

**UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAI – UNIVALI
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA –
PROPPEC
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS E SOCIAIS – CEJURPS
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS – PMGPP**

**O CONSELHO DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO
MUNICÍPIO DE XAXIM – (SC): CONCEPÇÕES E PRÁTICAS**

VITORIO GHENO DERVANOSKI JUNIOR

ITAJAÍ [SC], 2009

Livros Grátis

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

Milhares de livros grátis para download.

**UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAI – UNIVALI
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA –
PROPPEC
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS E SOCIAIS – CEJURPS
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS – PMGPP**

**O CONSELHO DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO
MUNICÍPIO DE XAXIM – (SC): CONCEPÇÕES E PRÁTICAS**

Vitorio Gheno Dervanoski Junior

Dissertação apresentada à Banca Examinadora no Mestrado Profissionalizante em Gestão de Políticas Públicas da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, sob a orientação da Prof^a Dr^a Neusa Maria Sens Bloemer, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão de Políticas Públicas.

ITAJAÍ [SC], 2009

Dedico esta dissertação a meu maior exemplo de persistência, de perseverança e doação à família: minha Mãe. Seus ensinamentos e espírito iluminado de luta me foram fonte de ânimo em momentos de fraqueza durante todos os períodos da vida. Obrigado pela vida e pelos valores transmitidos, os quais jamais serão esquecidos.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus, pela dádiva da vida.

Ao meu Pai, sinônimo de sabedoria e doutrina, que me ensinou a trilhar os primeiros passos na vida acadêmica e profissional.

À minha irmã, pelo carinho e zelo, no decorrer de nossas vidas.

Meus louváveis agradecimentos à minha mestra, professora Neusa Maria Sens Bloemer, pelo entusiasmo, dedicação e conhecimento que me foram passados, os quais formaram, sem sombra de dúvida, os grandes pilares deste trabalho.

Aos professores do Programa de Mestrado em Gestão de Políticas Públicas, pela dedicação e pelo conhecimento, os quais serão utilizados em minha vida pessoal e profissional.

À Celer Faculdades, pelo respeito e profissionalismo no trato com a minha pessoa.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Distribuição dos membros do CMDCA quanto à faixa etária.....	62
GRÁFICO 2 - Distribuição dos membros do CMDCA quanto ao sexo.....	63
GRÁFICO 3 - Distribuição dos membros do CMDCA quanto à escolaridade	64
GRÁFICO 4 - Distribuição dos membros do CMDCA quanto ao tempo de atuação no Conselho.....	65

LISTA DE SIGLAS

APP - Associação de Pais e Professores

CEACA - Centro de Atendimento à Criança e ao Adolescente

CMDCA - Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

CONANDA - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social

ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente

FIA - Fundo da Infância e Adolescência

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

OAB - Ordem dos Advogados do Brasil

ONU - Organização das Nações Unidas

PMGPP - Programa de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas

UNIVALI - Universidade do Vale do Itajaí

RESUMO

O presente projeto tem por escopo conferir o exercício da democracia, por meio da análise das práticas dos membros do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, do município de Xaxim no estado de Santa Catarina (SC). Muitos teóricos afirmam que os cidadãos desejam participar ativamente da elaboração das políticas públicas propostas pelos órgãos federativos, consolidando-se, assim, a democracia. A democracia se concretiza, quando, por meio dos gestores públicos, viabilizam-se as discussões sobre políticas públicas para que os cidadãos participem ativamente. A atuação do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente do município de Xaxim/SC será avaliada através de entrevistas e participação "*in loco*" nas reuniões do Conselho. Tal metodologia pretende conferir a efetiva participação dos membros do conselho nas discussões e aprovação das políticas públicas postas em pauta.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas; Democracia; Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente.

ABSTRACT

The scope of this project is to confer the exercise of democracy, its development and its applicability, by examining the practices of members of the Municipal Council for Rights of the Child and Adolescent in the municipality of Xaxim in Santa Catarina (SC). Many theorists argue that citizens want to participate actively in development of public policies proposed by federal agencies, thereby consolidating democracy. The purpose of democracy is what some scholars call the "private exercise of public function", i.e., from this perspective, it is assumed that the authorities promote discussions on public policies in which citizens can actively participate. The performance of the Municipal Council for the Rights of the Child and Adolescent in the municipality of Xaxim/SC was assessed, through an analysis of the minutes, interviews, and participation "*in situ*" in the meetings of the Council. This approach seeks to confer effective participation of council members in discussions and the approval of public policies listed in the agenda.

KEY WORDS: Public Policy; Democracy; Council for the Rights of the Child and Adolescent.

SUMÁRIO

LISTA DE GRÁFICOS	v
LISTA DE SIGLAS	vi
RESUMO	vii
ABSTRACT	viii
INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO I	14
APORTES TEÓRICO-METODOLÓGICOS	14
1.1 DEMOCRACIA	14
1.2 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA	17
1.3 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	19
1.4 DEMOCRACIA DELIBERATIVA	25
1.5 POLÍTICAS PÚBLICAS	33
1.6 CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS	38
1.7 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	44
CAPÍTULO II	48
A LEGISLAÇÃO E A COMPOSIÇÃO DOS CONSELHEIROS	48
2.1 ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (ECA)	48
2.2 CONSELHOS TUTELARES	52
2.3 CONSELHOS MUNICIPAIS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	55
CAPÍTULO III	59
O CONTEXTO DA PESQUISA E O CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	59
3.1 O CONTEXTO DO MUNICÍPIO DE XAXIM/SC	59
3.2 O CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO MUNICÍPIO DE XAXIM/SC (CMDCA)	60
3.2.1 Perfil dos Conselheiros entrevistados	62

CAPÍTULO IV	66
OS PROGRAMAS DE ATENDIMENTO ÀS CRIANÇAS E ADOLESCENTES E A AVALIAÇÃO DOS CONSELHEIROS	66
4.1 O CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: UM ÓRGÃO DELIBERATIVO?	66
4.2 CENTRO DE ATENDIMENTO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE (CEACA)	68
4.3 CENTRO DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CREAS)	69
4.4 PROGRAMA CRESCER MENINO E MENINA / PROGRAMA MENINA CIDADÃ.....	72
4.5 PROGRAMA ALICERCE.....	74
4.6 PROGRAMA ARCO-ÍRIS	75
4.7 OS PROGRAMAS SOCIAIS NA PERSPECTIVA DOS CONSELHEIROS DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE XAXIM.....	76
CAPÍTULO V	84
AS REPRESENTAÇÕES DOS CONSELHEIROS DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO MUNICÍPIO DE XAXIM/SC SOBRE DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO	84
5.1 AS CONCEPÇÕES DOS CONSELHEIROS SOBRE DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO E SUAS PRÁTICAS	84
CONSIDERAÇÕES FINAIS	95
REFERÊNCIAS	99

INTRODUÇÃO

Nos dias atuais, as abordagens sobre temas e conceitos que dizem respeito à participação da sociedade civil na formulação e implantação das políticas públicas governamentais são muito importantes no processo democrático.

Entendemos que o sucesso ou o fracasso das políticas públicas está diretamente ligado à participação social em sua formulação e controle. A democracia torna-se um caminho importante na medida em que abre a possibilidade aos cidadãos de participarem diretamente do processo de discussão, decisão e controle de políticas públicas de seu interesse.

A gestão pública deve estar permeada por canais de participação coletiva, para que a democracia se desenvolva, e para que as políticas públicas visem legalmente e empiricamente a igualdade dos cidadãos e a promoção da coletividade, constituindo uma igualdade de direitos entre Poder Público e Sociedade Civil.

Um dos grandes motivadores na escolha do objeto deste trabalho decorre dos anos em que passei pelo Poder Legislativo e pela secretaria de Administração do município de Xaxim (SC), nos quais participei de algumas reuniões de Conselhos Municipais, acompanhando a participação social nesses fóruns. Durante esse espaço de tempo, constatei indícios de que, quando a sociedade participa das discussões e deliberações, podem-se ter políticas públicas contempladas eficientes e eficazes, obtendo-se, portanto, bons resultados.

Elegemos o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) do município de Xaxim para conferirmos se há efetivamente prática da democracia, e, por meio deste estudo empírico refletir, também, teoricamente sobre o assunto.

O município de Xaxim, situado no estado de Santa Catarina, foi fundado no ano de 1953 e possuía em 2007 24.161 habitantes, conforme censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2007 possui uma área territorial de 295 km², tendo como atividades econômicas principais, a produção agrícola e a pecuária, além de destacar-se economicamente na industrialização e comercialização de aves, destinadas, tanto ao mercado interno, como para o mercado externo. A formação étnica é marcada pela contribuição da população indígena e pelos

descendentes de europeus, principalmente italianos e alemães, estes últimos oriundos de antigas colônias do Rio Grande do Sul.

Quanto ao Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) do município de Xaxim, este está consolidado, atualmente, pela Lei Municipal nº 1.983, de 27 de junho de 1997 e suas respectivas alterações.

Ressalte-se, inicialmente, que a referida lei dispõe como o “caput” define: “Da Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente”. Desse modo, a lei dispõe sobre: o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; o Conselho Tutelar e o Fundo Municipal para a Infância e Adolescência (FIA). Muito embora este se faça presente, nesta investigação centraremos apenas no primeiro conselho.

Analisando a norma, constata-se, pelo menos sob a ótica da lei, que há por parte do Poder Público a intenção de diversificar e abranger o máximo possível as condições de amparo à Criança e ao Adolescente.

O Conselho está voltado para muitos focos de ação, envolvendo desde a discussão das políticas públicas até o controle e execução das mesmas por parte do Poder Público.

Ressaltamos que a escolha de um conselho deu-se, também, porque entendemos que os conselhos, em geral, têm potencial para serem molas propulsoras da democracia, em termos de discussão sobre direitos sociais e divulgação, aprimoramento e consolidação da mesma.

Por outro lado, a escolha específica do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente deu-se pela importância que o mesmo representa, pois está voltado para o acompanhamento da formação e desenvolvimento de crianças e jovens que merecem nossa especial atenção e apelos em todos os sentidos. Por outro lado, a escolha do Conselho no município de Xaxim, deu-se pelo fato de vermos crianças nas ruas pedindo esmolas, em vários pontos da cidade e, além disso, os casos constantes de crianças e adolescentes que estão envolvidos em furtos e roubos ocorridos na cidade e no interior do município. Trata-se de cidadãos que não tem seus direitos sociais respeitados, como por exemplo, educação, saúde e habitação – direitos estes considerados mínimos.

Optou-se, por analisar as concepções e práticas do Conselho de Direitos ao invés do Conselho Tutelar, em virtude de seu envolvimento direto com todas as fases das políticas públicas, desde sua discussão preliminar, até o controle da

execução das mesmas, tratando-se, de um órgão de valor inestimável na questão das políticas sociais infanto-juvenis.

OBJETIVOS

Objetivo Geral

Analisar as concepções sobre democracia e as práticas dos membros do Conselho Municipal de Direitos da Criança e Adolescente.

Objetivos Específicos

- Refletir a respeito da democracia enquanto mecanismo de participação social na constituição e implementação de políticas públicas.
- Acompanhar a atuação dos conselheiros no Conselho Municipal de Direitos das Crianças e Adolescentes de Xaxim, verificando o desempenho dos mesmos em relação à participação das discussões a respeito das políticas públicas.
- Verificar a compreensão, por parte dos conselheiros do Conselho Municipal de Direitos das Crianças e Adolescentes, a respeito da democracia e a importância que os mesmos atribuem – como agentes políticos – à sua participação na elaboração, fiscalização e controle das políticas públicas.
- Identificar o perfil social e político do colegiado do referido Conselho.

CAPÍTULO I

APORTES TEÓRICO-METODOLÓGICOS

1.1 DEMOCRACIA

A democracia passou por passos graduais de aprimoramento, lembrando que tudo nasceu, conforme Sartori: “[...] na “Democracia Ateniense” e a constatação de que o debate em torno das idéias democráticas remonta aos filósofos gregos da antiguidade clássica.” (1994, p. 18). Assim, a Grécia foi o berço da democracia.

Com o passar dos tempos, foram sendo implementadas mudanças práticas no conjunto social e no Estado, além de mudanças teóricas com relação à democracia.

Deste modo, citando Perez:

A veiculação de idéias democráticas pela burguesia liberal no século XVIII prendia-se à intenção de derrubada do absolutismo. Era a democracia, nesse primeiro momento, menos um conjunto de idéias pronto e acabado de organização do Estado e a mais um “grito de guerra” contra o poder exercido de maneira arbitrária e autocrática (2004, p. 27).

Na atualidade, o processo de maturação dos institutos democráticos, ainda que lento, apresenta avanços para o caso da sociedade brasileira.

Podemos entender democracia,

Em sentido mais geral, democracia designa um modo de vida numa sociedade em que se acredita que cada indivíduo tem direito a participar livremente dos valores dessa sociedade. Num sentido mais limitado, democracia é a oportunidade dos membros da sociedade de participarem livremente das decisões em qualquer campo individual ou coletivamente. No seu sentido mais restrito, o termo designa a oportunidade dos cidadãos de um Estado de participarem livremente das decisões políticas mais específicas que lhes afetam a vida individual (DICIONÁRIO..., 1986, p. 316).

Na presente análise estaremos nos referindo à democracia no seu sentido mais restrito, ou seja, trataremos da participação ou não dos cidadãos das decisões políticas, mais especificamente das políticas públicas.

Os modelos teóricos de democracia apresentam diversidade entre si e, portanto, com algumas variantes no que tange aos encaminhamentos de decisões e processos de participação social. Assim, se quisermos entender a plenitude do que seja democracia, devemos buscar entendê-la através de suas teorias, com relação a maior ou menor abertura para a participação da sociedade civil em espaços públicos de discussão e deliberação.

Nesta perspectiva pode-se recorrer a Sell:

Os debates em torno do valor da democracia também afetam o debate sobre o seu conteúdo. Assim, enquanto na versão minimalista a democracia se restringe ao mecanismo através do qual os eleitores escolhem seus dirigentes, a versão ampla da democracia entende este fenômeno como fazendo parte de toda vida social, enquanto modelo de convivência política entre os cidadãos, no qual todos participam igualmente da distribuição de poder, dos bens econômicos e culturais (2005, p. 17).

A democracia pressupõe a participação da sociedade nas decisões que lhe dizem respeito, seja diretamente, em conselhos e palcos de deliberação social, seja indiretamente, através do uso do direito/dever do voto.

Há, entre os teóricos, aqueles que entendem que, nas diversas formas democráticas, como por exemplo, na minimalista (democracia representativa) ou na versão ampla (democracia participativa ou deliberativa), a democracia estaria consolidada e a vontade popular estaria contemplada. Em outras perspectivas teóricas entende-se a democracia como sendo um modelo em eterna mudança e aperfeiçoamento. Assim, por exemplo, como indica Hadfield (1977, p. 59), temos que: “A democracia demonstra-se como uma experiência contínua, não uma solução final, aonde ainda não sabemos a solução final.”

A democracia, nesta perspectiva, é um instituto que contempla um amoldamento contínuo, buscando o aperfeiçoamento de seus objetivos, é maleável, e no decorrer dos diversos períodos históricos vem se moldando a cultura presente.

Com tal perspectiva, esclarece Teixeira (2000, p. 34): “Consiste em considerar-se que toda solução é provisória, neste sentido de que está sempre

sujeita as retificações e lições da experiência e, portanto, sempre suscetível de aperfeiçoamento do homem e da melhoria de suas condições de vida.”

Portanto, a democracia está sempre se transformando e buscando, dia após dia, o aperfeiçoamento das condições que ensejam o bem comum. Ela não é estanque, modifica-se, porque a própria sociedade em seus contrastes e contradições também se modifica. O próprio Estado em suas atividades, no desempenho de suas funções e deveres e a forma de relacionar-se com o povo também se modificam.

Se formos considerar as especificidades da democracia, ou ainda, seus princípios estes estão centrados, segundo Garcia, na “(a) garantia de certos direitos fundamentais do homem; (b) valorização do indivíduo e da personalidade humana; (c) compromisso entre idéias opostas, para uma solução pacífica.” (1997, p. 43).

A importância da democracia está relacionada à valorização dos homens nas suas relações entre si e ao respeito aos seus ideais e postulações. Assim, todos são igualmente sujeitos de direitos, independente de qualquer variável social, seja ela, classe, etnia, sexo, etc.. A democracia é, por assim dizer, um processo de inclusão de toda a sociedade na organização e no exercício do poder. Desta feita, é visto como democrático o governo que resguarda liberdades individuais e coletivas e que se aproxima do povo.

Por outro lado, pode-se lembrar que apesar das inúmeras discussões e debates sobre a temática, a sociedade moderna nem sempre atende a todos os princípios democráticos satisfatoriamente, ou seja, a sociedade apresenta contradição e no seu interior manifestando situações nebulosas e incertas. A sociedade brasileira também é portadora destas contradições, por exemplo, em relação ao aspecto econômico, as desigualdades sociais denunciam que boa parte dos cidadãos é excluída dos direitos sociais, descumprindo assim, direitos constitucionais.

Os estudos teóricos, por sua vez, apresentam consideráveis diferenças na abordagem do conceito de democracia, atribuindo-lhes qualificações relacionadas às práticas do próprio processo democrático. Abordaremos alguns destes a seguir:

1.2 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Na democracia representativa, é concedida ao povo a participação através do sufrágio universal. O exercício da democracia se dá pela escolha dos representantes, por parte dos cidadãos. Assim, os representantes, no exercício de suas funções, são, ou deveriam ser as vozes do povo.

