentos a ela referentes, aplicando-se, no que couber, o disposto no artigo 23 e incisos e seguintes desta Lei.

Art. 38 - Fica o Executivo Municipal autorizado a abrir no corrente exercício financeiro, crédito adicional especial destinado à realização das despesas necessárias à execução desta Lei.

Parágrafo Único - Como recurso para a abertura do crédito previsto neste artigo, o Executivo utilizar-se-á dos mencionados nos incisos II e III do parágrafo 1º do artigo 43 da Lei Federal nº 4.320/64.

Art. 39 - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

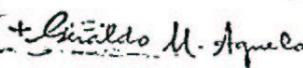
Londrina, 16 de julho de 1.991.

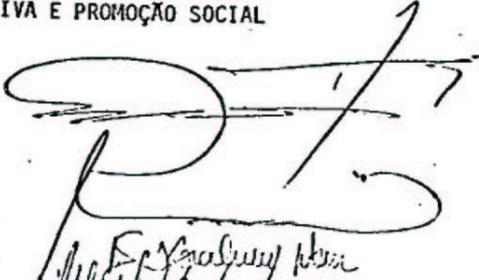

Antonio Casemiro Belinati
PREFEITO DO MUNICÍPIO


Waldmir Belinati
SECRETÁRIO GERAL


Agajan A. Der Bedrossian
SECRETÁRIO DE SAÚDE COLETIVA E PROMOÇÃO SOCIAL

Ref.:
Projeto de Lei nº 89/91
Autor: EXECUTIVO MUNICIPAL
Aprovado na forma do Substitutivo nº 02/91

+  Givaldo M. Aquino 



ANEXO E

LEI Nº 9.678, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2004.

SÚMULA: Dispõe sobre a Política Municipal de Atendimento aos Direitos da Criança e do Adolescente, estabelece normas para sua adequada aplicação e dá outras providências.

A CÂMARA MUNICIPAL DE LONDRINA,
ESTADO DO PARANÁ, APROVOU E
EU, PREFEITO DO MUNICÍPIO,
SANCIONO A SEGUINTE L E I:

CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta lei dispõe sobre a política municipal de atendimento aos direitos da criança e do adolescente e estabelece normas para a sua adequada aplicação, em consonância com as linhas e diretrizes contidas na Lei Federal nº 8.069, de 13 de Julho de 1990.

Art. 2º O atendimento aos direitos da criança e do adolescente no Município de Londrina será feito mediante um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais caracterizadas como espaços públicos, assegurando-se-lhes o tratamento com dignidade e respeito à liberdade e à convivência familiar e comunitária assim discriminados no âmbito municipal:

I- desenvolvimento de políticas sociais básicas de educação, saúde, recreação, esporte, cultura, lazer, profissionalização e outras que assegurem o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social da criança e do adolescente, em condições de liberdade, respeito e dignidade;

II- desenvolvimento de políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem; e

III- execução de serviços especiais que visem:

a) à prevenção e ao atendimento médico e psicológico às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;

b) à identificação e à localização de pais, tutores ou responsáveis pelas crianças e pelos adolescentes desaparecidos; e

c) à proteção jurídico-social por entidade de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Art. 3º Mediante proposta fundamentada do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA, o Município poderá criar os programas e serviços a que alude o artigo 2º desta lei ou estabelecer consórcio intermunicipal de integração regionalizada, constituindo entidades voltadas especificamente para essas mesmas finalidades.

Art. 4º As entidades e os órgãos de atendimento, governamentais e não-governamentais, são responsáveis pela manutenção das próprias unidades e pelo planejamento e execução de programas de proteção e socioeducativos destinados às crianças e aos adolescentes, em regime de:

- I- orientação e apoio sociofamiliar;
- II- apoio socioeducativo em meio aberto;
- III- colocação familiar;
- IV- abrigo;
- V- liberdade assistida;
- VI- semiliberdade; e
- VII- internação.

§ 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 CMDCA, que manterá registro das inscrições e de suas alterações, e do qual fará comunicação ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária competente.

§ 2º As entidades não-governamentais somente poderão funcionar depois de registradas no CMDCA, que o comunicará ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária competente.

§ 3º Será negado o registro à entidade não-governamental que:

- I- oferecer instalações físicas em condições inadequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança;
- II- apresentar plano de trabalho incompatível com os princípios da Lei Federal nº 8.069/90;
- III- estiver irregularmente constituída;
- IV- tiver em seus quadros diretivos pessoas inidôneas, conforme disposições estabelecidas pelo CMDCA em seu regimento interno; e
- V- tiver corpo técnico inabilitado, conforme disposições estabelecidas pelo CMDCA em seu regimento interno.

Art. 5º O CMDCA é o órgão de deliberação e controle da política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente nos termos e disposições contidas na Lei Federal nº 8.069/90 e nesta lei.

Art. 6º Os planos de aplicação e as prestações de contas das entidades governamentais e não-governamentais serão apresentados ao Município, na hipótese de destinação de verba municipal, na forma consignada no ajuste que formalizar o repasse.

CAPÍTULO II

DA CONFERÊNCIA MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Art. 7º Fica instituída a Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, espaço colegiado de caráter deliberativo, composta por delegados, representantes das entidades ou movimentos da sociedade civil organizada diretamente ligados à defesa ou ao atendimento dos direitos da criança e do adolescente, e do Poder Executivo, que se reunirão a cada dois anos, sob a coordenação do CMDCA, mediante regimento interno próprio.