A democracia não foi implementada ou adotada pela sociedade com total e irrestrito apoio das elites sociais e dos governantes políticos. Foi, isto sim, conquistada, na maioria das vezes, a duras penas, nos mais diversos lugares do mundo onde foi implementada. Foi a soma de esforços, principalmente das massas sociais, que se traduziu na conquista e no exercício dos ideais da democracia, como apresenta Canotilho:

Durante o século XIX, o debate em torno dos ideais democráticos e sua aplicação não foram pacíficos [...] de qualquer sorte, as idéias democráticas prevaleceram e o Estado Democrático desenvolveu-se em meio a todos esses conflitos sociais e, até mesmo, em razão da pressão deles advinda. A chamada democracia representativa fortaleceu-se e atingiu seu ápice de prestígio entre o final do século XIX e o início do século XX em razão, principalmente, da gradativa universalização do sufrágio (1993, p. 402).

Foram os movimentos sociais, requerendo o direito ao voto e algumas outras garantias universais que solidificaram a democracia representativa.

A democracia representativa, após sua implementação no Brasil, acabou por desencadear uma série de mudanças na própria estrutura e desenvolvimento do Estado. O direito ao voto alterou uma série de características que o Estado possuía. Em termos, portanto, de desenvolvimento e ligação entre a democracia representativa e o Estado, no caso da sociedade brasileira, segundo Ferreira Filho:

A ampliação da democracia representativa conduziria a uma profunda mudança no perfil do Estado. Ela impulsionou o exercício das liberdades públicas e, sob pressão dos eleitores, foram consagrados os direitos sociais [...]. A partir de então, o Estado passou a ingerir em todo o tecido social, regulando relações de toda a natureza (1995, p. 6).

Sintetizando, pode-se afirmar que a democracia representativa é a forma pela qual os cidadãos, através do uso do voto, autorizam um representante para, em seu nome, exercer o poder, ou seja, dá-se, assim, a representação popular.

Para Dallari (1973, p. 137): “na democracia representativa, os representantes procuram externar a vontade popular e tomarem as decisões em seu nome, como se o próprio povo estivesse governando.”

As teorias a respeito da democracia representativa afirmam que, no caso em que o representante conhece, respeita e efetiva a vontade do cidadão/eleitor esta se torna muito atraente e poderia ser considerado um modo eficaz de participação social e fortalecimento do exercício da democracia.

Contudo, saindo da teoria e entrando na situação prática, citando o caso brasileiro, uma parcela considerável da população, entende que os seus representantes estão descompromissados junto aos representados, como identificou Garcia:

É patente a descaracterização dos Parlamentos, na atualidade, em confronto com a sua origem – o que poderia ser um traço até positivo, de atualização e mudança; perde, entretanto, para a inexpressividade e o descompromisso relativamente aos outorgantes, às pessoas que se encontram no outro pólo da representação formada pelo processo voto/eleição (1997, p. 46).

Talvez este pensamento do povo brasileiro, compartilhado, como dissemos, por uma parcela da população, tenha origem, também, na dificuldade dos eleitores e da própria população de conhecer e acompanhar o trabalho dos Poderes Legislativo e Executivo, refletindo-se, conseqüentemente, na falta de controle social desses poderes.

Mas, dentre alguns sociólogos, políticos e juristas, há a concepção também, que além deste, existe o problema, no que tange a democracia representativa, que se agrava por uma série de outros motivos, como por exemplo, os que são elencados por Calderón e Marim:

No caso brasileiro, das principais críticas podem-se destacar as seguintes: [...] b) o sistema representativo sustentou-se numa cultura tutelar, marcada pelas práticas paternalistas, clientelistas e eleitoreiras [...] d) a participação popular restringe-se ao sufrágio universal e sua atuação nos partidos políticos. Diante da fragilidade e da baixa institucionalização dos partidos políticos no Brasil, a maioria

da população somente participa dela esporadicamente através do voto; e) a representação tornou-se num patrimônio pessoal-partidário exercido por políticos profissionais que encontram sua legitimação na própria legalidade democrática (2002, p. 39).

Na verdade, na sociedade brasileira contemporânea, não existe uma comunhão de interesses entre representantes e representados. A legitimidade, que deve ser conquistada pelos governantes dia-a-dia, é praticamente inatingível, por falta da participação da sociedade que é fonte de muitos desgovernos incrustados no poder e que se sentem acima da lei e da justiça social, colocando-se, por vezes, como sujeitos ativos da corrupção.

Nesta linha de pensamento, deduz-se que quanto maior participação social, quanto maior a atividade social, menor o grau de atos de improbidade administrativa de um governo, através do exercício de controle dos governados sobre os governantes.

Entre os teóricos, identificamos diversas críticas para o modelo de democracia em execução na atualidade. Bobbio et al.; consideram que a:

Soberania popular é um ideal-limite e jamais correspondeu ou poderá corresponder a uma realidade de fato, porque em qualquer regime político, qualquer que seja a “fórmula política” sob a qual os governantes e seus ideólogos o representam, é sempre uma minoria de pessoas [...] aquela que detém o poder efetivo (2002, p. 324).

Portanto, há que se pensar num aprimoramento da democracia representativa, e esta poderia se dar através da democracia participativa, cujas práticas atendam aos anseios e necessidades de participação da coletividade para otimização das políticas públicas nos diversos setores.

1.3 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Ao iniciarmos a discussão sobre a democracia participativa, recorreremos a Sell que discorre sobre a sua origem:

A origem da discussão em torno das formas de participação política dos cidadãos já está presente na própria *polis* grega, como se pode

constatar consultando a teoria filosófica grega [...]. Assim, tanto na teoria de Platão [...] quanto na teoria de Aristóteles, a democracia é conceituada como “governo do povo” (2005, p. 17).

Este modelo democrático, no caso da sociedade brasileira e de algumas outras sociedades, quebra um paradigma no que diz respeito à soberania social, porque a sociedade começa a participar integralmente de alguns processos de decisão.

Um resgate histórico nos auxilia a compreender este processo:

A redefinição das relações entre Estado e sociedade civil no Brasil, no final dos anos 70, implica a constituição, com muitos percalços, de uma esfera societária autônoma. Os atores sociais que emergem na sociedade civil após 1970, à revelia do Estado, criaram novos espaços e formas de participação e relacionamento com o poder público. Estes espaços foram construídos por movimentos sociais [...] para a conquista de direitos civis e sociais. Os movimentos não só tiveram papel relevante no estabelecimento de estruturas democráticas fundamentais propícias à participação popular, mas também exerceram um impacto substancial sobre as formações normativas do eleitorado, e, portanto, sobre a arena política formal. Os anos 80 trazem uma complexidade crescente nas interações dos movimentos com os órgãos públicos [...]. O processo de envolvimento dos moradores é cada vez mais freqüente (JACOBI, 2002, p. 446).

Ainda em seu aspecto histórico, faz-se necessário lembrar como indicam Calderón e Marim:

Durante a elaboração da Carta Magna (1986-1988), das Constituições Estaduais (1988-1989) e das Leis Orgânicas Municipais (1989-1990), um amplo movimento democrático-popular forjado ao longo das décadas de 1960 e 1970, nas lutas dos movimentos populares [...] passou a reivindicar a institucionalização de novos mecanismos de participação popular visando à ampliação dos canais de intervenção da sociedade civil na tomada de decisões (2002, p. 39).

Os movimentos de massa, portanto, aliados aos sindicatos e aos partidos políticos, por sua vez, foram os grandes agentes promotores de transformações sociais em nossa sociedade e, em grande parte, responsáveis pela constituição e implementação da democracia participativa no Brasil.

No entendimento de Jacobi:

A concepção de participação popular é parte componente de uma estratégia de ampliação da base social e política da administração municipal, que visa fortalecer uma forma de governar a cidade introduzindo novos atores, integrando a população excluída e segregada da cidade a um processo democrático de gestão. O marco de referência está dado [...] pelo vazio de instituições sociais e políticas, pelos problemas de representação política e pela necessidade de avanços não só na democratização das relações sociais, mas principalmente na consolidação da cidadania (2002, p. 448).

Portanto, além da forte pressão exercida pelos atores sociais, a própria administração pública foi, algumas vezes, responsável pela introdução de métodos participativos em sua estrutura, diminuindo assim, uma estrutura burocrática e centralizadora.

A introdução dos conselhos na gestão pública pelo país afora foi, sem sombra de dúvidas, um forte marco na instituição da democracia participativa. Os conselhos são uma esfera política que incentiva a participação social, no que diz respeito a acompanhar às decisões por parte do Poder Público, consolidando, assim, a democracia direta. Conselhos que, aliás, serão tema do presente trabalho.

Segundo Sell (2005, p. 23) “o elemento central das teorias participacionistas é a idéia de que a ampliação da democracia depende da criação de mecanismos de participação dos cidadãos nas decisões”, compreendendo-se que os Conselhos podem cumprir esta função.

Ainda de acordo com Sell, “por democracia participativa entende-se um conjunto de experiências e mecanismos que têm como finalidade estimular a participação direta dos cidadãos na vida política.” (2003, p. 18).

Como exprime a própria expressão “democracia participativa”, esta pode ser entendida como uma maior abertura para a participação da sociedade, em um espaço de discussão, por exemplo, no que diz respeito às políticas públicas.

As organizações sociais e os cidadãos, individualmente, quando acompanham o processo de discussão e deliberação das políticas sociais, estão promovendo tal modelo democrático.

Nesse sentido trazemos as considerações de Jacobi:

A concepção participativa passa a ter uma presença crescente no Brasil a partir da legitimação do papel inovador dos diversos tipos de conselhos, como facilitadores da presença da sociedade civil na gestão pública. A institucionalização da participação ampliada ou

neocorporativa ocorre através da inclusão de organizações comunitárias e movimentos populares nos conselhos populares e fóruns, dentre os principais. Isto abre uma arena institucional para a inclusão de grupos sociais, onde todos os setores interessados numa determinada política pública possam discutir os seus objetivos num fórum com regras claras e transparentes, podendo representar também um avanço na promoção do exercício efetivo de uma cidadania ativa (2000, p. 34).

A democracia direta foi um grande avanço dentro do processo participacionista social, como indica Pateman apud Lüchmann:

A participação é educativa e promove, através de um processo de capacitação e conscientização (individual e coletiva), o desenvolvimento da cidadania, em que o exercício configura-se como requisito central na ruptura com o ciclo de subordinação e de injustiças sociais (2002, p. 22).

Em termos complementares, podemos dizer, conforme Bobbio (1992, p. 151) “que a democracia participativa surge em face dos problemas enfrentados pela democracia representativa, para reforçar os controles sobre a atuação estatal.”

Neste sentido, pode-se afirmar que a democracia participativa tornou-se fundamental na atualidade no acompanhamento a elaboração das políticas públicas, embora sua origem seja bastante antiga, como indica Canotilho, necessária.

Se a adoção, pelos ordenamentos constitucionais, dos institutos jurídicos da democracia participativa é recente, o mesmo não se pode dizer de sua concepção teórica. A democracia participativa foi, em verdade, requisitada a pretexto de resolver impasses do sistema representativo, pois faz parte de uma tradição antiga que remonta à Comuna de Paris, ao anarquismo, ao socialismo utópico e, guardadas as devidas proporções, até mesmo à democracia ateniense (1993, p. 409).

Muito embora o desenvolvimento da democracia participativa há anos venha sendo analisado em suas concepções teóricas, mas no que diz respeito à sua implementação, esta ainda está galgando seus primeiros passos. Desta feita, entendemos ser um instituto novo, que poderá se desenvolver, valorizando o cidadão e o ato deste de acompanhar a criação e a implementação de políticas públicas de seu interesse.

Em síntese, pode-se afirmar que a democracia participativa nasceu como já dissemos, dos próprios problemas e limitações da democracia representativa.

Problemas estes de várias ordens e que merecem não só a reflexão, mas também práticas democráticas que eliminem efetivamente os caminhos tortuosos desse processo.

Nos palcos e arenas de discussão sociais, a democracia participativa existe quando estão presentes indivíduos que representam a sociedade. Contudo, na teoria participacionista, estes indivíduos não debatem, não interferem. Apenas participam, de forma passiva. Acreditamos que o fato de apenas estarem presentes e não atuarem como agentes modificadores de políticas públicas se deve, em grande parte dos casos, ao despreparo dos mesmos para ocuparem tais funções.

Há que se ter a compreensão que tanto a democracia representativa, quanto a participativa necessita de aperfeiçoamentos e ambas se complementam uma vez que:

O voto é, sem dúvida, uma das manifestações da participação popular que reclama a Democracia. Essa participação, contudo, não pode ser resumida ao rito do voto, portanto não deve ser medida em termos de extensão do direito do voto e de elegibilidade. Tem ela outro parâmetro, seguramente mais significativo – a intensidade da participação [...] Só a participação intensa fortalece a Democracia, o rito do voto pode muitas vezes apenas travesti-la (FERREIRA FILHO, 1995, p. 32).

Assim, o modelo da democracia representativa, como está posto e “isolado”, parece-nos, pode ser mais eficiente se agregados novos valores. Assim, não pode ser considerado esgotado, ou seja, sem nenhum caráter valorativo. Ele necessita, isto sim, de um complemento. Assim, é necessário deixar claro nosso pensamento de que não é nosso propósito postular a extinção do instituto da democracia representativa, muito pelo contrário, ela foi e é sobremaneira importante.

Partilhamos, portanto, do pensamento de Weffort:

[...] a democracia direta (participativa ou deliberativa) e a democracia representativa não são excludentes; b) deve-se dar maior atenção aos mecanismos que possibilitem que a democracia representativa e a direta se articulem e complementem, servindo de instrumentos para a classe trabalhadora na conquista de seus direitos; c) a participação popular se dá em diversos âmbitos da vida social, seja de modo direto nos conselhos populares, conselhos de empresas, nas ruas, nas praças, como também, através dos partidos e eleições para os parlamentos e para os governos (1984, p. 40).

Um aprofundamento e entrelaçamento destes dois modelos democráticos, aos nossos olhos, são o melhor caminho para uma gestão pública responsável, coerente e eficiente, valorizando-se, assim, a transparência e as responsabilidades de ambos os lados, gestores e sociedade civil, componentes estes imprescindíveis para que a eficiência das políticas sociais não seja aparente, mas que efetivamente seja alcançada.

Esclarece Garcia:

Enquanto na democracia representativa clássica, a escolha de representantes constitui a base que sustenta a soberania popular, a concepção moderna exige, além do voto e da delegação da vontade popular, a participação direta do indivíduo nas decisões e no controle do Poder do Estado, como forma de garantir a vigência e eficácia dos seus direitos fundamentais (1997, p. 253).

Aprofundando essa discussão, Jacobi analisa:

A concepção de participação popular é parte componente de uma estratégia de ampliação de sua base social e política, que visa fortalecer uma forma de governar a cidade introduzindo novos atores, integrando a população excluída e segregada da cidade a um processo democrático de gestão (2000, p. 44).

Desta feita, visualizamos o processo de democracia direta como um processo que envolve toda a sociedade e seus interesses, não se restringindo apenas a grupos economicamente mais fortes, mas ao conjunto da população, independente do lugar social, ou classe no qual estão inseridos.

Nas palavras de Pateman apud Held, este recomenda a participação porque:

Os indivíduos se veriam diante de múltiplas possibilidades de aprender sobre questões-chave relativas à criação e controle de recursos e, assim, estariam muito melhor equipados para julgar questões nacionais, avaliar o desempenho de representantes políticos e participar de decisões de âmbito nacional quando a oportunidade surgisse. As conexões entre “público” e “privado” seriam como resultado, muito melhor compreendidas [...]. A sociedade participativa deve ser uma sociedade experimental, uma sociedade capaz de fazer experiências após a reforma radical das estruturas rígidas até aqui impostas pelo capital privado, as relações de classe e outras assimetrias de poder (1995, p. 235).

A democracia participativa, além de aprimorar o sistema democrático representativo e auxiliar no controle de políticas públicas adotadas pelo Poder Público, possui esta outra faceta: a de servir como ferramenta de aprendizado a todos os setores sociais interessados e qualificá-los às discussões e deliberações sobre temas que lhe interessem ou lhe digam respeito.

1.4 DEMOCRACIA DELIBERATIVA

A democracia deliberativa¹, por vezes, é compreendida como um aperfeiçoamento em relação aos dois modelos democráticos citados anteriormente, tanto em relação à democracia representativa, que valoriza a questão do voto e da representatividade entre o eleito e o eleitor, bem como quanto à democracia participativa, que é um modelo de participação, na qual as pessoas estão presentes no palco de discussão, mas não participam ativamente, inclusive pela falta de valores cognitivos por partes dos mesmos. Por democracia deliberativa entende-se:

A democracia deliberativa constitui-se como um modelo ou processo de deliberação política caracterizado por um conjunto de pressupostos teórico-normativos que incorporam a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva. Trata-se de um conceito que está fundamentalmente ancorado na idéia de que a legitimidade das decisões e ações políticas deriva da deliberação pública de coletividades de cidadãos livres e iguais (LÜCKMANN, 2002, p. 1).

Entretanto, não se pode esquecer que a possibilidade de participação ainda é recente, no caso da sociedade brasileira:

Deve ser registrada a multiplicidade de dinâmicas participativas nas estruturas de conselhos e colegiados criados a partir da Constituição de 1988. Nos anos 90 [...] a nova dimensão de cidadania inclui [...] a constituição de cidadãos no papel de sujeitos sociais ativos (JACOBI, 2002, p. 447).

¹ Sobre este conceito ver o trabalho analítico de Miguel (2001).

Assim como na emancipação da democracia participativa, os atores sociais tiveram papel sobremaneira importante, inclusive porque na democracia deliberativa a atuação da sociedade deverá ser muito mais ativa.

Sinteticamente pode-se afirmar que os métodos deliberativos possuem alguns princípios comuns e fundamentais, conforme Fleck (1998, p. 118):

- **Flexibilidade** - Os resultados são produzidos pelo grupo que participa;
- **Transparência** - Transforma a inteligência individual em coletiva, não induz nem manipula os participantes;
- **Multidisciplinaridade** - Envolve profissionais de várias áreas de conhecimento;
- **Comunicação nas duas direções** - Técnicos e comunidades aprendem;
- **Quantidade e Qualidade** – A avaliação é realizada levando em consideração os dois métodos;
- **Orientação segundo o grupo** - Deslocamento do poder de decisão para o grupo;
- **Parcela do poder** - Envolve o aumento do poder de encaminhamento e decisão por parte do grupo;
- **Presença local** - Projetos construídos localmente e com a participação comunitária, por meio de agentes capacitados;

A democracia deliberativa pode ser a fonte do exercício da cidadania, compondo-se de um conjunto de elementos que motivem a participação social. O povo é soberano quanto as suas vontades e postulações, quando este atua, diretamente, na defesa das mesmas. Esta atuação direta representa a democracia deliberativa.

É fundamental ressaltar que a democracia deliberativa somente se faz presente, quando existem, nos palcos de discussões, agentes sociais comprometidos com a causa e com capacidades, ou seja, dotados de qualidades cognitivas que efetivamente possam interagir junto às políticas públicas. A análise, o pensamento e a discussão são partes basilares na construção desta teoria democrática.

Assim, os propósitos e princípios da democracia deliberativa estarão sendo postos em prática quando houver, nas palavras de Miguel (1996, p. 13): “Um raciocínio público livre entre iguais.” Entretanto, quando os membros de fóruns são pessoas despreparadas, mesmo havendo vontade de mudar, não existe participação valorativa, nem serão agregadas novas experiências e qualidades às políticas públicas. Para além deste aspecto há que se considerar que, em muitos casos, pelo

fato de haver interesses distintos, o consenso nas discussões não será obtido e alguns grupos serão favorecidos em detrimento de outros. Grupos mais qualificados apresentam grande vantagem, no poder de barganha e na tomada de decisões sobre grupos com menor capacidade de mobilização e persuasão, por exemplo.

Novamente, nos dizeres de Miguel (1996, p. 17): “Cabe ressaltar [...] que os mecanismos de deliberação pública também possuem vieses e favorecem o atendimento de determinados grupos de interesse.”

Assim, ainda que a democracia deliberativa enalteça o bem comum, pode haver, em muitos casos, aqueles que procuram levar vantagem em relação ao outro. Grupos específicos poderão conduzir ou manipular determinados consensos. Neste sentido, muitos autores questionam se todos os grupos irão acatar as decisões favoráveis apenas para alguns. Haveria então manipulação de alguns para obter vantagens?

Acreditamos que quanto maior e melhor for a efetiva participação social e o exercício da cidadania, mais fácil será o alcance da equivalência entre os atores ou grupos inseridos em fóruns de discussão. Para que os princípios que norteiam a democracia deliberativa sejam efetivados, de acordo com Miguel (1996, p. 15): “os participantes devem assimilar o argumento dos outros e não se prender a posições prévias.” Portanto, há, em muitos casos, um longo e árduo caminho a percorrer, para atingir a “harmonia social” dentro de muitos conselhos.

O grande mérito da democracia deliberativa é proporcionar um espaço social em que se valorizam a discussão, a negociação, a deliberação, a aprovação e o controle das políticas públicas a serem adotadas em determinadas áreas.

Podemos, desta feita, compreendê-la como um modelo no qual o cidadão tem voz ativa e, mais, porque não dizer, na qual a sociedade efetivamente cumpre com seu dever de cooperar e fiscalizar o Poder Público, através da participação coletiva. É um mecanismo que busca estreitar a relação entre Poder Público e a sociedade civil, na busca da otimização das políticas públicas.

Para tal, é preciso considerar a discussão, com um procedimento recomendado que antecipa as deliberações, que como alertam Coelho e Nobre (2004, p. 160): “a discussão não é simplesmente uma prévia deliberação das questões a serem decididas. Trata-se, isso sim, de uma discussão que almeja justificar as decisões coletivas com razões.”

A democracia deliberativa, ao mesmo tempo em que incita o debate coletivo para decisões que dizem respeito a toda coletividade, busca impor limites ao poder decisório dos gestores públicos, prática esta efetivada pelos parlamentares.

Com relação aos fundamentos da democracia deliberativa, escreve Lüchmann:

Um ponto central dos defensores da idéia da democracia deliberativa – enquanto modelo de soberania dos cidadãos – repousa na tese de que a democracia deliberativa é um modelo ou um ideal de justificação do exercício do poder político de caráter coletivo, que se dá a partir da discussão pública entre indivíduos livres e iguais. Constitui-se, portanto, como processo de institucionalização de espaços e mecanismos de discussão coletiva e pública tendo em vista decidir o interesse da coletividade, cabendo aos cidadãos em espaço público, a legitimidade de decidir a partir de um processo cooperativo e dialógico, as prioridades e resoluções levadas a cabo pelas arenas institucionais do sistema estatal. Para além, portanto da influência de uma orientação informal, compete aos cidadãos a definição e/ou a co-gestão das políticas públicas (2002, p. 38).

A democracia deliberativa possibilita a evolução do Estado, cujo modelo pode ser construído a partir dos esforços e participação de toda coletividade. Um modelo no qual as políticas públicas passam pelo crivo dos reais interessados, dos destinatários: os cidadãos. A democracia deliberativa aproxima a sociedade do Estado, reformulando-o e legitimando-o, alterando a função administrativa do Estado e seu próprio funcionamento e finalidade. É, por isso que para tornar-se legítimo, no dia-a-dia, deve haver sensibilidade por parte do Poder Público no sentido de abrir esses espaços, tal como indica Tatagiba:

O aprofundamento da democracia exige essa ampliação dos graus de publicidade dos espaços de discussão, negociação e deliberação. Quanto mais diversificado o público incluído nesses espaços, argumentando, pactuando, legitimando reciprocamente a si e aos interesses demandados, maior o seu grau de publicidade e maiores as possibilidades de avanço democrático potenciais neste processo que podem criar o terreno propício à construção de novas hegemonias (2002, p. 31).

Neste sentido, a democracia se aprofunda e se amplia e paralelamente tem-se o Estado Democrático de Direito tal como compreende Silva,

A Democracia que o Estado Democrático de Direito realiza há de ser um processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária, em que o poder emana do povo, que deve ser exercido em proveito do povo, diretamente ou por representantes eleitos; deliberativa, porque envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo; pluralista, porque respeita a pluralidade de idéias, culturas e etnias pressupõem, assim, o dialogo entre opiniões e pensamentos divergentes da sociedade (1990, p. 106).

É importante, como enfatiza Silva (1990), dentre outras especificidades que a democracia participativa apresenta-se como um modelo de gestão que insere no contexto social uma arena institucionalizada, com pluralidade de idéias. Parece-nos que esta arena de discussão é um grande passo para que se alcance a eficiência na gestão pública.

A disposição de discutir e elaborar propostas conjuntamente pelo binômio Sociedade Civil e Poder Público, ao invés de evitar o debate, pode acarretar interesses coletivos (quando os atores presentes nos palco de discussão busquem o bem comum, ao invés do individual), o que revela a importância da democracia deliberativa enquanto canal de discussão entre os diversos atores sociais e públicos e por conseqüência a possibilidade da deliberação pelos membros da sociedade.

De acordo com Müller:

[...] só se pode falar enfaticamente de povo ativo quando vigem, se praticam e são respeitados os direitos fundamentais individuais e, por igual, também, os direitos fundamentais políticos. Direitos fundamentais não são valores, privilégios ou exceções do Poder do Estado [...]. Eles são normas, direitos iguais, habilitação entre os homens, isto é, dos cidadãos, a uma participação ativa (2003, p. 63).

Há que se considerar, ainda, que nenhum modelo democrático é totalmente eficiente e eficaz, até porque tais adjetivos são compreendidos de forma diversificada pelos membros de uma dada sociedade. Mas, se somadas as virtudes das práticas democráticas existentes no Brasil, pode-se conferir que ocorreram mudanças, nas quais se registra a presença de interesses coletivos, expressos, por exemplo, na organização e atuação dos movimentos sociais.

Os cidadãos estão munidos de direitos e, eles próprios podem exercer algumas das funções do Estado, através de ações inerentes a democracia deliberativa. Nesta linha de raciocínio, vejamos Silva:

[...] a democracia deliberativa envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos do governo, respeitando a pluralidade de idéias, culturas e etnias e pressupõe, assim, o diálogo entre opiniões e pensamentos divergentes da sociedade [...] (1990, p. 106).

Desta feita, os gestores públicos, de um modo geral, parecem estar um pouco mais sensibilizados e democraticamente abertos à participação social, através da construção de espaços públicos nas relações entre ele - poder público - e sociedade civil.

A democracia deliberativa se respalda pela atuação dos conselhos gestores de políticas públicas, como analisa Santos, assume algumas características:

O caráter deliberativo também é uma importante conquista legal que fortalece os Conselhos [...], que não são somente consultivos ou de opinião. Mas o Conselho se enfraquece quando os segmentos presentes não se articulam e não produzem uma proposta comum para negociar com o Estado [...]. Sua deliberação vai para uma gaveta ou para uma publicação oficial qualquer e não será implementada. As deliberações só ganham força de ato de Estado à medida que é garantida a capacidade de interlocução entre os segmentos que compõe o Conselho. O Conselho é Sociedade Civil e Estado [...]. Os representantes da sociedade civil só têm força para garantir sua deliberação quando negociam com competência e constroem uma unanimidade (2000, p. 18).

O caráter de discussão e deliberação, respeitados os princípios de igualdade e comunhão de ideais e interesses, assim como os esforços na busca do bem comum e da diminuição das desigualdades sociais são fatores essenciais na democracia deliberativa. Além de sustentar avanços sociais, propondo a ampla discussão, sugere, também, atos de probidade administrativa, no que tange à boa governança. A sociedade civil pode servir de ligação entre os problemas por ela enfrentados e o Poder Público.

A criação ou o alargamento de espaços públicos para a discussão dos pleitos trazidos pela sociedade mobiliza o corpo social e lhe dá uma noção do seu papel, que além de outras atribuições, deve servir como mediadora para diminuir as injustiças sociais. Mas, este é um aspecto nem sempre fácil de ser alcançado. De acordo com Jacobi (2000, p. 34):

Na América Latina, a luta pela conquista de espaços para aumentar a participação social é, sem dúvida, um dos aspectos mais

desafiadores para a análise sobre os alcances da democracia nas relações entre o nível local de governo e a cidadania.

Não há como negar, da mesma forma, que os espaços públicos para o desenvolvimento da democracia participativa vêm crescendo, muito embora não estejam totalmente consolidados. É só se perguntar: Qual era a abertura social desses espaços nas decisões políticas há alguns anos? Por certo que foi bem menor do que atualmente. As evidências estão na constituição, os próprios conselhos gestores que até bem pouco tempo, nem sequer faziam parte da legislação brasileira, sendo, portanto, inexistentes. Podem-se mencionar ainda, que algumas leis infraconstitucionais, como por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) - Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 - impõem a obrigatoriedade ao poder público de convidar, através de extensa divulgação, os cidadãos para participação em situações de ordem social, através dos conselhos, os comitês, as comissões, o orçamento participativo, contribuindo para a ampliação da sociedade em diversos setores.

Uma boa parcela da sociedade está se conscientizando desse fato e busca o ingresso em fóruns e conselhos para contribuir nas questões públicas, a exemplo do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Confere-se, portanto, que a democracia deliberativa desenvolve-se por imposições legais oriundas dos entes federativos, mas também através da iniciativa popular.

A participação social representa a derrubada de um muro, aproximando a sociedade do Estado e, extraído deste a monopolização da elaboração e implementação das políticas públicas.

Contudo, não se pode deixar de mencionar que a democracia deliberativa exige que ocorra um processo educativo, um aprendizado, tanto por parte dos governos, quanto da sociedade. Mas isso, só é possível quando da presença de mecanismos deliberativos, que permitem descentralização das decisões, na busca da comunhão de interesses.

Um dos aspectos fundamentais para a efetivação deste modelo democrático concentra-se na oportunidade das pessoas de aprenderem a importância de sentir-se parte de conjunto de atores que debatem e decidem as políticas públicas que lhes dizem respeito. Isto é a afirmação do processo democrático legítimo e por isso trazem no seu bojo o cunho social.

O papel a ser desenvolvido pelo Estado diz respeito à busca do desenvolvimento social saudável e do bem comum, além da produção de mecanismos que inibam o desenvolvimento das injustiças sociais, o que pode ser mais facilmente atingido com a participação da sociedade civil neste processo. Ninguém melhor que a sociedade para saber de seus próprios anseios, inclusive dos mecanismos e métodos que deseja utilizar para atingi-los.

De acordo com o sociólogo Bava:

A comunicação da administração pública com os cidadãos é o elemento chave para se conseguir a adesão, conquistar a participação ou mesmo para mobilizar formas de pressão legítimas para o governo fazer suas correções de rota. Mas, ao contrário, se a população como um todo não está informada, torna-se desarmada e incapacitada para se opor ou legitimar um governo e suas iniciativas (1995, p. 32).

Na construção de um processo democrático efetivo, espera-se, dentre outras coisas, que o cidadão tenha a oportunidade de se juntar à coletividade, discutir, planejar e colaborar com a implementação das políticas, constituindo conselhos que possam legitimar a Administração Pública. A título de ratificação de nossa reflexão podemos recorrer a Bourdieu apud Bava:

Não se pode certificar que esse modelo virá a se tornar definitivo ou mesmo mundialmente hegemônico, considerando-se o ritmo com que se operam atualmente as mudanças sociais. No entanto, é certo que as democracias participativas têm revelado grande vitalidade, combinando os tradicionais institutos da democracia representativa com outros de democracia semidireta (1995, p. 132).

A participação de todas as categorias sociais é importante e urgente, porque é através delas que as políticas públicas tornam-se legítimas e obtêm êxito. A coletividade pode ser reconhecida como um novo poder, que faz valer a sua vontade e os seus direitos.

Ainda que a democracia deliberativa seja, na prática, um processo relativamente novo para o caso brasileiro, algumas de suas contribuições já se fazem presentes no novo Estado contemporâneo.

Nos últimos anos, muitas experiências deliberativas vêm sendo praticadas no âmbito da gestão pública, principalmente a nível local e tem revelado que as práticas democráticas trazem maior satisfação ao cidadão.

A própria sociedade passou a exigir novos espaços de forma institucional, para que ela possa atuar. Entre estes espaços no qual se desenvolvem os debates, as discussões e deliberações sobre os problemas sociais estão os conselhos gestores de políticas públicas.

1.5 POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas têm sido um tema recorrente quando se fala em democracia, haja vista que a efetiva discussão das mesmas possibilita identificar as práticas democráticas.

Para entender a origem da política pública, Souza explica que:

A política pública enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos EUA, rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos (2006, p. 21).

Os primeiros estudos, conforme a autora, sobre a ação efetiva do Estado e não sobre suas bases teóricas, deram-se nos Estados Unidos.

Ao abordarmos aspectos relativos às políticas públicas, recorreremos ao entendimento de ABAD:

A política pública [...] representa aquilo que o governo opta por fazer ou não fazer, frente a uma solução. [...] é a forma de concretizar a ação do Estado, significando, portanto, um investimento de recursos do mesmo Estado [...] Admitindo-se delegar ao Estado a autoridade para unificar e articular a sociedade, as políticas públicas passam a ser um instrumento privilegiado de dominação [...] A política pública, ao mesmo tempo em que se constitui numa decisão, supõe uma certa ideologia da mudança social, esteja ela explícita ou não na sua formulação. [...] Essa decisão é o resultado do compromisso de uma racionalidade técnica com uma racionalidade política (2003, p. 14).

As políticas públicas expressam a maneira como o governo se exterioriza pela e para a sociedade. O compromisso social da gestão de um governo, captando prioridades, seja ele em qualquer nível (municipal, estadual ou federal), é realizado via políticas públicas, através de programas e serviços, desde o momento em que se

dá o seu planejamento. Políticas públicas são as escolhas que o governo faz, as realiza, com o objetivo de atender aos cidadãos. O entendimento sobre as mesmas não pode e nem deve ser restrito, haja vista que as mesmas têm implicações e abrangência nas áreas econômicas, políticas e sociais, o que a torna, por vezes, bastante complexa tanto em sua execução, quanto em sua avaliação.

Políticas públicas, é bom que se diga, podem ser o sucesso ou o fracasso de qualquer governo, dão ou tiram a credibilidade, dependendo do foco e articulação que as mesmas sofram, quando visem ou não o bem coletivo, quando a sociedade participa ou não da sua preparação e implementação e, por fim, quando exista uma correção de postura. As políticas públicas têm a função de equacionar os problemas sociais ou satisfazer demandas da sociedade.