Parágrafo único. É vedada a participação, como delegados representantes das entidades ou movimentos da sociedade civil organizada, àqueles que mantenham vínculo de subordinação com o Poder Público Municipal.

Art. 8º A Conferência será convocada pelo CMDCA, no período de no mínimo trinta dias e de no máximo noventa dias anteriores à data para eleição do respectivo Conselho.

Parágrafo único. Em caso de não-convocação por parte do CMDCA, no prazo referido no *caput* deste artigo, a iniciativa poderá ser realizada por um quinto das entidades registradas no CMDCA, que formarão comissão paritária para organização e coordenação da Conferência.

Art. 9º Serão realizadas pré-conferências por segmento e/ou regionais com o objetivo de discutir propostas como etapa preliminar para a Conferência.

§ 1º A forma de convocação e estruturação das pré-conferências, a data, o horário e os locais de sua realização serão definidos no edital de convocação da Conferência.

§ 2º Poderão participar crianças, a partir de seis anos de idade, e adolescentes, desde que as pré-conferências disponham de metodologia apropriada à faixa etária para a realização dos trabalhos.

§ 3º Entendem-se por segmentos:

I- os usuários;

II- os prestadores de serviços/trabalhadores na área da criança e do adolescente; e

III- os gestores das políticas públicas municipais e estaduais.

Art. 10. Os delegados representantes da sociedade civil organizada na Conferência serão eleitos mediante reuniões próprias das respectivas entidades, convocadas para este fim específico, sob orientação do CMDCA, garantida a participação de dois delegados de cada entidade, um titular e outro suplente.

§ 1º Para participar do processo eleitoral do CMDCA, por meio de seus delegados, as entidades e movimentos da sociedade civil organizada deverão comprovar um ano, no mínimo, de existência legal, contado do registro do respectivo estatuto em cartório.

§ 2º Para ter direito a voz e voto na Conferência, por meio de seus delegados, as entidades e movimentos da sociedade civil organizada deverão comprovar seis meses, no mínimo, de existência legal, contado do registro do respectivo estatuto em cartório.

Art. 11. Os delegados do Poder Executivo na Conferência serão indicados pelo Prefeito mediante ofício enviado ao CMDCA no prazo de até cinco dias anteriores à realização da Conferência, sendo dois delegados, um titular e outro suplente, por entidade ou órgão da administração direta e indireta.

Parágrafo único. Os delegados mencionados no *caput* deste artigo terão direito a voz e voto na Conferência, sendo-lhes vedada a participação no processo eleitoral do CMDCA.

Art. 12. As entidades ou os órgãos públicos estaduais com prestação de serviços direta no Município poderão indicar dois delegados cada qual, um titular e outro suplente, com direito a voz e voto nas propostas, sendo-lhes vedada a participação no processo eleitoral do CMDCA.

Art. 13. Compete à Conferência:

I - avaliar a realidade da criança e do adolescente no Município;

II - fixar as diretrizes gerais da política municipal da criança e do adolescente no biênio subsequente ao de sua realização;

III - eleger os membros titulares e suplentes representantes da sociedade civil organizada no CMDCA;

IV - avaliar e reformular as decisões administrativas do CMDCA, quando provocada;

V - aprovar o seu regimento interno; e

VI - aprovar e dar publicidade às suas resoluções, registradas em documento final.

Art. 14. O regimento interno da Conferência disporá sobre sua organização e sobre a forma do processo eleitoral dos representantes da sociedade civil organizada no CMDCA.

CAPÍTULO III
DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS
DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Art. 15. O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, órgão deliberativo e controlador das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, é regido pelas disposições constantes desta lei.

Art. 16. O CMDCA, vinculado e não subordinado à Secretaria Municipal de Assistência Social, é composto por 24 membros titulares e igual número de suplentes, assim discriminados:

I - doze membros representantes do Poder Executivo Municipal, indicados preferencialmente dentre as áreas das políticas sociais afetas à criança e ao adolescente; e

II - doze membros representantes da sociedade civil organizada, assim distribuídos:

- a) um representante de entidades sindicais de trabalhadores;
- b) dois representantes de movimentos e/ou entidades comunitárias;
- c) um representante de entidade e/ou movimento de defesa dos direitos da criança e do adolescente;
- d) um representante de entidade e/ou movimento cuja direção contemple a participação de crianças e adolescentes;
- e) dois representantes de serviços socioassistenciais básicos;
- f) dois representantes de serviços socioassistenciais especializados;
- g) um representante de entidades que congregam profissionais afetos à área da criança e do adolescente;
- h) um representante de serviços nas áreas de educação, saúde ou afins; e
- i) um representante de entidades de pais, mestres e funcionários de instituições de atendimento à criança e ao adolescente.

§ 1º As entidades mencionadas no inciso II deste artigo devem ter área de atuação no Município.

§ 2º Os titulares e respectivos suplentes representantes do Poder Executivo Municipal serão indicados pelo Prefeito, que poderá destituí-los *ad nutum*.

§ 3º O mandato dos conselheiros titulares e respectivos suplentes será de dois anos, admitindo-se a reeleição ou indicação subsequente por uma única vez.

§ 4º Serão considerados eleitos os candidatos ao CMDCA que obtiverem o maior número de votos dentre os delegados presentes à Conferência.

§ 5º Será considerada, para efeito de desempate, a idade, prevalecendo aquela que for maior.

§ 6º Nos casos de vacância do titular ou suplente assumirá a representatividade do segmento o candidato subsequente eleito na Conferência.