Para que uma política pública nasça são necessários alguns fatores, de acordo com Bobbio apud Freitas e Papa:

Que uma situação determinada requeira solução por meio dos instrumentos de ação política, ou seja, da ação que tem como finalidade a formação de decisões coletivas que, uma vez tomadas, se convertem em vinculadoras de toda a coletividade [...] qualquer situação que precise ser objeto de intervenção, mediante decisões vinculadoras para toda a sociedade, necessitará, por força, ser expressa como um problema político e, portanto, instalar-se na esfera pública como um conflito de demanda que afeta, de certa forma, a convivência social, envolvendo atores sociais relevantes como capacidade de exercer pressão sobre a agenda governamental, dentro da institucionalidade vigente ou fora dela (2003, p. 15).

As políticas públicas, como já dissemos, são uma das formas através da qual o governo chega à sociedade, portadora das demandas sociais de um ou mais grupos sociais. Essa demanda é levada ao governo que, pela pressão a ele exercida procura solucionar um problema, evitá-lo ou melhorar alguma situação. O governo, portanto, participa da sociedade e tem contato com os atores sociais por meio de políticas públicas.

Quanto às características das políticas públicas, Souza as identifica:

- A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz.
- A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não

necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes.

- A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras.
- A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.
- A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.
- A política pública envolve processos subseqüentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também, implementação, execução e avaliação (2006, p. 21).

Deste modo, conforme o autor acima citado, são vários os elementos que envolvem as políticas públicas e muitos deles, por vezes, são desconhecidos pelos gestores, razões pelas quais os recursos não são bem aplicados.

As políticas públicas se desenvolvem em diversas etapas, para que alcancem seus objetivos, quais sejam atingir de forma eficiente as demandas sociais. Estas etapas, conforme Johnson (2007)², são as seguintes:

Planejamento: Fase que visa prever as ações futuras, vinculadas a uma demanda social, dos processos de formulação, execução e avaliação de uma determinada política pública. Formulação: São definidos as metas, os recursos e o horizonte temporal da atividade de planejamento. O processo decisório que é caracterizado por barganhas, pressões, lobbys e até pela escolha do objeto a ser alvo da política social. Implementação/Execução: Atividades que permitem que as ações sejam implementadas com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação. Evitar constrangimentos burocráticos, administrativos, institucionais e econômicos. Avaliação: Permite observar as disparidades entre metas e resultados; detecta nexos causais que podem explicar a efetividade das políticas públicas.

É importante frisar que todas as fases devem estar permeadas por interesses conjuntos e afinidade no pensamento, no sentido de que o maior beneficiado deve ser a população e o objetivo principal deve ser a satisfação dos anseios coletivos, aonde se procura melhorar a qualidade de vida geral. Conforme Rua (1995), muitas políticas públicas não são implementadas, seja pela reação de interesses contrariados, seja por reação ou omissão dos agentes públicos envolvidos, seja por reação ou omissão até mesmo dos possíveis beneficiários. Ou alternativamente,

² Em aulas da disciplina de Instituições Políticas e Políticas Públicas Setoriais o professor Guillermo Alfredo Johnson apresentou sinteticamente as etapas de uma política pública desde o planejamento até a implementação e execução da mesma.

pode ter apenas algumas de suas partes implementadas, em virtude dessas reações.

Quando as partes envolvidas no processo de elaboração de uma política pública apresentam interesses contrários e não há o debate, a probabilidade de que esta política não seja implementada é muito grande. Ou seja, as relações de confiança entre gestores e usuários de uma política pública são fundamentais, quando se busca a eficácia de uma política social.

Entendemos que, para que se viabilizem políticas públicas voltadas para a coletividade, é fato preponderante que a mesma – a coletividade - esteja inserida no processo de criação e aplicação das políticas que lhe dizem respeito.

Como explicita Zurbriggen apud Antero: “[...] a política moderna aceita que o Estado não é o ator dominante no processo político e reconhece a variedade de atores não-governamentais que participam do cenário público e dos processos de tomada de decisões [...]” (ANTERO, 2005, p. 57).

Assim, é muito importante engajar a sociedade nos palcos de discussão e escolha de políticas públicas a serem postas em prática. Esta abertura social deve incluir todos os entes federativos, União, Estados e Municípios, como grandes motivadores de tal processo de participação. No momento em que o Estado abre espaço para a participação dos cidadãos, tem aumentadas, as chances de otimização das políticas públicas a serem implantadas. Ele torna-se, efetivamente democrático porque há a participação da sociedade.

Nesse sentido, Sawaya lembra que:

O Estado pode agir facilitando e dando espaço às várias respostas que nascem da criatividade e liberdade da pessoa no seu agir individual e comunitário, tornando-se assim, no seu dinamismo, leigo e democrático, ou pode ignorar as tentativas de resposta efetivas já dadas, [...] (SAWAYA, 2006, p. 26).

O Estado deve pensar e agir conjuntamente com a sociedade, visando exatamente atender aos anseios desta, porque esse é exatamente o motivo da existência do Poder Executivo: ouvir as demandas e procurar atendê-las. Por isso é que, muitos teóricos manifestam-se favoravelmente à participação ativa e com qualidade da sociedade, mas esta depende da cultura política instaurada em uma dada sociedade ou localidade. Assim, no entender de Giussani (apud SAWAYA, 2006, p. 141) “[...] a cultura é quem dá as rédeas, define a dinâmica, a forma de dar-

se conta da realidade, de julgar a realidade e, conseqüentemente, é ela que determina a forma de atuação e do acompanhamento da realidade.”

Assim, a falta de participação da sociedade como ocorre em grande parte dos conselhos gestores existentes pelo país afora, os quais atuam apenas como legitimadores das políticas públicas emanadas do Poder Executivo. A sociedade, de um modo geral, não participa em nenhuma das etapas de construção e fiscalização das políticas públicas, o que revela a falta de uma cultura de interesse pelas “coisas” públicas.

Por outro lado, de acordo com vários teóricos, de todas as fases que se constituem no processo de construção de uma política pública, a menos observada pelos gestores públicos e pela sociedade é a etapa da avaliação.

A avaliação de políticas públicas é o momento em que devem ser captadas todas as informações quanto às fases de formação e implementação dessas mesmas políticas. Analisar uma política significa estudar o próprio “governo em ação”. É nessa etapa que os possíveis erros são identificados e o rumo correto da implementação, por exemplo, pode ser corrigido, aproveitando-se melhor os recursos gastos, sejam eles econômicos ou sociais, como por exemplo, os próprios executores dos projetos.

Parece-nos ser a etapa menos aplicada porque os governos temem a própria análise e fiscalização de seus atos representados pelas políticas públicas. Temem que o resultado da avaliação não lhes seja “favorável”. Acreditam que o fato de ter que corrigir uma política social acaba por desmerecer ou desacreditar a sua atuação enquanto gestor público. Existe ainda entre os gestores públicos o receio de mostrar à sociedade que os trâmites adotados não estavam corretos e, conseqüentemente, deixam de corrigir ou melhorar sua postura na aplicação das políticas públicas.

Para Johnson (2007), as políticas públicas apresentam características e configurações que dizem respeito: a) Equidade e democratização dos processos decisórios; b) Novas formas de articulação com o setor privado; c) Redistribuição do poder.

Não se pode esquecer, entretanto, que as políticas públicas também se apresentam dinâmicas. Podemos salientar, no momento atual, o empoderamento da sociedade no planejamento, na formulação, na implementação e na avaliação das políticas sociais, principalmente por meio da atuação dos conselhos gestores, por

exemplo, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, tal como identificaremos no presente trabalho.

1.6 CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A partir de 1988, com a nova Constituição Federal, os conselhos passaram a ser obrigatórios. Foi criado um novo dispositivo legal recomendando que os governos estaduais ou municipais recebessem recursos federais somente após a criação do referido conselho temático.

Conforme Perissonotto:

Uma das grandes inovações institucionais promovidas pela Constituição Federal de 1988 foi a criação de novas instituições na área de Seguridade Social caracterizadas pela descentralização e pela participação da "sociedade civil organizada". Dentre essas novas instituições, os conselhos municipais constituem-se certamente na grande novidade, pois concentram em si a intenção descentralizadora e participativa da legislação (2005, p. 35).

Ou ainda, no entender de Souza e Alves:

Consolidados a partir da Constituição de 1988, estes organismos demarcaram um movimento em sentido a construir um espaço de decisão, este espaço convergiria num padrão centro-periferia, diminuindo a responsabilidade da gestão federal, estadual ou municipal na gestão das políticas públicas. Esta tendência, no entanto, assinalou a significativa responsabilidade da sociedade civil nos municípios (2007, p. 2).

Os conselhos gestores municipais, agora legalizados e institucionalizados, são fruto de significativas manifestações por parte de associações profissionais, sindicatos, partidos políticos, além de outros movimentos sociais. É interessante notar que esses fóruns foram criados, a nível mundial, na década de 1970, mas no Brasil apenas no final dos anos de 1980, ou seja, com uma defasagem de mais de 10 anos.

Desde sua criação, passando pela implementação, vem se tornando um campo fértil na atualidade, abrindo um sem número de possibilidades para a

discussão e a absorção dos apelos sociais, trazidos para dentro dos conselhos pelos representantes da sociedade, os conselheiros, que devem também estar legitimados:

A legitimidade dos conselhos sustenta-se na legitimidade da democracia deliberativa como arranjo institucional que amplia a democracia política. Por sua vez a legitimidade da democracia deliberativa fundamenta-se no reconhecimento de que o arranjo neo-corporativo possibilita a construção de espaço público de conflito/negociação, baseado em ações estratégicas e discursivas complementares à ação parlamentar representativa partidária (NOGUEIRA NETO, 1995, p. 84).

Os Conselhos são órgãos deliberativos, espaços públicos que tem por fim discutir e elaborar políticas públicas, não se limitando a opinar e emitir pareceres, uma vez que, legalmente, são qualificados para analisar e intervir nas várias políticas. São responsáveis pela descentralização das políticas públicas, em todas as esferas de governo. Por outro lado, é bom lembrar, não são executivos (execução das políticas públicas).

Apresentam-se, os Conselhos, de acordo com a lei, como importantes e legítimos espaços públicos com fins de participação social, além de fomentar, implementar e consolidar a democracia.

Os conselhos são espaços institucionais nos quais as políticas públicas devem ser tomadas de forma compartilhada, efetivando-se, neste caso, a democracia participativa. Essa regra – a descentralização do poder por parte do Poder Público - deve ser respeitada e explicitamente aplicada, para que, através da participação popular, a promoção da cidadania torne-se um fato concreto.

Podemos entender os Conselhos Gestores:

[...] como a principal novidade em termos de políticas públicas, pois são os agentes de inovação do cenário político e conformaram os espaços mais eficazes para negociação de conflitos entre os interesses da sociedade civil e do poder público em torno da condução das políticas públicas destinadas a setores importantes. Dessa forma, os conselhos Gestores, traduzem-se em uma das possibilidades da consolidação da democracia. Abordá-los significa tratar dos aspectos políticos das políticas sociais diante de um processo de democratização (TONELLA, 2004, p. 45).

Outro conceito bastante elucidativo, a respeito de Conselhos Gestores, indica que: “São fóruns públicos para captação de demandas e negociação de interesses

específicos dos diversos grupos sociais e uma forma de ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao aparelho do Estado.” (TATAGIBA, 2002, p. 51).

As reflexões de Gohn também nos auxiliam na compreensão das práticas dos Conselhos Gestores:

Os Conselhos Gestores são canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos, são agentes de inovação e espaços de negociação de conflitos. Além disso, os Conselhos representam uma das formas de constituição de sujeitos democráticos (2001, p. 68).

Da análise destes conceitos podemos deduzir que apesar de estarmos arraigados a uma cultura na qual o Estado é o centro político-administrativo das decisões, o conselho torna-se um local ideal para o desenvolvimento e aprendizado acerca da democracia participativa. É no conselho que existe a possibilidade, através do debate, de solidificar uma nova cultura participativa que estenderá suas raízes para o Estado, modernizando-o e transformando-o.

As políticas públicas elaboradas no interior de quatro paredes, sem a participação da sociedade, poderão ser bem menos eficazes do que aquelas realizadas com a assinatura social. A democracia é um modo de otimização das ações dos poderes públicos. Sob esta ótica, todos os debates e as decisões tomadas em conjunto, através de Conselhos, tornam as mesmas mais efetivas e as decisões governamentais mais transparentes porque são de domínio público.

A participação nos conselhos gestores é um exercício de aprendizagem constante, especialmente em uma sociedade em que as práticas democráticas ainda são recentes. Para atuar neste processo não existe uma fórmula pronta e acabada, mas exige esforços e muita dedicação, por parte dos gestores públicos no sentido de respeitar as reivindicações da comunidade e por parte da sociedade civil exige o exercício de participação das questões públicas.

Obviamente, é muito importante a qualidade dos atores que compõe o conselho e os interesses que lhe incitam a fazer parte do mesmo. Inúmeros conselhos são formados por grupos de interesses, focados não no bem-estar coletivos, mas especificamente no bem-estar ou satisfação de interesses destes mesmos grupos.

A valorização do coletivo, em detrimento ao particular e o desapego a questões pessoais é ponto chave, quando se busca a efetivação dos objetivos sobre os quais os conselhos foram pensados e criados. O Poder Público, neste caso, por meio de seus representantes no conselho, deve interferir para que a igualdade de condições e direitos seja respeitada e para que os objetivos coletivos sobressaiam-se.

A democracia, assim, supõe a criação e o fortalecimento de relações democráticas de reconhecimento da cidadania nas atividades cotidianas que se desenvolvem entre gestor público e a sociedade.

Esta relação exige o fortalecimento da ligação entre poder público e sociedade civil, criando uma rede de parceria e comprometimento entre ambos, através, principalmente, dos conselhos gestores. A parceria entre o público e a sociedade civil é a fonte que acarretará fundamento às políticas públicas, a execução dos direitos sociais e ao fortalecimento da democracia participativa. Nos dizeres de Sell:

A importância dos conselhos é que eles garantem a participação da sociedade na tomada de decisões, na fiscalização das políticas e na discussão dos problemas. Por esta razão, os conselhos são um dos principais mecanismos de alargamento da esfera pública não-estatal e um dos principais veículos de uma prática participativa de democracia, na qual o governo partilha o seu poder com a sociedade (2003, p. 21).

Tatagiba lembra ainda que para além da participação, há que se considerar a possibilidade de minimizar as diferenças sociais:

O grande desafio presente nas experiências participativas é construir mecanismos capazes de minorar os efeitos das desigualdades sociais no interior do processo deliberativo, de forma a permitir que a construção dos acordos não esteja sujeita à influência de fatores endógenos como o poder, a riqueza ou as desigualdades sociais pré-existentes (2002, p. 71).

De nada adiantam leis e vontade popular se, efetivamente, as contribuições sociais não forem moralmente respeitadas e legalmente cumpridas, como alerta Lüchmann:

Embora sejam considerados como um importante avanço político, as análises sugerem que diversas experiências conselhistas têm sido “engolidas” pela lógica político-burocrática e acabam legitimando, sob novas roupagens, procedimentos pouco ou nada democráticos de tomada de decisões, configurando um quadro de desmobilização e pseudo-representação social (2002, p. 59).

Em diversos Conselhos, espalhados pelo país afora, estes têm servido, apenas, como legitimadores das políticas públicas advindas do Poder Público. As políticas sociais, deste modo, devem sofrer influência dos conselhos gestores para que possam ser agregados novos valores às mesmas e para que a democracia se efetive em seu sentido pleno.

O autoritarismo, por parte do Poder Público, deve ser um elemento a ser excluído dos Conselhos. O caráter deliberativo e a igualdade entre os conselheiros devem ser respeitados, pois os Conselhos foram criados para serem um espaço de canalização de idéias e potencialidades, caracterizados pela cooperação e pelo respeito mútuo. Os caminhos para a construção e efetivação de políticas no interior dos conselhos devem se pautar no debate de idéias, programas e projetos, evitando o pleno controle governamental sobre novos programas a serem postos em prática. Os conselhos não são apenas organismos de legitimação do Poder Público, mas o espaço no qual a sociedade pode expressar as suas reais necessidades, indicando, por vezes quais ações os gestores públicos devem executar para atender as demandas coletivas.

De acordo com Velásquez apud Lüchmann:

[...] a existência de uma estrutura de oportunidade política favorável a de identidades coletivas sólidas são os pré-requisitos para uma participação substantiva, caracterizada pela cooperação entre Estado e atores sociais através do diálogo e dos acordos, constituindo um processo de democratização da gestão local que difere de uma participação formal e/ou instrumental, caracterizada por uma relação utilitária entre o Estado e os atores sociais (2002, p. 49).

De outro modo, não podemos, contudo, omitir o fato de que, em alguns municípios, por exemplo, do Oeste catarinense, se pode observar um complicador nesse sentido: Não há tradição de debates sobre as políticas públicas locais e a comunidade não está ainda conscientizada da importância da efetivação da democracia participativa, que é a forma de obrigar o Poder Executivo a implementar políticas públicas discutidas e aprovadas pela comunidade local.

Esta cultura traduzida por uma fraca participação da sociedade nos debates públicos pode ser alterada, através de ações públicas direcionadas neste sentido. O Poder Público tem o dever de promover ações para que esta finalidade seja atingida. Não pode ser omissa em relação à coletividade. Não pode eximir-se da responsabilidade de chamar a população à participação, estimulando ao exercício de relações mais democráticas, para auxiliar no combate ao fisiologismo e ao clientelismo presentes em muitas das ações governamentais.