§ 7º Perderá o mandato o Conselheiro que se desligar da entidade que representava à época de sua eleição.

Art. 17. A função de membro do CMDCA é considerada de interesse público relevante e não será remunerada em hipótese alguma.

Art. 18. A nomeação dos membros do CMDCA, a ser feita pelo Prefeito, dar-se-á no dia útil subsequente ao do vencimento do mandato.

§ 1º Na mesma data da nomeação a que alude o *caput* deste artigo e subsequente ao ato, o CMDCA, em reunião que realizará com o quórum mínimo de dois terços de seus membros, elegerá a Diretoria Executiva, a ser composta de Presidente, Vice-Presidente, Secretário e Vice-Secretário.

§ 2º O Presidente da Diretoria Executiva presidirá o CMDCA, competindo-lhe ainda a representação oficial, ativa e passiva, em juízo ou fora dele, em todas as causas e assuntos relacionados à Lei Federal nº 8.069/90 e a esta lei.

§ 3º A Diretoria Executiva a que aludem os parágrafos 1º e 2º deste artigo terá suas demais funções fixadas em Regimento Interno do CMDCA.

Art. 19. Compete ao CMDCA:

I- formular e avaliar a política de promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, observados os dispositivos expressos nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica do Município e na legislação infraconstitucional afeta à área;

II- acompanhar a elaboração e avaliar a proposta orçamentária do Município, indicando ao Prefeito as modificações recomendáveis à consecução da política municipal de atendimento aos direitos da criança e do adolescente;

III- estabelecer prioridades e sugerir a aplicação de recursos públicos destinados à assistência social, especialmente para o atendimento às crianças e aos adolescentes;

IV- homologar a concessão de auxílios e subvenções às entidades não-governamentais filantrópicas e sem fins lucrativos atuantes no atendimento e/ou na defesa dos direitos da criança e do adolescente;

- V- fiscalizar a execução da política municipal de atendimento às crianças e aos adolescentes, em todos os níveis;
- VI- propor aos poderes constituídos modificações na estrutura de entidades ou órgãos governamentais diretamente ligados à promoção, à proteção e à defesa da infância e da juventude;
- VII- oferecer subsídios para a elaboração de leis atinentes aos interesses da criança e do adolescente;
- VIII- deliberar sobre a conveniência e oportunidade de implementação dos programas e serviços a que se referem os incisos II e III do artigo 4º desta lei, bem como sobre a criação de entidades ou órgãos governamentais ou a realização de consórcio intermunicipal regionalizado de atendimento;
- IX- proceder à inscrição de todos os programas de proteção e socioeducativos de entidades ou órgãos governamentais e não-governamentais, na forma do disposto nos artigos 90 e seguintes da Lei Federal nº 8.069/90;
- X- fixar critérios de utilização, mediante plano de aplicação, das doações subsidiadas e demais receitas no Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- XI- incentivar e apoiar a realização de eventos, estudos e pesquisas no campo de promoção, proteção e defesa da infância e da juventude;
- XII- promover intercâmbio com entidades ou órgãos governamentais e não-governamentais, organismos nacionais e internacionais, visando atender a seus objetivos;
- XIII- pronunciar-se, emitir pareceres e prestar informações sobre assuntos que digam respeito à promoção, à proteção e à defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes;
- XIV- receber petições, denúncias, representações ou queixas por desrespeito aos direitos assegurados às crianças e aos adolescentes, tomando as providências cabíveis;
- XV- elaborar e aprovar seu Regimento Interno;
- XVI- opinar sobre o orçamento municipal destinado à assistência social, à saúde, à educação, ao esporte e à cultura, bem como ao funcionamento dos Conselhos Tutelares, indicando as modificações necessárias à consecução da política formulada na área da criança e do adolescente, respeitada a autonomia daqueles;
- XVII- relacionar-se com os demais conselhos municipais em assuntos que lhe digam respeito, sem nenhuma interdependência;
- XVIII- convocar, coordenar e conduzir o processo de escolha de conselheiros tutelares sob a fiscalização do Ministério Público; e

XIX- elaborar e aprovar o Plano Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, contemplando as ações específicas de outros planos municipais – saúde e cultura, entre outros –, bem como acompanhar a sua execução.

Art. 20. As matérias pertinentes ao funcionamento do CMDCA serão disciplinadas em seu Regimento Interno.

CAPÍTULO IV
DO CONSELHO TUTELAR
SEÇÃO I
DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 21. Os Conselhos Tutelares, órgãos permanentes e autônomos, não jurisdicionais, encarregados pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, são regidos pelas disposições desta lei, sem prejuízo de outras que com ela não sejam incompatíveis.

Art. 22. Cada Conselho Tutelar será composto por cinco membros efetivos e igual número de suplentes, escolhidos pela comunidade local com domicílio eleitoral no Município, para mandato de três anos, permitida a reeleição por uma única vez.

Art. 23. Para a candidatura a membros dos Conselhos Tutelares, será exigida a comprovação dos seguintes requisitos:

- I- reconhecida idoneidade moral;
- II- idade superior a 21 anos;
- III- residir no Município há pelo menos um ano;
- IV- certidão cível e criminal das Comarcas em que o interessado tenha residido nos últimos cinco anos;
- V- pleno exercício dos direitos políticos; e
- VI- ter experiência na área da criança e do adolescente.

Parágrafo único. O requisito mencionado no inciso VI deste artigo considerará a experiência técnica, acadêmica e profissional na área citada, cuja comprovação será taxativamente discriminada no ato convocatório.