Há que se buscar evitar as influências político-partidárias nos conselhos. Os próprios conselheiros, quando identificados com determinados partidos políticos, podem por meio de suas ações privilegiar atendimentos que objetivam fins partidários.

Muitas dessas influências podem, também, serem oriundas de pessoas ou grupos que detêm quantidade de bens ou valores, patrimônios ou, ainda de sobrenomes respaldados pela própria sociedade, acarretando influências políticas externas ao Conselho. Tais influências podem ocorrer no interior dos Conselhos, ou seja, conselheiros, inclusive, indicados pela sociedade civil, podem agir em defesa de interesses pessoais, sem se preocupar efetivamente com a coletividade que é sua função e responsabilidade. Esta preocupação unilateral pode estar presente em diferentes áreas de atuação, seja na área saúde, clubes de serviço ou representantes de entidades religiosas.

Outro caso em especial que pode gerar graves problemas afetando diretamente a democracia diz respeito aos Conselhos cujos representantes da sociedade civil são funcionários do público, como por exemplo, policiais e representantes da educação. Neste caso, a quem serve este conselheiro? Aos interesses corporativos? Ao Estado? Ou à sociedade civil?

Nas palavras de Tatagiba:

Valeria a pena investir mais na compreensão dessas conexões internas e externas, não apenas como forma de identificar a desigualdade de recursos entre os segmentos que compõe os conselhos e o impacto dessas desigualdades sobre o processo deliberatório, mas também para avançar na compreensão do lugar que a participação nos conselhos ocupa na estratégia dos atores da sociedade civil como forma de encaminhamento de suas demandas (2005, p. 210).

Portanto, dentre outros fatores, é fundamental o compromisso, por parte dos conselheiros, de atuar no sentido de otimizar as políticas públicas em sua totalidade, sem ações corporativas que possam direcionar recursos somente para a área que representa. Ainda que trabalhem no Poder Público, os representantes não podem direcionar suas discussões, debates e seus votos em favor da esfera governamental, mas exercer ali a função de representante das demandas da população. Somente assim o grau de efetividade e eficácia das políticas públicas pode ser elevado.

Dentro dos conselhos, todos devem ser conselheiros - representantes do Poder Público ou da sociedade civil -, com liberdade de atuação, em nível de igualdade, no qual todos têm o direito ao exercício do debate e do voto.

O funcionamento regular de um conselho depende da qualificação política, da informação e, principalmente, do interesse incessante dos seus membros. Sem o interesse da coletividade a democracia não se efetiva. Sem tal efetivação, não há produção de políticas públicas universais, ou seja, criadas e dirigidas a todo corpo social.

1.7 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Os procedimentos metodológicos que auxiliaram no atendimento aos objetivos propostos constituíram-se de diversas etapas. Assim, para melhor compreender a atuação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do município de Xaxim/SC, buscamos observar, em quatro oportunidades, os debates suscitados e suas respectivas deliberações nas reuniões de colegiado, por seus conselheiros a despeito das demandas das políticas públicas.

A análise documental, através da leitura das 52 (cinquenta e duas) atas de reuniões do colegiado do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do município de Xaxim/SC permitiu nos interarmos das ações deste conselho e de sua correspondência para o que preconiza o ECA. Através da participação de algumas das reuniões, foi possível conferir o que pensam e como atuam os conselheiros no transcorrer das reuniões.

Outro procedimento adotado foi a realização de entrevistas semi-estruturadas com os membros do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente,

em número de 10 (dez); entrevista com o secretário da Assistência Social do município de Xaxim/SC, e com uma funcionária do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), que é uma convidada especial das reuniões do CMDCA. Estas entrevistas foram realizadas no período compreendido entre os meses de abril, maio, junho e julho de 2008. As entrevistas com os membros do CMDCA e com a funcionária do CREAS, permitiram vislumbrar as concepções sobre a participação e as práticas do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do município de Xaxim (SC).

O Secretário municipal da Assistência Social, um de nossos entrevistados, forneceu informações sobre os programas que se encontram em execução e que tem como foco a Criança e o Adolescente. Agregou também sua visão política a respeito do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do município de Xaxim (SC).

As entrevistas foram agendadas antecipadamente, quer através de uma funcionária do CEACA, que também é membro do CMDCA ou ainda, por meio de telefone, tendo sido realizadas no escritório profissional ou na residência do entrevistador. Em alguns casos, entretanto, estas foram realizadas na residência do entrevistado, atendendo a solicitação do mesmo. Apenas a entrevista junto ao secretário municipal da Assistência Social foi realizada na sede deste órgão. Todas as entrevistas foram gravadas e, posteriormente, transcritas, para proceder à análise do conteúdo das falas.

Não podemos estipular, contudo, o tempo dispensado em cada entrevista, por ter sido este bastante variável, ocorrendo, por vezes, algumas interrupções, por parte do entrevistado, para a resolução de assuntos pessoais. Não se pode deixar de mencionar que todos os entrevistados se mostraram prestativos e visivelmente preocupados em responder às perguntas com a maior clareza e com muitos detalhes.

A pouca disponibilidade de tempo por parte dos membros do conselho e do secretário municipal constituíram-se em dificuldades para o agendamento e a realização das entrevistas. Mas, esta dificuldade foi superada pela persistência do pesquisador.

É bom ressaltar o fato de que as últimas entrevistas foram realizadas em período eleitoral. Contudo, entendemos que esta situação não interferiu nas informações obtidas na medida em que os entrevistados foram explícitos, ao

solicitar, por exemplo: “Esse tipo de informação não será utilizada para fins eleitorais?”. Pergunta esta sempre respondida fornecendo esclarecimentos sobre os propósitos da pesquisa, e que serviria de subsídio para elaboração da dissertação do PMGPP.

O conhecimento dos diversos programas desenvolvidos no município de Xaxim/SC, para atender às crianças e aos adolescentes permitiu identificar os seus objetivos, a metodologia utilizada, bem como o número de atendidos, por meio dos dados estatísticos. Esses dados possibilitaram compreender algumas colocações e posições assumidas pelos conselheiros e sua atuação junto ao Conselho no seu dia-a-dia.

As crianças ou jovens atendidos pelos projetos, de janeiro a setembro de 2008, estão inseridas no: “Projeto Crescer Menina e Menino”: 208 atendimentos; “Projeto Menina Cidadã”: 98 atendimentos; “Projeto Alicerce”: 174 atendimentos; “Projeto Arco-Irís”: 181 atendimentos. Não se pode deixar de mencionar que há uma rotatividade, com relação às crianças e adolescentes, atendidas por tais programas porque enquanto alguns saem, outros ingressam nestes programas.

Do ponto de vista metodológico, o trabalho privilegia o método qualitativo, haja vista que trabalhamos com informações de cunho “subjetivo”, como identifica Minayo:

A diferença entre qualitativo-quantitativo é de natureza. Enquanto cientistas sociais que trabalham com estatísticas aprendem os fenômenos apenas a região visível, ecológica, morfológica e concreta, a abordagem qualitativa aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações, médias e estatísticas (1994, p. 22).

Por terem sido dados qualitativos coletados através de entrevistas semi-estruturadas, através das quais se objetivou captar os significados atribuídos pelos entrevistados às ações do Conselho, recorreu-se ao conceito de representações sociais, ancorado na perspectiva teórica de Moscovici (2003) e reinterpretada por Jovchelovich (2008), com o seguinte sentido:

O fenômeno das representações sociais compreende os saberes produzidos na, e pela vida cotidiana. Neste sentido, a teoria das representações sociais [...] está preocupada em compreender como pessoas comuns, comunidades e instituições produzem saberes

sobre si mesmas, sobre outros e sobre a multidão de objetos sociais que lhes são relevantes (2008, p. 87).

Com tal perspectiva teórica vislumbramos identificar e compreender os significados atribuídos às propostas e ações do CMDCA por meio das falas dos nossos entrevistados.

Munidos deste conjunto de recursos metodológicos nos propusemos a interpretar e analisar dados obtidos com a perspectiva de conhecer esta política pública quer identificando as ações positivas, quer as demandas dos usuários desta mesma política pública.

CAPÍTULO II

A LEGISLAÇÃO E A COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS

2.1 ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (ECA)

Com a elaboração da nova Constituição Federal do Brasil em 1988, ficou estabelecida uma nova gama de direitos à criança e ao adolescente. Outro novo arcabouço legal, a lei federal nº 8.069/90, conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), foi e está sendo um dos grandes promotores sociais, no que tange ao cuidado com crianças e adolescente do país inteiro.

É interessante que o Brasil foi um dos pioneiros a legislar sobre esta problemática, como indica Kayayan (1996, p. 1), no que diz respeito “à promoção e defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Brasil foi o primeiro país da América Latina - e um dos primeiros do mundo – a "acertar o passo" da sua legislação com o que há de melhor na normativa internacional.”

Ou ainda, de acordo com Paiva:

Mais do que uma mudança pontual na legislação, circunscrita à área da criança e do adolescente [...] Estatuto da Criança e do Adolescente é a expressão de um novo projeto político de nação e de País. Inaugurou-se no País uma forma completamente nova de se perceber a criança e o adolescente e que vem, ao longo dos anos, sendo assimilada pela sociedade e pelo Estado. Isso porque a realidade não se altera num único momento, ainda mais quando o que se propõe é uma profunda mudança cultural, o que certamente não se produz numa única geração (2002, p. 2).

A quebra de paradigma a que o ECA se propôs, através de seus 267 artigos, não pode ser posta em prática de um momento para outro. Seus direcionamentos, imposições e respeito às garantias são melhoramentos que vem se dando paulatinamente, passo a passo. Um longo caminho ainda deve ser percorrido para que seus propósitos saiam do papel e sejam vividos cotidianamente.

Há que se reconhecer que atuações dos Conselhos Tutelares e Conselhos dos Direitos das Crianças e Adolescentes, vêm proporcionando a melhoria no atendimento de anseios e respeito às garantias fundamentais das crianças e adolescentes brasileiros. Mas, há muito para convencer e vencer.

O ECA trouxe inúmeros novos conceitos e cuidados no que diz respeito às garantias fundamentais destes cidadãos. O próprio art. 5º do ECA retrata tal afirmação: "Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais." (ECA, 1990).

É importante destacar que estes direitos e cuidados têm caráter universal, ou seja, são conferidos a todas as crianças e adolescentes, sem distinção, inclusive no que diz respeito ao aspecto econômico. Portanto, crianças e adolescentes sejam eles, filhos de ricos ou pobres possuem as mesmas garantias e direitos.

Como dissemos acima, só recentemente a criança e o adolescente passaram a contar com uma legislação específica, protecionista para o trato de seus direitos e garantias perante os pais, os governos e a própria sociedade. O Estatuto da Criança e do Adolescente nasceu a partir da discussão proporcionada por diversos movimentos sociais, expressando um fenômeno ocorrido em âmbito nacional na década de 80, que reunia defensores dos direitos da população infanto-juvenil, provenientes de múltiplas áreas de atuação pessoal e profissional. Este estatuto apresenta e sugere uma nova visão social no cuidado com as pessoas infanto-juvenis.

Esta legislação como ratifica Campelo e Carvalho:

Ao reafirmar os princípios da política de garantia dos direitos, contemplados na Constituição Federal do Brasil de 1988 [...] o Estatuto desencadeou, sob o ponto de vista político, uma nova forma de gestão da política pública às crianças e adolescentes em todas as esferas de governo, sobretudo nos municípios, de modo a assegurar os direitos sociais e o exercício da cidadania (2002, p. 68).

O ECA, bem como a Constituição Federal prescreve absoluta atenção na elaboração e aplicação de políticas públicas, para que a legislação seja respeitada e posta em prática de maneira eficiente e eficaz.

É relevante compreendermos alguns conceitos e características a respeito da criança e adolescente. De acordo com o art. 2º do ECA (1990): “Considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade.”

Este conceito classifica a criança e o adolescente de acordo com a idade. Sob outro prisma, podemos enxergar a criança como um ser ainda em formação, no qual o cuidado e iniciativas dos familiares, da escola, da sociedade em geral e dos poderes públicos constituídos, formarão, ou deveriam formar, base psicológica destas crianças para todo o resto da vida. Daí a importância de se compreender o ser humano em sua idade, tendo o poder público o cuidado de respeitá-lo em suas características específicas, elaborando políticas sociais destinadas a estes cidadãos.

Quanto à adolescência, podemos afirmar que a “adolescência é um período de transição entre a infância e a idade adulta, caracterizado por intenso crescimento e desenvolvimento que se manifesta por marcantes transformações anatômicas, fisiológicas, psicológicas e sociais.” (BRÊTAS, 2003, p. 3).

Dentro dessa concepção se, por um lado, a adolescência é um período de transformações corporais e de pensamentos, por outro, as pessoas dessa idade apresentam formas de convivência próprias desta fase da vida, na qual expressam princípios (positivos ou negativos) que as mesmas aprendem e desenvolvem no seio da sociedade.

O adolescente agrega opiniões e julgamentos apreendidos na infância, acumulados por experiências as mais diversas, incorpora valores e práticas que refletirão na sua vida adulta. Esta sua jornada é amplamente amparada pelas legislações brasileiras.

No que diz respeito, ainda, aos aspectos físicos e sociais do adolescente, Rufino apud Rummert constata que:

São os componentes da puberdade, vivenciados de forma semelhante por todos os indivíduos. Quanto às dimensões psicológica e social, estas são vivenciadas de maneira diferente em cada sociedade, em cada geração e em cada família, sendo singulares até mesmo para cada indivíduo. É neste contexto de alteração do próprio corpo e também de uma maturação ao nível do intelecto, que o adolescente procura entender quem é e qual o seu papel na sociedade em que vive: interessa-se por problemas de ordem moral e ética e, por vezes, adota ideologias (2000, p. 182).

O fenômeno do desenvolvimento e maturação dos adolescentes uns em relação aos outros é desigual em virtudes de uma série de variáveis, lembrando aqui, por exemplo, a sociedade em que está inserido, além das ações adotadas pelos governos municipal, estadual e federal, que interferem na vida dos cidadãos.

Fazendo um alinhamento ou ligação entre políticas públicas e a criança e o adolescente, transcrevemos o art. 7º do ECA (1990): A criança e o adolescente têm direito a proteção à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência.

As políticas públicas, neste caso, devem atender aos direitos sociais básicos, transcritos no ECA, relativos à criança e ao adolescente para que estes sejam respeitados em sua fase de desenvolvimento pela sociedade. As políticas públicas podem garantir, quando implementadas de maneira adequada, o desenvolvimento infanto-juvenil, respeitando-se aspectos morais e éticos.

Com relação, ainda, aos direitos sociais, reza o ECA (1990), em seu art. 4º:

É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária.

O ECA, através da implementação de políticas públicas pode promover, também, o desenvolvimento socioeconômico da criança e do jovem, dentro de condições mínimas de dignidade, exaltando a importância desses sujeitos nas respectivas localidades das quais fazem parte como cidadãos.

Este Estatuto amparado na Constituição promove o cuidado das crianças e adolescentes, normatizando, inclusive, as políticas públicas, como indica Fernandes:

Torna-se nitidamente avesso à Constituição o não atendimento ou violação dos direitos enunciados [...]. Em poucas, mas expressivas palavras, a criança e o adolescente passaram a ter direito à assistência e à proteção integral. Aliás, conforme a Constituição da República em vigor, a assistência social é um dever do Estado e direito de qualquer pessoa que dela necessitar. Em síntese, significa uma política pública, objeto de lei, no âmbito da seguridade social (1988, p. 44).

A seguridade social, no Brasil, compõe-se de três grandes direitos: Assistência social, previdência social e saúde. A assistência social e a saúde são direitos promulgados pela Constituição que garantem a todos os brasileiros que delas necessitarem, atendimento condizente com suas necessidades, independente da classe social a qual pertencerem. Esta regra vale, também, para a idade infanto-juvenil. As políticas públicas, nesse sentido, podem atuar como um dos meios para se atingir tais fins. O ECA propõe criação de dois organismos de suma importância para o atendimento dos cidadãos infanto-juvenis: Os Conselhos Tutelares e os Conselhos de Direitos das Crianças e Adolescentes.

2.2 CONSELHOS TUTELARES

O Estatuto da Criança e do Adolescente prevê a criação do Conselho Tutelar que, ao contrário do Conselho Municipal de Direitos - cuja função é de elaboração e fiscalização das políticas públicas, tem função executiva na esfera municipal para disciplinar sua composição, estruturação e funcionamento, conforme determina a lei.

O art. 131 do ECA (1990) dispõe: “O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo [...] encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente.”

O Conselho Tutelar é um órgão autônomo, não necessita de ordem judicial para aplicar e decidir sobre as medidas protecionistas no que concerne à criança e ao adolescente. Apesar de ser autônomo, é um órgão que deve ser fiscalizado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e pelo Ministério Público.

Os membros, de acordo com o art. 132 do ECA, são escolhidos pela comunidade local, para um mandato de três anos, em número de cinco conselheiros. O Conselho Tutelar está vinculado ao Poder Executivo local e seu colegiado pode ou não ser remunerado, de acordo com a lei específica de cada município.

O Conselho Tutelar, segundo Sêda, é composto por:

Uma equipe, formada por cidadãos, instituída pelo Município para zelar, caso a caso, pela garantia dos direitos individuais das crianças

e dos adolescentes e a exercer cobrança eficaz dos deveres correspondentes (1996, p. 98).