Art. 24. O cargo de Conselheiro Tutelar não estabelece qualquer vínculo empregatício entre o Conselheiro Tutelar e o Município nem torna o conselheiro integrante do quadro de servidores da municipalidade.

Art. 25. O exercício efetivo da função de conselheiro, membro do Conselho Tutelar, constituirá serviço público relevante e estabelecerá presunção de idoneidade moral.

Art. 26. A remuneração dos Conselheiros Tutelares será em importância equivalente ao símbolo CC5 do Plano de Cargos e Carreiras da Administração Direta do

Município de Londrina, à conta de dotação orçamentária própria dos Conselhos Tutelares.

Parágrafo único. O Conselheiro Tutelar está sujeito a regime de dedicação integral, conforme regulamentação especial do CMDCA, vedados quaisquer pagamentos a título de horas extras ou assemelhados.

Art. 27. Cabe ao CMDCA, juntamente com o Ministério Público, deliberar sobre o local e horário de funcionamento das sedes dos Conselhos Tutelares bem como sobre o procedimento para a realização dos plantões, de forma a garantir o atendimento ininterrupto.

§ 1º Os Conselhos Tutelares reunir-se-ão em conjunto, ordinariamente, todas as semanas, com maioria simples dos seus membros em efetivo exercício.

§ 2º Após a deliberação do CMDCA prevista no *caput* deste artigo, serão elaborados pelos Conselhos Tutelares, no prazo de trinta dias, os respectivos regimentos internos, fixando as regras de rotina dos serviços e submetendo-os, após, ao CMDCA e ao Ministério Público, para apreciação e posterior publicação no Jornal Oficial do Município.

Art. 28. Os Conselhos Tutelares deverão manter instrumentos básicos de registro, entre eles:

- I- livro de atas para a transcrição das reuniões ordinárias e extraordinárias;
- II- livro de registro de entrada de casos;
- III- formulários padronizados para atendimentos e providências; e
- IV- livro de carga para registro de documentos.

§ 1º Todos os instrumentos de registro deverão ser autenticados pelo CMDCA.

§ 2º Todos os atendimentos realizados deverão ser mantidos em arquivo.

Art. 29. Constará da Lei Orçamentária Anual previsão dos recursos necessários ao funcionamento dos Conselhos Tutelares.

SEÇÃO II DAS ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO TUTELAR

Art. 30. São atribuições do Conselho Tutelar:

- I- atender as crianças e os adolescentes nas hipóteses previstas nos artigos 98 e 105, aplicando as medidas constantes do artigo 101, I a VII, todos da Lei Federal nº 8.069/90;
- II- atender e aconselhar os pais ou responsáveis, aplicando as medidas previstas no artigo 129, I a VII, da Lei Federal 8.069/90.
- III- promover a execução de suas decisões, podendo, para tanto:

- IV- requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança; e
- V- representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações.
- VI- encaminhar ao Ministério Público notícias de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança e do adolescente;
- VII- encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência;
- VIII- providenciar as medidas estabelecidas pela autoridade judiciária, dentre as previstas no artigo 101, de I a VI, da Lei Federal nº 8.069/90, para o adolescente autor de ato infracional;
- IX- expedir notificações;
- X- requisitar certidões de nascimento e de óbito de crianças ou adolescentes, quando necessário;
- XI- assessorar o Poder Executivo Municipal na elaboração de proposta orçamentária para planos e programas de atendimento aos direitos da criança e do adolescente;
- XII- representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no art. 220, § 3º, II, da Constituição Federal;
- XIII- representar ao Ministério Público para efeito das ações de perda ou suspensão do poder familiar;
- XIV- fiscalizar os órgãos ou entidades governamentais e não-governamentais, na forma autorizada pelo art. 95 da Lei Federal 8.069/90.

SEÇÃO III DA COMPETÊNCIA

Art. 31. Aplica-se ao Conselho Tutelar a regra de competência constante do art. 147 da Lei Federal nº 8.069/90.

SEÇÃO IV DA ESCOLHA DOS CONSELHEIROS

Art. 32. De acordo com a disposição do art. 139, da Lei Federal nº 8.069/90, com as alterações introduzidas pela Lei Federal nº 8.242/91, fica definido que o processo para a escolha dos membros titulares e suplentes do Conselho Tutelar obedecerá aos seguintes critérios:

- I- os Conselheiros serão eleitos em sufrágio universal e direto, pelo voto facultativo e secreto dos membros da comunidade local com domicílio eleitoral no Município, em eleição realizada sob a direção do Presidente do CMDCA e fiscalização do Ministério Público;

II- o CMDCA se encarregará de organizar a inscrição, a seleção e a condução do processo de votação e apuração, mediante regulamento, garantindo a presença de fiscais que representem os candidatos participantes perante as seções e juntas apuradoras;

III- a convocação das eleições pelo Presidente do CMDCA deverá ser feita por edital publicado no Jornal Oficial do Município, por três vezes consecutivas, com prazo mínimo de três meses antes do término do mandato dos Conselheiros Tutelares, fixando data, local e horário para a sua realização, devendo realizar-se no prazo máximo de 45 dias e mínimo de 30 do término do mandato;

IV- a candidatura será individual e sem vinculação partidária;

V- os candidatos aos Conselhos Tutelares deverão proceder à respectiva inscrição perante o CMDCA, com antecedência mínima de sessenta dias em relação à data do pleito, atendidos os requisitos mínimos constantes do artigo 23 desta lei;

VI- os candidatos inscritos serão submetidos à seleção prévia organizada pelo CMDCA, que constará de:

a) prova escrita, em que se avaliarão conhecimentos gerais, referentes ao ensino médio, às políticas públicas de atenção à criança e ao adolescente e ao cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente;

b) prova de títulos, cuja pontuação será definida em edital; e

c) entrevista para avaliação psicológica, cuja pontuação será definida em edital.

VII- participarão da eleição os sessenta primeiros colocados na seleção prévia a que se refere o inciso VI deste artigo, correspondendo este número a três Conselhos Tutelares;

VIII- da seleção prévia a que se refere o inciso VI deste artigo caberá recurso, no prazo de cinco dias da publicação do resultado no Jornal Oficial do Município, ao presidente do CMDCA, que deverá deliberar impreterivelmente até cinco dias após o protocolo de entrada do respectivo recurso;

IX- vencido o prazo a que se refere o inciso VIII deste artigo, o CMDCA publicará, no Jornal Oficial do Município, a relação definitiva dos candidatos habilitados;

X- é vedada a propaganda eleitoral nos veículos e meios de comunicação social, admitindo-se tão-somente a participação em debates e entrevistas, situações estas que deverão favorecer todos os candidatos em igualdade de condições;

XI- é vedada toda e qualquer propaganda em bens públicos de uso especial, com exceção dos autorizados pelo Poder Público, hipótese em que deverá beneficiar e facilitar todos os candidatos em igualdade de condições;

XII- é vedado o transporte de eleitores aos locais de votação;

XIII- é vedado o financiamento de candidaturas por sindicatos, partidos políticos, clubes de serviços, igrejas, associações e qualquer outro tipo de financiamento da mesma natureza;

XIV- é vedada a contratação de pessoal para distribuição de material de propaganda do candidato;

XV- a eleição acontecerá em no mínimo três locais de votação para cada zona eleitoral, a serem escolhidos considerando-se o número de eleitores e a extensão geográfica, excluídos os distritos rurais, que para cada qual haverá um local de votação;

XVI- os casos omissos serão resolvidos pelo CMDCA em conjunto com o Ministério Público.

Art. 33. As cédulas eleitorais, as relações ou listas de eleitores e demais materiais indispensáveis à realização do pleito serão confeccionados e fornecidos pelo Poder Executivo Municipal, em consonância com os modelos, especificações e quantidades solicitados pelo CMDCA.

§ 1º O CMDCA poderá solicitar apoio na organização, na estrutura e no acompanhamento do processo eleitoral.

§ 2º As eleições poderão ser realizadas por sistema eletrônico, nos termos de regulamentação específica a ser aprovada pelo CMDCA, em consonância com as disposições desta lei.

Art. 34. O Conselheiro Tutelar, caso decida pela renúncia da função, deverá preferencialmente comunicar sua decisão com antecedência mínima de trinta dias ao CMDCA.

§ 1º A decisão de renúncia será imediatamente comunicada ao Prefeito, que providenciará ato próprio de desligamento.

§ 2º Caberá à Secretaria Municipal de Gestão Pública efetuar a imediata substituição.

SEÇÃO V DA CONVOCAÇÃO DOS SUPLENTE

Art. 35. Cada Conselho Tutelar funcionará com cinco membros titulares.

Art. 36. Convocar-se-ão os Conselheiros Tutelares suplentes nos seguintes casos:

I- quando as licenças a que fazem jus os titulares excederem sessenta dias;

II- quando a suspensão em razão de processo disciplinar aplicada ao Conselheiro titular tiver prazo igual ou superior a sessenta dias;

- III- em caso de renúncia ou morte do Conselheiro titular; e
- IV- em caso de perda de função do Conselheiro titular.

Parágrafo único. Findo o prazo de afastamento do Conselheiro titular, este reassumirá o cargo imediatamente.

Art. 37. O suplente no efetivo exercício do mandato de Conselheiro Tutelar perceberá remuneração proporcional ao exercício e terá os mesmos direitos e deveres do titular.

SEÇÃO VI DOS DIREITOS

Art. 38. Aplica-se aos Conselheiros Tutelares o Regime Geral da Previdência, nos termos da Lei Federal nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e, no que com esta não for incompatível, os dispositivos que seguem.

Art. 39. Todo Conselheiro Tutelar fará jus, anualmente, ao gozo de um período de trinta dias de férias, com direito a todas as vantagens, como se em exercício estivesse.

§ 1º O período aquisitivo será de doze meses de efetivo exercício, contínuos ou não.

§ 2º A concessão observará a escala organizada anualmente pelo Presidente do Conselho Tutelar e poderá ser alterada por situações devidamente justificadas.

Art. 40. As férias somente poderão ser interrompidas por motivo de calamidade pública ou comoção interna.

Art. 41. É permitida a acumulação de férias de no máximo dois períodos.

Art. 42. Em casos excepcionais e a critério da Corregedoria, as férias poderão ser gozadas em dois períodos de quinze dias cada um.

Art. 43. O Conselheiro Tutelar receberá, até o início da fruição, o pagamento da remuneração correspondente ao período de férias.

Art. 44. Mediante solicitação anterior ou posterior a fato devidamente instruído e documentado, o Conselheiro Tutelar terá o direito de se ausentar do serviço, sem prejuízo de nenhuma ordem ou natureza, nos seguintes casos:

I- sete dias consecutivos, contados da data do fato, em caso de luto por falecimento de:

- a) cônjuge ou companheiro;
- b) pai, mãe, padrasto, madrasta;
- c) irmãos;
- d) filhos de qualquer natureza (inclusive natimortos) e enteados;

e) menores sob sua guarda ou tutela; e

f) netos, bisnetos e avós.