Já Liberati e Cyrino são mais extensivos e abrangentes quanto à função dos Conselhos Tutelares:

Conselho Tutelar é um espaço democrático de participação e um instrumento jurídico que a comunidade dispõe para proteger e garantir os direitos e a aplicação da lei, sempre que crianças e adolescentes se sentirem ameaçados ou violados em seus direitos fundamentais (1993, p. 44).

O Conselho Tutelar, portanto, é um órgão garantidor dos direitos fundamentais e, promotor do atendimento e proteção à criança e ao adolescente. A eficácia de seu funcionamento está diretamente relacionada ao atendimento e respeito às prioridades infanto-juvenis.

Quanto à atuação e função do próprio conselheiro, menciona Kaminski apud Campelo e Carvalho:

O Conselheiro deve ser um líder representativo, capaz de promover uma mudança cultural no imaginário e na prática com os direitos das crianças e adolescentes; capaz de cultivar o paradigma da cidadania. Esta postura do conselheiro possibilita maior alcance e envolvimento da família, da sociedade e do Estado, para cumprir o que preconiza a lei (2002, p. 83).

O Conselheiro que atue de maneira eficiente, criará mecanismos que interfiram beneficentemente nos meios em que estão inseridas as crianças e os adolescentes.

Com relação às atribuições do Conselho Tutelar, previstas no art. 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente, temos:

I - atender às crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos arts. 98 e 105, aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII;

II - atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VII;

III - promover a execução de suas decisões, podendo para tanto:

a) requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança;

b) representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações.

IV - encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente;

V - encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência;

VI - providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no art. 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional;

VII - expedir notificações;

VIII - requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário;

IX - assessorar o Poder Executivo local na elaboração da 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 art. 220, § 39, inciso II da Constituição Federal;

XI - representar ao Ministério Público, para efeito das ações de perda ou suspensão do pátrio poder.

O papel do Conselho Tutelar é bastante amplo e deve ser exercido em diversas frentes, em comunhão com alguns outros agentes políticos e parceiros, como o Poder Executivo, o Ministério Público, a família e a própria sociedade.

Quanto às medidas de proteção aos infanto-juvenis, que são atribuições, também, do Conselho Tutelar, estas visam essencialmente educar e reestruturar aspectos sociais, econômicos, psicológicos da vida da criança e do adolescente, reconhecendo, inclusive, que se trata de cidadãos em formação e que, portanto, necessitam de orientação e cuidado.

Por particular experiência, quando do exercício do mandato legislativo, constatei que o Conselho Tutelar se revela como importante termômetro da existência de problemas na área da elaboração ou execução das políticas públicas. Assim, a alta incidência de ocorrências inadequadas para o convívio social, indica, dentre outros aspectos, a necessidade de implantação e avaliação das políticas sociais.

2.3 CONSELHOS MUNICIPAIS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Os Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente são órgãos públicos, criados através de lei de iniciativa e competência exclusivas do Poder Executivo, portanto, integrantes da estrutura do Poder Executivo, com atribuições para praticar atos de gestão pública no que tange ao respeito aos direitos das crianças e adolescentes.

Nos termos de Campelo e Carvalho:

A criança e o adolescente, atualmente, estão respaldados por uma legislação internacional e nacional, que lhes assegura e defende os direitos fundamentais como seres humanos e merecedores da atenção do Estado, da sociedade e da família, visando sua proteção integral. O termo Proteção Integral surgiu na Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1989, para caracterizar o conjunto de normas e princípios estabelecidos em forma de doutrina [...] sobre os direitos da criança e do adolescente (2002, p. 69).

A temática da “proteção integral”, dispensada à criança e ao adolescente, é objeto de discussão pela ONU, desde o ano 1989. Contudo, os direitos, via legislação, foram sendo aprimorados aos poucos. O Brasil foi signatário desta Convenção da ONU e, portanto, a Constituição Federal brasileira de 1988 adotou a doutrina da proteção integral.

Modernamente, a criança e o adolescente passaram a ser objeto de diversas leis, além de estarem situados em debates e estudos sobre seus direitos e garantias fundamentais, necessários para seu desenvolvimento físico, social e educativo pela vida afora.

É bom salientar que os Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente são considerados instituições por não disporem de personalidade própria, e assim se integram à estrutura de uma pessoa jurídica. Essa pessoa jurídica é representada pelo Município ou Estado ao qual pertencem. Todavia, de acordo com a lei, são funcionalmente autônomos, sem qualquer subordinação hierárquica a nenhuma instância administrativa superior, como por exemplo, diretoria ou secretaria.

Os conselhos enquanto conseqüência legal da Lei Federal 8.242/91 – publicada no Diário Oficial da União em 16/10/1991 – que criou o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) –, passaram a ser tratados como espaços públicos institucionais.

A lei 8.069 de 13 de julho de 1990, que criou o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), reza, em seu art. 88, II: “Criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, como órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária, por meio de organizações representativas [...]”

Com relação à questão da autonomia deliberativa, apresentada pelo artigo supracitado, significa que o colegiado tem total autonomia para discutir, negociar, alterar e deliberar sobre políticas públicas infanto-juvenis que achar conveniente e necessária para o bem-estar da criança e do adolescente, em todos os sentidos. O Conselho não é somente um legitimador das políticas públicas encaminhadas pelo Poder Executivo, mas um órgão com plena autonomia para modificar e eleger políticas sociais.

Quanto ao controle, os conselheiros possuem autonomia, em conformidade com a lei, para fiscalizar a execução das políticas públicas e seu desempenho após sua efetiva aplicação. Assim, a função do Conselho, demonstrando sua relevância atua desde o debate sobre tais políticas públicas, até o controle sobre sua eficiência e eficácia.

A paridade é uma ferramenta que a sociedade pode utilizar com o intuito de assegurar seu próprio fortalecimento, participando, elaborando e fiscalizando políticas públicas no setor da infância e juventude.

De acordo com Campelo e Carvalho:

Esse cenário contemporâneo, no Brasil, vem possibilitando à sociedade civil e ao Estado, por meio da doutrina da Proteção Integral, vislumbrar a possibilidade da mudança no quadro histórico de violação dos direitos da criança e do adolescente. Assim, pelos princípios de descentralização, municipalização e participação, desencadeou-se uma reorganização das funções do governo, conclamando-se as comunidades a assumir responsabilidades com a perspectiva de medir e garantir direitos. Nesse processo, os municípios se constituem com o objetivo de formular, planejar, fiscalizar e executar políticas que atendam as necessidades do segmento infanto-juvenil (2002, p. 69).

A presença paritária, também prevista pelo art. 88 do ECA, diz respeito à igualdade numérica entre membros da sociedade civil e da área governamental nos Conselhos, garante aos cidadãos a possibilidade de acesso às informações e ações públicas, desencadeando uma interlocução permanente, ampliando assim os espaços de discussão, negociação e decisão. Deve-se esclarecer que o exercício do cargo de conselheiro no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente é desempenhado sem nenhuma remuneração.

Dentro deste documento legal, gostaríamos de destacar o art. 9º: “Compete ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, órgão deliberativo, consultivo, controlador e fiscalizador, em todos os níveis [...]”

Tal organismo tem prerrogativa de agir como uma instância autônoma, com poder e responsabilidade. Os conselheiros, de acordo com a lei, têm direito a discutir e deliberar, tendo como objeto primordial atender às demandas inerentes à criança e ao adolescente, constantes nos incisos do mesmo artigo.

No campo democrático, a ligação e o intercâmbio entre os cidadãos e o Estado são instrumentos de grande importância para que se evite a hierarquia de poder “de cima para baixo” no interior dos conselhos, mas que haja uma distribuição de poder, cuja atuação resulte na melhor política pública infanto-juvenil.

Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente devem servir como canais legais de participação da sociedade civil, constituir-se em eixo fundamental do processo de democratização e consolidação da democracia participativa.

Os cidadãos, por seu turno, devem estar imbuídos de suas responsabilidades perante tais órgãos. Seus objetivos passam por canais de mediação, pela busca da melhoria social e diminuição das desigualdades, refutando todo e qualquer tipo de mazela.

Perante a legislação que trata do conselho, a sociedade está apta e disposta de todos os elementos para gozar de seus direitos. Todavia, a sociedade deve estar consciente dos novos deveres que lhe são atribuídos. A própria participação no conselho é um direito, emanado da lei, mas, em contrapartida é um dever que deve ser exercido com vistas aos interesses e finalidades sociais na otimização das políticas públicas a serem adotadas.

Os cidadãos devem estar em alerta para a pesada responsabilidade que lhes é atribuída, no trato com os destinos dos adolescentes e crianças. É preciso reconhecer que seu papel participativo na agenda governamental é sobremaneira

importante e, porque não dizer, decisivo. Trata-se, aqui, de ressaltar a importância política dos membros do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do município de Xaxim, no sentido de compreender o seu papel e a importância do bom desempenho de suas funções.

Com tal visão, frisam Rocha e Pereira (2003, p. 56): “a sociedade civil, os Conselhos de Direitos e Estado em parceria e cooperação mútua entre si, reúnem todas as condições de articularem as forças sociais e políticas como um todo, assim como as políticas e ações sociais.”

CAPITULO III

O CONTEXTO DA PESQUISA E O CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

3.1 O CONTEXTO DO MUNICÍPIO DE XAXIM/SC

Após tecermos considerações a respeito do sistema democrático participativo, e sobre Conselhos Gestores, adentraremos no campo do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), mais especificamente em relação ao município de Xaxim/SC.

Com relação ao município, este possui as seguintes características: A data de criação do município de Xaxim foi 30 de dezembro de 1953, através da lei estadual correspondente à mesma data. Além disso, sua data de instalação foi em 22 de fevereiro de 1954, emancipado do município de origem, Chapecó, SC. Xaxim está situado às margens da BR-282 que corta o estado de Santa Catarina, ligando o extremo-oeste ao litoral.

O município de Xaxim, de acordo com os dados do censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 2007, possui uma população de 24.161 habitantes. Destes, 16.038 habitantes residem na zona urbana, e 6.794 habitantes residem na zona rural.

Com relação à divisão por sexo, o município possui uma divisão praticamente igualitária, sendo 11.489 mulheres e 11.343 homens. O número de eleitores atual corresponde a 17.958 votantes.

A colonização do município e sua formação étnica, de acordo com dados históricos, foram marcadas pela presença dos indígenas, dos descendentes de italianos, alemães, austríacos, irlandeses, poloneses, ucranianos, tchecos e eslavos.

No que tange à atividade econômica, pode-se afirmar com relação ao município de Xaxim que predominam o cultivo de grãos, agroindústrias, bovinocultura e avicultura. Na agricultura os principais produtos cultivados, de acordo com o valor bruto da produção, obedecem a seguinte classificação: milho,

soja, erva-mate, feijão e fumo. Apesar da concentração urbana, é um município que tem na produção agrícola a origem das suas riquezas. São as carências da área rural, por vezes, produzidas por falta de financiamento para atender às necessidades da atividade agrícola que geram o êxodo rural e como consequência, a pobreza da área urbana.

3.2 O CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO MUNICÍPIO DE XAXIM/SC (CMDCA)

No município de Xaxim/SC, o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente foi legalmente criado em 27 de junho de 1997. Os debates em torno da Criança e do Adolescente estavam presentes na sociedade local. Por orientação e iniciativa da Poder Público foi criada, portanto, a Lei Municipal nº 1.983, que tratou sobre a “Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente”. Esta lei foi alterada pela Lei Municipal nº 2.352, de 01 de dezembro de 2000, e posteriormente, pela Lei Municipal nº 2.676, de 13 de outubro de 2003.

A lei que criou o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do município de Xaxim instaurou, dentro da localidade, um novo regime de ação política, com uma alta carga de interação entre governo e sociedade.

Com relação à organização do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Xaxim, podemos afirmar, conforme o seu Regimento Interno, em seu art. 7º: “São órgãos do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente: a Diretoria, o Plenário e as Comissões Especiais.” A diretoria é composta pelos seguintes membros: Presidente, Vice-Presidente, Secretário e Vice-Secretário, eleitos por todos os membros do conselho, em reunião plenária, para um mandato de dois anos. O Plenário, de acordo com o art. 9º: “compõe-se dos conselheiros no exercício pleno de seus mandatos, sendo órgão deliberativo do CMDCA.” Ainda, de acordo com o art. 14: “As Comissões Especiais são órgãos delegados e auxiliares do Plenário, a quem compete: verificar, opinar e emitir pareceres sobre matérias que lhe forem distribuídas.”

Conforme o Decreto nº 495/2005 do próprio município de Xaxim, é através deste que “Nomeia Membros do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do

Adolescente de Xaxim – CMDCA e dá outras providências.” A composição do conselho deve apresentar, ainda, a seguinte representação, conforme o art. 1º: “Representantes do Poder Público Municipal: a) Dois representantes da Secretaria Municipal do Desenvolvimento Comunitário; b) Dois representantes da Secretaria Municipal de Educação; c) Um representante da Secretaria Municipal da Saúde; d) Um representante da Secretaria Municipal da Fazenda; e) Um representante da Secretaria Municipal da Administração; f) Um representante da Secretaria Municipal da Agricultura.” Todos os membros titulares possuem seu respectivo suplente. Já o art. 2º trata dos “Membros indicados pelas organizações representativas da Sociedade Civil: a) Um representante da Polícia Militar e Polícia Civil; b) Um representante das APPs; c) Um representante de Clubes de Serviço; d) Um representante das Entidades Religiosas do Município; e) Um representante da Subseção da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); f) Um representante da Pastoral da Criança; g) Um representante das Unidades Escolares (especialistas em educação); h) Um representante de Educação Especial. No caso dos representantes da sociedade civil, também, cada membro titular possui seu respectivo suplente.

E o art. 10: “Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente é composto por 16 membros [...] sendo oito membros representados pelo Poder Público [...] e oito membros indicados por organizações representativas da sociedade civil.”

Constata-se que paridade é um componente importante na constituição do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente. Foi dessa forma que o município de Xaxim, respeitando assim, e nem podia ser diferente, o Estatuto da Criança e do Adolescente compôs o seu Conselho. Esta paridade, aliás, é o ponto inicial e fundamental se quisermos criar um espaço democrático. Assim, a sociedade tem o mesmo peso que o poder público e ambos são, no mesmo patamar de igualdade, sujeitos de direitos e deveres dentro do conselho.

Atualmente, há titulares representantes do Poder Público municipal no Conselho, compondo-se de cinco homens e três mulheres. No que tange à suplência, são três homens e cinco mulheres. Quanto aos representantes da sociedade civil, os conselheiros, com relação ao sexo, são divididos da seguinte forma: membros titulares são em número de sete mulheres e um homem. Da composição da suplência fazem parte três conselheiros homens e cinco mulheres.

Destacamos o artigo 3º do mesmo Decreto municipal 495/ 2005: “Os membros do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente terão mandato de 02 (dois) anos, permitida a reeleição, sendo o exercício considerado de interesse público relevante e não remunerado.”

3.2.1 Perfil dos Conselheiros Entrevistados

O perfil dos conselheiros entrevistados do CMDCA do município de Xaxim diz respeito à faixa etária, ao sexo, a escolaridade e ao tempo de atuação no CMDCA.

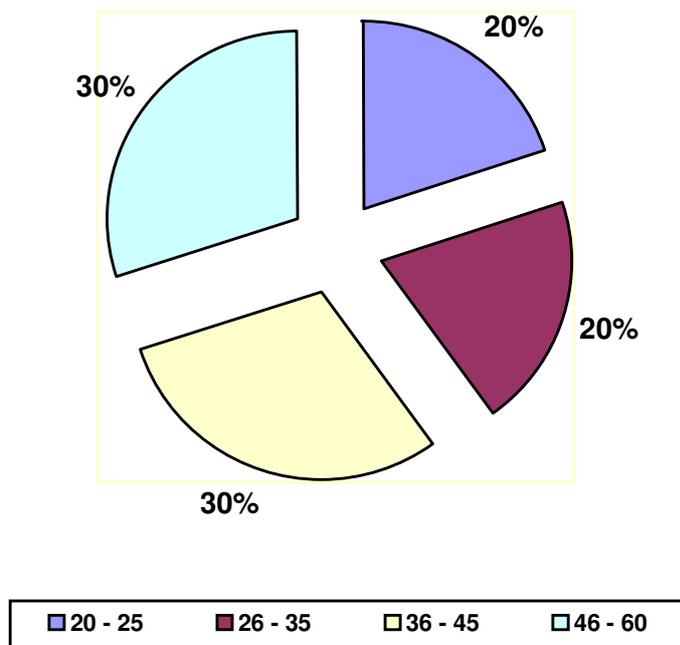


Gráfico 1: Distribuição dos membros do CMDCA quanto à faixa etária

Fonte: Pesquisa realizada pelo autor

QUANTO A IDADE	PORCENTAGEM (%)
De 20 a 25 anos	20
De 26 a 35 anos	20
De 36 a 45 anos	30
De 46 a 60 anos	30

Quanto à idade dos membros do CMDCA do município de Xaxim, todas as faixas etárias são contempladas. Isto, a nosso ver, trás muitos benefícios ao

conselho, porque a idade variada dos conselheiros, em plenário, apresenta diversos pontos de vista diferentes, o que gera eficiência na discussão e resolução das temáticas abordadas.