II- o restante do dia em que ocorrer o fato e o dia do sepultamento, em caso de falecimento de:

a) bisavós;

b) sobrinhos;

c) tios;

d) primos;

e) sogros;

f) genros ou noras; e

g) cunhados.

III- sete dias consecutivos, contados da data do fato, em razão de núpcias.

Art. 45. Pelo nascimento ou adoção de filho, o Conselheiro Tutelar terá direito à licença-paternidade de cinco dias consecutivos.

Art. 46. O abono de Natal será pago, anualmente, a todo Conselheiro Tutelar titular.

§ 1º O abono de Natal corresponderá a um doze avos, por mês de efetivo exercício, da remuneração devida em dezembro do ano correspondente.

§ 2º A fração igual ou superior a quinze dias de exercício será tomada como mês integral para efeito do § 1º deste artigo.

Art. 47. Caso o Conselheiro Tutelar deixe a função sem caráter de penalidade, a gratificação natalina ser-lhe-á paga proporcionalmente ao número de meses de exercício no ano com base na remuneração do mês em que ocorrer o fato.

SEÇÃO VII DOS DEVERES

Art. 48. São deveres dos Conselheiros Tutelares:

IV- exercer com zelo e dedicação suas atribuições;

V- observar e fazer cumprir as normas legais e regulamentares;

VI- atender com presteza ao público em geral, prestando as informações requeridas, ressalvadas as protegidas por sigilo;

- VII- zelar pela economia do material e pela conservação do patrimônio público;
- VIII- manter conduta compatível com a natureza da função que desempenha;
- IX- guardar sigilo sobre assuntos de que tomar conhecimento, com exceção para as autoridades constituídas, quando necessário;
- X- ser assíduo e pontual;
- XI- tratar as pessoas com respeito;
- XII- apresentar os casos atendidos e as providências tomadas para referendo do colegiado do Conselho Tutelar;
- XIII- respeitar a decisão do colegiado do Conselho Tutelar quanto à aplicação das medidas de proteção e demais deliberações;
- XIV- atualizar-se permanentemente em relação à legislação afeta à área; e
- XV- interferir no exercício do poder familiar quando os direitos e deveres dispostos no Estatuto da Criança e do Adolescente estiverem sendo descumpridos.

SEÇÃO VIII DAS PROIBIÇÕES

Art. 49. Ao Conselheiro Tutelar é proibido:

- XVI- ausentar-se da sede do Conselho Tutelar durante expediente, salvo por necessidade do serviço, ou deixar de comparecer ao plantão no horário estabelecido;
- XVII- recusar fé a documento público;
- XVIII- opor resistência injustificada ao andamento do serviço;
- XIX- acometer a pessoa que não seja membro de Conselho Tutelar o desempenho de atribuição que não seja de responsabilidade dela;
- XX- valer-se da função para lograr proveito pessoal ou de outrem;
- XXI- receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie em razão de suas atribuições;
- XXII- proceder de forma desidiosa, recusando-se a prestar atendimento ou omitir-se a isso, no exercício de suas atribuições, quando em expediente de funcionamento do Conselho Tutelar;
- XXIII- exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício da função e com o horário de trabalho;
- XXIV- fazer propaganda político-partidária no exercício das suas funções;

XXV- romper sigilo em relação aos casos analisados pelo Conselho Tutelar; e

XXVI- exceder-se no exercício da função, de modo a exorbitar suas atribuições, em abuso de autoridade.

SEÇÃO IX DA ACUMULAÇÃO E DA RESPONSABILIDADE

Art. 50. É vedada a acumulação da função de Conselheiro Tutelar com qualquer atividade remunerada, pública ou privada, inclusive com cargo, emprego ou função.

Art. 51. O Conselheiro Tutelar responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular da sua função.

SEÇÃO X DO CONTROLE DOS CONSELHOS TUTELARES

Art. 52. Ficam criadas a Corregedoria e a Coordenação dos Conselhos Tutelares.

Art. 53. A Corregedoria é o órgão de controle sobre o funcionamento dos Conselhos Tutelares e sobre o exercício da função de Conselheiro Tutelar.

Art. 54. A Corregedoria será composta por três representantes dos Conselhos Tutelares e quatro representantes do CMDCA, sendo dois não-governamentais e dois governamentais, eleitos em reunião do CMDCA.

Parágrafo único. Os Presidentes dos Conselhos Tutelares serão os representantes na Corregedoria.

Art. 55. Compete à Corregedoria:

XXVII- fiscalizar o exercício das funções dos Conselheiros Tutelares de modo que compatibilize o atendimento à população 24 horas por dia;

XXVIII- instaurar e realizar à sindicância para apurar a eventual falta cometida por um Conselheiro Tutelar no desempenho de suas funções;

XXIX- emitir parecer conclusivo nas sindicâncias instauradas e notificar o Conselheiro Tutelar sindicado de sua decisão;

XXX- elaborar seu regimento interno; e

XXXI- aplicar as penalidades previstas nesta lei.

Art. 56. Os membros da Corregedoria deverão afastar-se nos seguintes casos:

XXXII- quando houver envolvimento direto ou indireto em irregularidades que estejam sendo apuradas; e

XXXIII- quando a apuração que envolver parentes consangüíneos ou afins, em linha reta ou colateral, até o 3º grau.

Parágrafo único. Em caso de afastamento de um dos membros, os órgãos representativos deverão indicar outro representante eleito em sessão ordinária ou extraordinária.

Art. 57. A Coordenação dos Conselhos Tutelares, a ser constituída por um membro de cada Conselho, é o órgão que disciplina a organização interna do conjunto desses Conselhos no Município.

Parágrafo único. A Coordenação será composta pelos Presidentes dos respectivos Conselhos Tutelares.

Art. 58. Compete à Coordenação dos Conselhos Tutelares:

XXXIV- ordenar a forma de distribuição dos casos a serem avaliados e o modo de decisão coletiva dos casos que lhe forem submetidos;

XXXV- elaborar o Regimento Interno dos Conselhos Tutelares a ser apreciado pelo CMDCA;

XXXVI- uniformizar a forma de prestar o trabalho e o entendimento dos Conselhos Tutelares;

XXXVII- manifestar-se em nome dos Conselheiros Tutelares;

XXXVIII- representar publicamente ou designar representante dos Conselhos Tutelares perante a sociedade civil e o Poder Público, quando entender conveniente;

XXXIX- decidir sobre os conflitos de competência entre os Conselheiros Tutelares ou entre Conselhos Tutelares; e

XL- prestar contas semestralmente dos trabalhos realizados, em relatório circunstanciado, a ser remetido ao Executivo, ao Legislativo, ao Judiciário, ao Ministério Público e ao CMDCA.

SEÇÃO XI DO PROCESSO DISCIPLINAR

Art. 59. Compete à Corregedoria instaurar sindicância e processo administrativo disciplinares no caso de denúncia de falta cometida por Conselheiro Tutelar.

§ 1º A sindicância será instaurada na hipótese em que inexistir comprovação da materialidade e da autoria objetos da denúncia.

§ 2º O processo administrativo disciplinar será instaurado na hipótese em que houver comprovação da materialidade e da autoria objetos da denúncia.

§ 3º A denúncia poderá ser encaminhada por qualquer cidadão à Corregedoria, desde que escrita, fundamentada e com indicação sobre eventuais provas ou indícios.

Art. 60. Constatada a falta, a Corregedoria poderá aplicar as penalidades previstas no artigo 71 desta lei.

Art. 61. No processo administrativo disciplinar, cabe à Corregedoria assegurar o exercício do contraditório e da ampla defesa do Conselheiro Tutelar.

Art. 62. A sindicância ou o processo administrativo disciplinar será instaurado por um dos membros da Corregedoria.

Art. 63. A sindicância ou o processo administrativo disciplinar será público, devendo a primeira ser concluída em trinta dias e o segundo em sessenta dias após a instauração, salvo impedimento justificado, sendo possível a prorrogação por igual período.

Parágrafo único. Poderá ser conferido caráter sigiloso à sindicância e ao processo administrativo, por deliberação da Corregedoria, para preservar a integridade física, psicológica ou moral dos envolvidos.

Art. 64. Instaurado o processo administrativo disciplinar, o acusado deverá ser notificado, com antecedência mínima de 24 horas, da data em que será ouvido pela Corregedoria.

Parágrafo único. O não comparecimento injustificado não impede a continuidade do processo administrativo disciplinar.

Art. 65. Ouvido o acusado, este terá cinco dias para apresentar sua defesa prévia, sendo-lhe facultada consulta aos autos.

Parágrafo único. Na defesa prévia, podem ser anexados documentos e o rol das provas a serem produzidas, bem como indicado o número de testemunhas a serem ouvidas, no máximo de três por fato imputado.

Art. 66. Ouvir-se-ão primeiro as testemunhas de acusação e posteriormente as de defesa.

Parágrafo único. As testemunhas de defesa comparecerão independentemente de intimação, salvo se a parte que as arrolou requerer sua intimação com antecedência mínima de cinco dias da data da oitiva, mas a falta injustificada delas não obstará ao prosseguimento da instrução.

Art. 67. Concluída a fase instrutória, dar-se-á vista dos autos à defesa para produzir alegações finais no prazo de cinco dias.

Art. 68. Apresentadas as alegações finais, a Corregedoria terá cinco dias para proferir decisão.

Parágrafo único. Na hipótese de improcedência por falta de provas, expressamente manifestada pela Corregedoria, poderá ser instaurado novo processo sobre o mesmo fato se novas provas forem indicadas.

Art. 69. O Conselheiro Tutelar poderá interpor recurso fundamentado da decisão da Corregedoria, ao CMDCA, em cinco dias, a contar de sua intimação ou de seu procurador.

§ 1º O CMDCA terá quinze dias para proferir decisão sobre o recurso mencionado no *caput* deste artigo, podendo, a seu critério, conferir-lhe efeito suspensivo até decisão final.

§ 2º A decisão que importar na aplicação da penalidade de perda de função será comunicada ao Prefeito para adoção das medidas administrativas necessárias à sua efetivação.

Art. 70. O denunciante, quando particular, deverá ser cientificado da decisão final proferida em relação à sua denúncia.

SEÇÃO XII DAS PENALIDADES

Art. 71. São penalidades disciplinares aplicáveis aos membros dos Conselhos Tutelares:

- XLI- advertência;
- XLII- suspensão, não remunerada, de um a três meses; e
- XLIII- destituição da função.

Art. 72. Na aplicação das penalidades serão considerados a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a sociedade ou o serviço público, os antecedentes no exercício da função, as agravantes e as atenuantes.