Os membros do CMDCA do município de Xaxim apresentam idades entre 20 e 60 anos, distribuídos da seguinte forma: 20% dos entrevistados estão dentro da faixa etária entre 20 e 25 anos; 20% entre 26 e 35 anos; 30% entre 36 e 45 anos e 30% entre 46 e 60 anos. O que se constata é que as diversas faixas etárias foram contempladas na composição do Conselho, havendo, portanto, pessoas jovens e outras com mais idade.

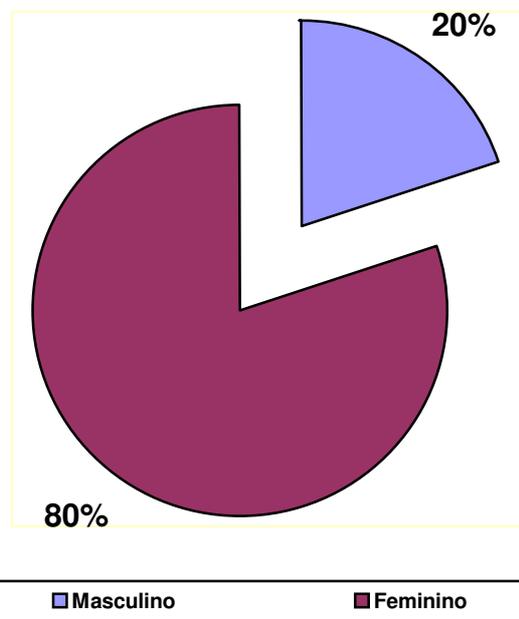


Gráfico 2: Distribuição dos membros do CMDCA quanto ao sexo

Fonte: Pesquisa realizada pelo autor

QUANTO AO SEXO	PORCENTAGEM (%)
Feminino	80
Masculino	20

O CMDCA do município de Xaxim, conforme pesquisas, segue a tendência da grande maioria dos conselhos gestores de políticas públicas brasileiros, ou seja, uma de suas características é a formação do mesmo no que diz respeito ao sexo

dos seus membros. Como se pode notar no gráfico 2, 80% são mulheres e apenas 20% são homens.

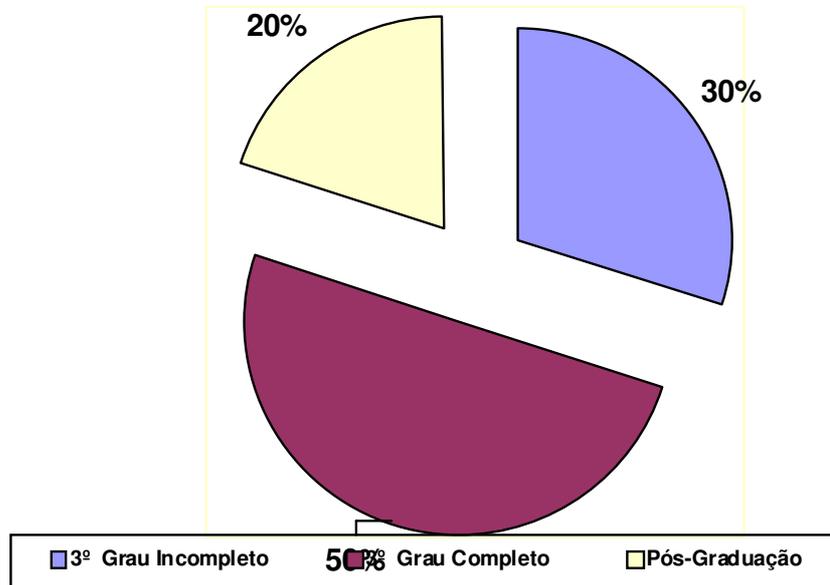


Gráfico 3: Distribuição dos membros do CMDCA quanto à escolaridade

Fonte: Pesquisa realizada pelo autor

ESCOLARIDADE	PORCENTAGEM (%)
3º Grau Incompleto	30
3º Grau Completo	50
Pós-Graduado	20

Quanto à escolaridade, os conselheiros do CMDCA do município de Xaxim apresentam a seguinte constituição: 30% têm 3º grau incompleto, 50%, 3º grau completo e 20% são pós-graduados. Portanto, trata-se de um colegiado com escolaridade de nível superior.

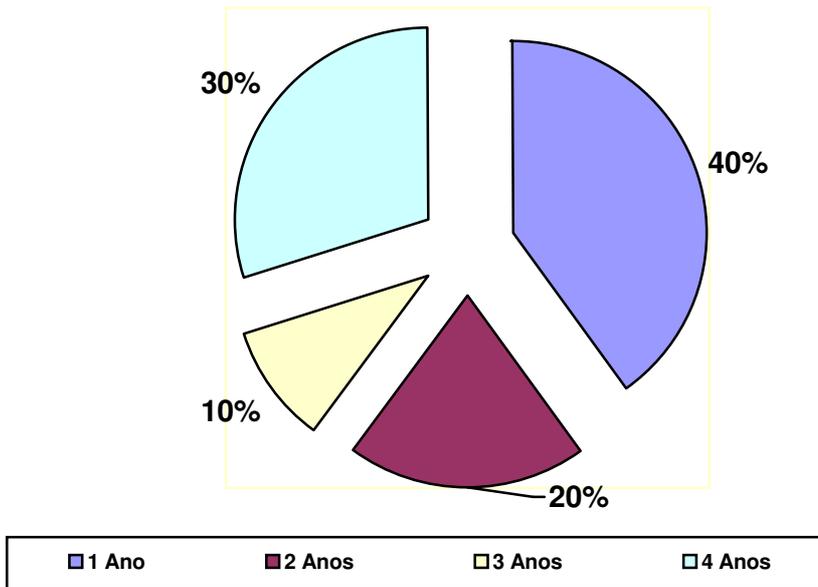


Gráfico 4: Distribuição dos membros do CMDCA quanto ao tempo de atuação no Conselho
 Fonte: Pesquisa realizada pelo autor

TEMPO DE ATUAÇÃO NO CMDCA	PORCENTAGEM (%)
1 Ano de atuação no CMDCA	40
2 Anos de atuação no CMDCA	20
3 Anos de atuação no CMDCA	10
4 Anos de atuação no CMDCA	30

Apesar do mandato do conselheiro do CMDCA do município de Xaxim ser de dois anos, alguns conselheiros assumiram como titulares do cargo no transcorrer do mandato. Outros foram reeleitos, por isso tem agora 4 anos de mandato.

O que se verifica no CMDCA do município de Xaxim/SC é que este segue a tendência do perfil dos membros de alguns conselhos de políticas públicas distribuídos pelo Brasil, como registraram FUCKS; PERISSONOTTO; SOUZA:

Eles são brancos, com leve predominância das mulheres, maiores de 30 anos, casados, religião católica, com alta escolaridade, predominando aqueles de nível superior. Estão inseridos no mercado de trabalho [...], recebendo a partir de 5 salários (2006, p. 37)

CAPÍTULO IV

OS PROGRAMAS DE ATENDIMENTO ÀS CRIANÇAS E ADOLESCENTES E A AVALIAÇÃO DOS CONSELHEIROS

4.1 O CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: UM ÓRGÃO DELIBERATIVO?

De acordo com o ECA, em seu art. 88, II, os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente são: “órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária [...].”

Apresenta-se, portanto, legalmente, o CMDCA como um organismo com plenos e totais poderes decisórios na formulação, condução e controle das políticas públicas, que dizem respeito à criança e ao adolescente. É mais que um direito francamente exposto na legislação pertinente ao tema. Apresenta caráter de uma assembléia com poder deliberatório.

Segundo Liberati e Ciryno:

Deliberar significa decidir sobre a matéria que lhes for afeta. Não se trata de órgãos meramente consultivos do Poder Executivo. Como vimos, pelo disposto no art. 88, II, do Estatuto, os Conselhos têm o poder de deliberar sobre as políticas relacionadas à infância e à juventude (1993, p. 75).

O CMDCA deixa claro que há direitos previstos que vão desde a mera consulta, por parte do Poder Executivo, até o poder deliberatório sobre as políticas públicas. Deliberação esta, que deverá ser acatada pelos poderes competentes.

Os CMDCA estão inseridos na perspectiva de Gramsci, para o qual o Estado não se restringe ao aparelho governamental, mas deve ampliar suas decisões, por meio da sociedade civil, que também possui poder político.

Quando nos propusemos a estudar o CMDCA, tínhamos como foco, verificar se, neste período de atuação no município de Xaxim, principalmente nos últimos

anos, o mesmo vem implementando ações condizentes com os princípios da democracia em seu sentido pleno.

No Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Xaxim/SC, ao participar de quatro reuniões do colegiado e promover entrevistas junto aos conselheiros, pode-se verificar que há, por parte dos conselheiros, a crença de que as políticas públicas direcionadas aos jovens estejam permeadas pela boa-fé dos poderes públicos, em todas as suas esferas. Decorrente desta posição, o CMDCA do município de Xaxim aprovou aproximadamente 90% dos indicativos e encaminhamentos do Poder Executivo. Grande parte da sua atuação se deu em ações de recebimento de correspondências, leitura dos atendimentos realizados pelo Conselho Tutelar, controle das contas relativas ao Fundo da Infância e Adolescência (FIA) e acompanhamento dos programas em execução e elaboração de relatórios, concernentes à criança e ao adolescente.

Apesar de saber-se que a descentralização das políticas públicas é uma espécie de “exigência social”, no CMDCA do município de Xaxim/SC, raríssimos, se não nulos, foram os casos em que se encaminhou uma política pública, pelo Poder Executivo, e que esta foi discutida exaustivamente pelo Conselho, para sua posterior aprovação.

Sabe-se que o fundamento da democracia é bem maior, não se trata apenas de aprovar, mas de acompanhar o desenvolvimento das políticas públicas. Participar ativamente, por parte dos conselheiros implica em ter ações que gerem transformação.

Conforme Lüchmann:

Um ponto central dos defensores da idéia da democracia deliberativa – enquanto modelo de soberania dos cidadãos – repousa na tese de que a democracia deliberativa é um modelo ou um ideal de justificação do exercício do poder político de caráter coletivo, que se dá a partir da discussão pública entre indivíduos livres e iguais. Constitui-se, portanto, como processo de institucionalização de espaços e mecanismos de discussão coletiva e pública tendo em vista decidir o interesse da coletividade, cabendo aos cidadãos em espaço público, a legitimidade de decidir a partir de um processo cooperativo e dialógico, as prioridades e resoluções levadas a cabo pelas arenas institucionais do sistema estatal. Para além, portanto da influência de uma orientação informal, compete aos cidadãos a definição e/ou a co-gestão das políticas públicas (2002, p. 38).

Neste processo de atuação, o CMDCA deve garantir, através da paridade de sua composição, a participação equânime entre o governo e a sociedade civil, garantindo que as políticas públicas implantadas não sejam escolhidas, única e exclusivamente, ao bel prazer dos governantes.

No caso do CMDCA de Xaxim, legalmente, a paridade está sendo respeitada.

4.2 CENTRO DE ATENDIMENTO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE (CEACA)

Através de análise documental e conversas informais com funcionários públicos, realizadas no próprio local de trabalho, buscamos compreender o funcionamento do CEACA.

O CEACA está localizado na Rua Santo Antonio, 1680, no bairro Guarany, no município de Xaxim/SC. O órgão foi criado e, desde o início, tem como público alvo, a criança e o adolescente, de cinco a dezoito anos incompletos.

O CEACA não tem como atividade a busca de crianças e adolescente, delinquentes, junto aos bairros ou ruas e que estejam por um motivo ou por outro, causando danos à sociedade ou a si mesmo. O público é, na verdade, encaminhado pelo conselho tutelar, pela secretaria municipal da educação, pela secretaria da assistência social, Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), dentre outros.

Os critérios de inclusão nos projetos que são desenvolvidos no CEACA, além da idade prescrevem que:

- A família da criança ou do adolescente deve residir no município há pelo menos um ano;
- A família deve ter renda familiar de até dois salários mínimos;
- Estar em situação de risco.

Os objetivos e as ações passam pelo atendimento físico e mental do jovem e da criança, além de oferecer aprendizado que possa contribuir no sentido de inserir estes atores sociais no mercado de trabalho, através de oficinas profissionalizantes e programas socioeducativos.

O CEACA executa programas que são teias de proteção social, que são oferecidos de maneira continuada às crianças e jovens em situação de risco pessoal

e social. A busca da garantia e da ampliação dos direitos sociais é uma meta proposta e uma busca diária, por parte dos funcionários que ali trabalham.

No que se refere ao CEACA, nossa visita *in loco* permitiu observar que há boa infra-estrutura e um corpo de funcionários adequados às necessidades, para o atendimento dos programas.

Há por parte do organismo atuação junto às famílias, no sentido de orientar para que estas dispensem tempo e atenção às crianças e aos jovens, a fim de contribuir com os objetivos e metas dos programas que estão sendo executados pelo órgão. Muitos pais são considerados responsáveis, quer por ação ou omissão, pelos conselheiros municipais e pelos funcionários do CEACA, pela vida mesquinha e desregrada de seus filhos.

Contudo, é importante ressaltar que muitas famílias no município continuam desprovidas de qualquer tipo de política pública, que lhes possa dar subsídios à criação e ao desenvolvimento pedagógico, social e intelectual de seus filhos. Por isso, podemos afirmar que na falta de assistência aos filhos, conseqüentemente os pais também são desassistidos.

Atualmente fazem parte dos programas em execução no CEACA, 608 crianças e adolescentes.

4.3 CENTRO DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CREAS)

O Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) é um organismo parceiro do CEACA, no oferecimento de serviços especializados, tendo como público alvo a sociedade, inclusive crianças e adolescentes, com o propósito de garantir direitos, através de um conjunto de ações profissionais.

Os funcionários do CREAS criam mecanismos de articulação, como reuniões para discussão, acompanhamento e avaliação de ações socioassistenciais com agentes sociais. É com tal propósito, por exemplo, que uma funcionária do órgão participa ativamente e permanentemente das reuniões do CMDCA.

O CREAS é um programa financiado pelo governo federal, que conta com contrapartida do município e que pode ser implantado com abrangência local e

regional, dependendo do porte e da demanda e/ou vontade política de cada município. Está voltado para a prestação de serviços em caso de situações de risco e violações de direitos dos cidadãos em geral, incluindo nestes a criança e o adolescente, principalmente voltadas às situações de abuso, uso de drogas e exploração sexual e mendicância, através de:

a) Referenciamento e encaminhamento de situações de violação de direitos, vitimizações e agressões a crianças e adolescente;

b) Acolhida e escuta individual voltada para a identificação de necessidades individuais de crianças e adolescentes;

c) Acompanhamento e controle da efetividade dos encaminhamentos realizados;

d) Realização de visitas domiciliares;

e) Atendimento sócio-familiar;

Atendimento psicossocial para crianças, jovens e suas famílias, com orientação jurídico-social, em caso de ameaças ou violação de direitos;

f) Monitoramento da presença do trabalho infantil e das diversas formas de negligência, abuso e exploração;

g) Orientação e encaminhamentos para a rede psicossocial e de serviços especializados, como os programas do CEACA e atendimento do Conselho Tutelar;

h) Produção de material educativo;

i) Abordagem, nas ruas, de grupos vulneráveis: família, crianças e jovens, entre outros;

j) Monitoramento da presença do trabalho infantil e das diversas formas de negligência.

O CREAS está vinculado ao governo municipal, mais especificamente à Secretaria Municipal de Assistência Social e dispõe de:

Uma equipe técnica, composta por:

a) Um assistente social, com carga horária de 40 h/semanais. Este assistente social realiza visitas e verificação *in loco* junto às crianças, adolescentes e famílias, em suas residências, procurando verificar o ambiente familiar, o relacionamento entre os membros da família e possíveis violações na garantia dos direitos de qualquer um dos membros. A assistente social também realiza visitas periódicas ao Abrigo de Menores de Xaxim, aonde

se encontram crianças e adolescentes em situação de risco, por maus tratos, ou em situação de abandono, por parte dos pais. Para que haja a visita, existe, primeiramente, a denúncia, por parte da sociedade em geral, do Conselho Tutelar, ou do Ministério Público. Em caso de necessidade, além da visita, é feito um encaminhamento para o CREAS, para um acompanhamento periódico e mais agudo.

- b) Uma psicóloga, com carga horária de 20 h/semanais. A psicóloga realiza terapia junto às pessoas, de qualquer idade, inclusive crianças e adolescente. Geralmente faz o encaminhamento até o CREAS, destes últimos, para a realização da terapia é o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente. A psicóloga realiza palestras informativas e preventivas nas escolas e também dá assistência ao Abrigo de Menores, quando necessário.
- c) Um advogado, com carga horária de 4 h/semanais. Está a cargo do advogado, nos assuntos que envolvem a criança e o adolescente, resolver as questões relativas à guarda e pensão, quando da separação de um casal. Ele presta todo o acompanhamento jurídico, no andamento do processo de separação e trabalha no sentido de resguardar todos os direitos dos menores. O advogado trabalha, também, em questões diversas, para as pessoas que não tem condições de pagar um profissional da área jurídica.

E uma equipe de apoio, composta por:

- a) Um auxiliar administrativo, com carga horária de 40 h/semanais. Na questão de crianças e adolescentes, o auxiliar administrativo desenvolve serviços diretamente ligados aos menores do Abrigo Municipal, cuidando da questão das vestes e vacinação dos mesmos, dentre outros pequenos serviços. Ele ainda realiza trabalhos burocráticos, no próprio CREAS e faz o atendimento ao público e é responsável pelo atendimento telefônico.