Art. 73. A advertência será aplicada por escrito nos casos de violação de proibição constante dos incisos I e II do artigo 49 desta lei ou de não-observância de dever funcional constante na Lei Federal nº 8.069/90, no regulamento ou nas normas internas de Conselho Tutelar que não justifique imposição de penalidade mais grave.

Art. 74. A suspensão, que será aplicada nos casos de reincidências das faltas punidas com advertência, não poderá exceder noventa dias mas implicará o não-pagamento da remuneração pelo prazo que durar.

Art. 75. O Conselheiro Tutelar será destituído da função nos casos em que:

XLIV- cometer crime ou contravenção penal ou infração administrativa incompatíveis com o exercício de sua função;

XLV- deixar de prestar a escala de serviços ou qualquer outra atividade atribuída a ele, por duas vezes consecutivas ou três vezes alternadas, dentro de um ano, conforme regimento interno do Conselho Tutelar, salvo justificativa aceita pelo CMDCA;

XLVI- deixar de comparecer, injustificadamente, a três sessões consecutivas ou a cinco alternadas, no mesmo ano;

XLVII- praticar conduta escandalosa no exercício da função;

XLVIII- ofender outrem fisicamente no exercício da função, salvo em legítima defesa própria ou de terceiro;

XLIX- exercer qualquer atividade remunerada, pública ou privada, inclusive cargo, emprego ou função.

L- transgredir os incisos III, IV, V, VI, VII, VIII e IX do artigo 49 desta lei;

LI- infringir as normas do Estatuto da Criança e do Adolescente e da legislação afeta à área da criança e do adolescente; e

LII- restar configurado, em processo administrativo disciplinar, falta punível com advertência ou suspensão, após ter sofrido, em processos anteriores, a aplicação de duas penalidades de suspensão não-remunerada.

Art. 76. A decisão em processo administrativo deverá conter relatório, fundamentação e conclusão.

CAPÍTULO V DO FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Art. 77. O Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente é composto por recursos destinados à política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, em conformidade com o disposto na Lei Federal nº 8.069/90 e nesta lei.

Art. 78. O Fundo Municipal de que trata o artigo 77 desta lei será gerido pelo Poder Executivo Municipal e controlado pelo CMDCA, sob a fiscalização do Ministério Público, ao qual estará vinculado.

Art. 79. O Fundo Municipal constitui-se de:

LIII- dotações orçamentárias da União, do Estado e do Município consignadas especificamente para atendimento ao disposto nesta lei;

LIV- recursos provenientes dos Conselhos Nacional e Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente;

LV- doações de entidades nacionais e internacionais, governamentais e não-governamentais, voltadas para o atendimento dos direitos da criança e do adolescente;

LVI- doações de pessoas físicas e jurídicas;

LVII- legados;

LVIII- contribuições voluntárias;

LIX- produto das aplicações financeiras dos recursos disponíveis;

- LX- produto da venda de materiais e publicações em eventos realizados;
- LXI- valores originários das multas aplicadas pelo Juízo da Infância e da Juventude, nos termos da Lei Federal nº 8.069/90; e
- LXII- outras receitas.

Art. 80. O Município promoverá, na forma e nos prazos previstos em lei, a prestação de contas dos recursos originários de poderes, entidades ou órgãos públicos federais, estaduais e municipais, responsabilizando-se, ainda:

LXIII- pela manutenção de registros, em forma contábil e fiscal, de todos os recursos originários das fontes explicitadas no artigo 79 desta lei;

LXIV- pela administração de recursos, quaisquer que sejam as suas origens, destinando-os e liberando-os somente quando em conformidade com as ações, os planos e os programas previamente estabelecidos e aprovados pelo CMDCA; e

LXV- por manter depositada, em estabelecimento oficial de crédito existente na sede do Município, toda e qualquer importância recebida e não-sacada, em conta com correção monetária, conservando registros escriturais dos resultados das aplicações diárias.

Art. 81. O Fundo Municipal será regulamentado pelo CMDCA, que fixará critérios e prioridades que atendam à política estabelecida nesta lei.

§ 1º Nenhuma despesa será efetuada sem a indicação e a cobertura bastante de recursos disponíveis, e os responsáveis prestarão contas na forma do instrumento firmado entre as partes, procedendo-se automaticamente à tomada de contas se não as prestarem no prazo legal.

§ 2º Todo ato de gestão financeira será realizado por força de documento que comprove a operação.

CAPÍTULO VI DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 82. A definição da política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente será estabelecida com base em diagnóstico da realidade londrinense elaborado mediante pesquisa científica sob responsabilidade do CMDCA, com a colaboração do Conselho Tutelar.

Art. 83. O mandato dos atuais Conselheiros Tutelares fica prorrogado até 20 de abril de 2005 para que seja possível a realização de nova escolha, nos termos do artigo 32 desta lei e não coincida com o período da eleição municipal e das férias escolares.

Parágrafo único. A eleição de que trata o *caput* deste artigo será realizada no dia 20 de março de 2005.

Art. 84. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, em especial a Lei nº 4.742, de 16 de julho de 1991, e a Lei nº 5.036, de 28 de maio de 1992.

Londrina, 20 de dezembro de 2004.

Nedson Luiz Micheleti
PREFEITO DO MUNICÍPIO

Adalberto Pereira da Silva
SECRETÁRIO DE GOVERNO

Maria Luiza Amaral Rizotti
SECRETÁRIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Ref.:
Projeto de Lei nº 413/2004
Autoria: Executivo Municipal

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)