- b) Um auxiliar de serviços gerais, com carga horária de 20 h/semanais, que cuida da limpeza do CREAS.
- c) Um estagiário direto, com carga horária de 20 h/semanais, que auxilia o advogado do órgão.
- d) Um estagiário cedido pelo CEACA, com carga horária de 20 h/semanais, que acompanha e auxilia nas atividades desenvolvidas pelo CREAS, que dizem respeito à criança e ao adolescente.
- e) Um motorista, com carga horária de 8 h/semanais. O motorista é responsável por realizar o deslocamento dos funcionários do CREAS, nas suas atividades, além de promover o deslocamento de materiais de apoio, que são utilizados na prestação de serviços por estes funcionários.

4.4 PROGRAMA CRESCER MENINO E MENINA / PROGRAMA MENINA CIDADÃ

Estes programas, apesar de serem direcionados para pessoas - crianças e jovens - de ambos os sexos, puderam-se constatar, através das conversas com os agentes públicos, que tem como o foco, principalmente, as pessoas do sexo feminino. Isto decorre do fato das meninas se iniciarem, precocemente, na atividade sexual, como uma forma de “trabalho” infantil. As pessoas que se envolvem na prostituição infantil estão, em geral, ligadas à violência, às drogas, à crueldade, à opressão e à discriminação.

Os projetos “Crescer Menino e Menina” e “Menina Cidadã” trabalham e têm como objetivo direto, principalmente o âmbito preventivo, no sentido de procurar evitar a prostituição, a evasão escolar, o contato com substâncias químicas e conflitos familiares, visando uma consciência moral e o fortalecimento de valores pessoais e comunitários que possam dar um futuro digno à criança e ao adolescente.

Este programa busca, da mesma forma, dar suporte familiar. É dever de o Estado dar suporte social e psicológico às famílias para que estas possam orientar seus filhos e filhas, na busca por futuro melhor.

Os projetos têm como base legal, dentre outros, o art. 87 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA):

Art. 87: São linhas de ação da política de atendimento:

I – políticas sociais básicas;

II – políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que necessitem;

III – serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão [...].

As crianças são encaminhadas por meio das secretarias de assistência social e educação, promotoria pública, conselho tutelar, pelas escolas municipais ou estaduais e pelo CREAS para os programas que desenvolvem atividades voltadas para as crianças e adolescentes de Xaxim/SC.

As ações desenvolvidas, para que os objetivos sejam atendidos são principalmente: Complemento escolar, atividades culturais e artísticas, noções de higiene pessoal, atividades esportivas, palestras educativas (incluindo palestras sobre sexo, doenças sexualmente transmissíveis e métodos anticoncepcionais), noções de cidadania e orientações psicossociais.

As atividades que são desenvolvidas nestes programas e em todos os demais programas ocorrem de segunda a sexta-feira e seguem os seguintes horários: para as crianças e jovens que estudam no período matutino, os programas são oferecidos na parte vespertina, das 14h às 17h10min. Para os que estudam na parte da tarde, os programas são oferecidos das 8h às 11h10min.

Em todos os programas, também, haja vista que na casa de muitas destas crianças e adolescentes não se faz três refeições diárias, todos os beneficiados, ao chegarem ao CEACA, são encaminhados para uma refeição. Posteriormente, são encaminhados para as oficinas previamente programadas e que variam de acordo com o dia da semana. Na metade do turno, é oferecido um lanche e após este, voltam, novamente para as atividades das oficinas.

É importante destacar que, periodicamente, os pais recebem informações a respeito das atividades e sobre o comportamento de seus filhos. Os pais recebem por criança ou adolescente recebe, a título de gratificação, a importância de R\$

50,00 por mês, havendo a norma que, em caso de falta às atividades, sem justo motivo, tem a gratificação reduzida.

Nos meses de janeiro a setembro do corrente ano foram atendidos 306 crianças e adolescentes nestes programas. O desligamento da criança e do adolescente só ocorre quando o atendido pelo programa falta frequentemente, por comportamento inadequado, por vontade própria ou quando expirar a idade regulamentada em 18 anos.

Os programas “Crescer Menino e Menina” e “Menina Cidadã” são vistos com muito bons olhos pelos conselheiros, dada à importância e pelos objetivos que os mesmos se propõem, enquanto meio preventivo para todas as crianças e jovens da sociedade e, principalmente para as beneficiadas do sexo feminino.

Os conselheiros do CMDCA estão da mesma forma satisfeitos, porque os casos de denúncia de prostituição infantil, ao Ministério Público, diminuíram consideravelmente, após a implementação dos programas “Crescer Menino e Menina” e “Menina Cidadã”.

4.5 PROGRAMA ALICERCE

No programa alicerce o oferecimento de profissionalização, por meio da formação técnico-profissional, propõe duas grandes metas: 1) adequar o jovem ao mercado de trabalho, visando garantir uma profissão ao mesmo; 2) Combater os prejuízos causados pela inserção precoce destes no mercado de trabalho, que os fragiliza na área educacional.

Neste mesmo sentido, é preciso lembrar, que existe no município de Xaxim/SC, um grande contingente de mão de obra desqualificada, que o programa visa minimizar.

O Estatuto da Criança e do Adolescente e a Consolidação das Leis do Trabalho são claros ao afirmar que as crianças e os adolescentes têm direito à educação que vise o preparo para o trabalho e a qualificação para o mercado de trabalho.

O art. 69 do ECA, se refere da seguinte maneira: *“O adolescente tem direito à profissionalização e à proteção no trabalho, observados os seguintes aspectos, entre outros: [...] II – capacitação profissional adequada ao mercado de trabalho.*

O programa Alicerce visa, portanto, profissionalizar os jovens para o mercado de trabalho que, a cada dia vem exigindo mão-de-obra qualificada.

Neste programa, além da questão da renda familiar, é avaliado o histórico do adolescente, ou seja, seu comportamento na escola em que estuda, se já foi atendido, ou não, por programas assistenciais do município. Além disso, se confere a manifestação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente sobre o adolescente para incluí-lo no programa.

As atividades desenvolvidas, dentre outras são: Complementação escolar, aulas práticas de produção de plantas medicinais, atividades esportivas, palestras educativas, orientação sobre o cuidado com o meio ambiente e cursos profissionalizantes.

Os pais recebem informações sobre o comportamento de seu filho, os quais recebem, a título de gratificação R\$ 50,00 (cinquenta) reais por mês, como incentivo à permanência no programa e complemento da renda familiar.

No ano de 2008, de janeiro a setembro, foram atendidos 174 jovens, do sexo masculino e feminino.

4.6 PROGRAMA ARCO-ÍRIS

O grande objetivo deste programa é proporcionar aos adolescentes com idades entre 16 e 18 anos, a capacitação para o mercado de trabalho, desenvolvendo aptidões, para vislumbrar o primeiro emprego, cuja consequência primeira seria a melhoria da qualidade de vida pessoal e de sua família.

O debate com a população, a família, o comércio, a indústria e os órgãos responsáveis pela geração de emprego e renda são os grandes parceiros recomendados pelo programa, para que este possa atingir os seus objetivos.

Os jovens interessados são cadastrados e selecionados por meio de entrevista e análise da condição socioeconômica da família. São realizados cursos e orientações técnicas no interior do CEACA para, posteriormente, os jovens serem recebidos pelas empresas parceiras, a fim de exercerem as atividades práticas e receberem orientação para a busca do primeiro emprego.

Analisando este programa, funcionários públicos e membros do CMDCA que participam como mentores e executores deste programa, nos relataram que nem todos os jovens conseguem realizar o estágio nas empresas, isto decorre da baixa oferta de vagas, mas principalmente, devido a certo receio no sentido de empregar jovens oriundos de bairros pobres da cidade. Há, portanto, preconceito por parte dos administradores das empresas que, paralelamente, revelam despreparo no sentido de acolher estes jovens. Este comportamento, por outro lado, revela que há falta de diálogo entre o poder público e os possíveis parceiros. Portanto, ainda do ponto de vista dos funcionários públicos e conselheiros do CMDCA, apesar de entenderem que o programa ofereceu base de conhecimentos boa, ainda apresenta deficiência quanto à colocação dos jovens no mercado de trabalho.

Os dados numéricos referentes ao programa indicam que no ano de 2008, de janeiro a setembro, o Projeto Arco-Irís teve em seus quadros 181 jovens.

Assim, os programas são um alicerce para a promoção e garantia dos direitos básicos das crianças e dos adolescentes, previsto no ECA, que são, segundo Pereira:

(1) condição de sujeitos de direito, que assim deixam de ser tratados como objetos passivos, passando a ser como adultos, titulares de direitos fundamentais, (2) a condição de pessoas em peculiar condição de desenvolvimento e (3) mudança na gestão da política de atendimento à infância e à juventude, tendo por diretrizes a “descentralização político-administrativa” e a “participação da população por meio de suas organizações representativas, na formulação e execução das políticas e no controle das ações.” (2000, p. 28-29).

4.7 OS PROGRAMAS SOCIAIS NA PERSPECTIVA DOS CONSELHEIROS DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE XAXIM

Ao verificar as respostas dadas pelos conselheiros entrevistados, em relação aos programas criados na última gestão do CMDCA, ou seja, “durante o período em que estiveram no conselho, quais os programas sociais que foram propostos?”, Constatou-se que nenhum novo programa foi aprovado por deliberação do

Conselho, e conseqüentemente estão desenvolvendo apenas programas que foram implantados há algum tempo. Eis algumas respostas:

“Não recordo de novos projetos. Acho que sempre trabalhamos com projetos que já existiam.” (Entrevistado 1).

“Criação de novos programas não houve, neste último mandato. Mas houve um grande empenho de nossa parte, que são todos os conselheiros, para manter e melhorar os que já existiam. Posso citar o nosso trabalho na ampliação do CEACA. O CEACA é de suma importância porque já vem, desde tempo, trazendo resultados dignificantes, não só para as crianças e adolescentes, mas para suas famílias também.” (Entrevistado 2).

“Nenhum novo programa, mas os conselheiros estão empenhados em garantir e aprimorar os que já existem.” (Entrevistado 3).

“Não recordo de novos projetos. Acho que sempre trabalhamos com projetos que já existiam.” (Entrevistado 4).

“Não lembro de ter novos programas sociais.” (Entrevistado 6).

“Estavam todos em andamento, nesse mandato não criamos nenhum, por enquanto.” (Entrevistado 7).

O posicionamento destes entrevistados revela que há aprovação e concordância sobre os programas que estão sendo executados no município, sobre os quais, ao que tudo indica não há questionamentos a respeito das práticas de execução e acompanhamento dos resultados obtidos.

Uma das funções do CMDCA é participar no sentido da fiscalização das políticas públicas destinadas à criança e ao jovem, ou seja, conferir os resultados obtidos. Nesse sentido, os conselheiros estão cumprindo com o seu papel. Contudo, se lembrarmos que a participação deve se dar, também, no campo da discussão e da deliberação sobre as mesmas políticas públicas veremos que a participação dos mesmos conselheiros, nesse aspecto, é bastante restrita, faltando-lhes práticas que expressem o verdadeiro sentimento de participação e deliberação da sociedade civil na gestão pública municipal.

O CMDCA não apresenta a qualidade deliberativa, pautada no debate público, plural e igualitário. É, na verdade, um órgão de consulta, acompanhamento e assessoramento dos programas que ora estão em execução. Vários autores têm “assinalado e reafirmado o caráter apenas consultivo dos conselhos, restringindo suas ações ao campo da opinião, da consulta, do aconselhamento, sem poder de

decisão ou deliberação.” (GOHN, 2001, p. 88). Condição semelhante se encontra na atuação no CMDCA de Xaxim/SC.

A interferência pública, através dos conselheiros, na escolha e implementação das políticas sociais da criança e do adolescente, geraria, além de um fortalecimento da sociedade civil, uma cultura de criação e divisão das responsabilidades.

De acordo com Lüchmann, quanto às dificuldades deliberativas dos Conselhos Gestores:

De forma bastante sucinta, podemos listar, entre elas: cultura autoritária, falta de qualificação da representação da sociedade civil; vetos governamentais e mecanismos de obstrução e inviabilização das resoluções dos Conselhos; carência de informações; falta de recursos e autonomia; conflito de interesses no campo da sociedade civil; precária articulação com as bases e amarras burocráticas (2002, p. 46).

As experiências deliberativas, em todos os níveis de poder e em todo tipo de conselho gestor, vêm apresentando uma enorme gama de dificuldades, quando se fala em autonomia deliberativa, perante os governos. Em parte, isso se deve a velhas práticas políticas clientelistas, aonde a figura do Poder Público exerce, de forma plena, as decisões políticas. Há ao que tudo indica uma cultura política baseada em relações hierarquizadas e autoritárias.

Sobre a avaliação da efetiva participação dentro dos Conselhos, Tatagiba afirma:

No geral, as avaliações mais comuns presentes na literatura são de que os conselhos não estão cumprindo sua vocação deliberativa. Embora os motivos apresentados sejam os mais variados, a grande maioria dos estudos aponta a baixa capacidade de inovação das políticas públicas a partir da participação da sociedade civil nos conselhos, sugerindo que essa participação assume contornos mais reativos que propositivos. Os motivos apontados estão, no geral, relacionados à dinâmica nos conselhos: a centralidade na elaboração da pauta, a falta de capacitação dos conselheiros, problemas com a representatividade, manutenção de padrões clientelistas na relação entre Estado e sociedade, recusa do Estado em partilhar o poder, etc. (2002, p. 22).

Semelhante ao que analisa Tatagiba, o CMDCA de Xaxim não é criador de políticas públicas voltadas a atender o público alvo, e apresentam-se “conformados” com os programas que se encontram em execução no município.

É vital que os agentes da sociedade civil, representada pelos conselheiros, participem deste processo criativo e deliberativo, exterminando as práticas arcaicas, aonde o poder vem “de cima para baixo”, cujo Poder Público tudo pode, sem qualquer tipo de intervenção social, na escolha das políticas públicas.

De acordo com Lüchmann:

Embora sejam considerados como um importante avanço político, as análises sugerem que diversas experiências conselhistas têm sido “engolidas” pela lógica político-burocrática e acabam legitimando, sob novas roupagens, procedimentos pouco ou nada democráticos de tomada de decisões, configurando um quadro de desmobilização e pseudo-representação social. Em muitos casos, a existência da vontade política do governo (fator determinante e obvio nesse processo) na instituição de processos participativos, bem como a existência de grupos e associações vigorosas e/ou capacitadas para exercer esse papel, não garantem o sucesso de uma efetiva gestão compartilhada. Fator determinante (mas certamente não é o único) desse processo é a sua (difícil) capacidade de estimular e ampliar a participação deliberativa da população [...] e de se configurar, portanto, como um modelo hegemônico de mercantilização e filantropização das ações políticas sociais (2002, p. 59).

A criação do CMDCA do município de Xaxim se vista sob a perspectiva da legislação que a criou representa um avanço democrático no sentido da articulação e mobilização sociais. Porém, se analisadas suas práticas, ainda há muito que se avançar na questão da deliberação e gestão das políticas públicas.

Podemos citar, por exemplo, que a paridade numérica, não corresponde a uma paridade política, dos conselheiros, na deliberação das políticas públicas. Em relação ao papel do conselheiro, segundo Kaminski (2000, p. 33): “O conselheiro deve ser um líder, representativo, capaz de promover uma mudança cultural no imaginário e na prática com os direitos da criança e do adolescente.” E esta prática ainda não pode ser identificada no CMDCA do município de Xaxim.

A nosso ver, seria importante que as políticas públicas para a criança e o adolescente, no município de Xaxim, estejam pautadas por um processo democrático, para que as mesmas tornem-se efetivamente legítimas, voltadas para toda a coletividade e, a partir daí, nasça uma participação mais cidadã e utilitária entre sociedade civil e Estado.

Recorramos novamente, segundo Lüchmann:

Há que se destacar a questão do comprometimento e da vontade política do governo tendo em vista a implementação de espaços efetivamente deliberativos. Nesta perspectiva, o “onde” diz respeito não somente ao espaço físico ocupado pelos conselheiros, como primordialmente ao lugar que ocupam no conjunto das prioridades governamentais. Enquanto prioridade, os Conselhos devem ocupar não apenas um lugar de centralidade no processo decisório, como devem estar articulados com o conjunto das instituições responsáveis pela decisão e implementação das políticas públicas ou sociais (2002, p. 73).

Quando realizamos a entrevista com o secretário da Assistência Social, do município de Xaxim, nos pareceu clara a sua posição quanto à importância do CMDCA no processo democrático sobre as políticas públicas.

O secretário fez a seguinte referência:

“O CMDCA vislumbra o mesmo horizonte que a administração municipal, quando busca soluções para os problemas existentes para as crianças e adolescentes do município de Xaxim. O Conselho possui muita força junto ao Poder Municipal, pois é ele que planeja, controla e avalia as políticas públicas de promoção dos direitos da criança e do adolescente. É fundamental o seu comprometimento e sua participação.”

Porém, na prática, esse modelo participativo não se efetiva. Não julgamos a vontade política ou não, por parte do gestor público, para que esta participação política de fato ocorra, mas o que salta aos olhos é que ela não existe.

A participação do colegiado no CMDCA de Xaxim revelou-se diminuta e desarticulada, dentro de uma concepção arraigada a uma cultura política brasileira de pouca participação. O empoderamento social e a participação dos conselheiros podem se considerar inexistentes no caso em pauta.

Analisando, por outro lado, as respostas dadas ao seguinte questionamento: “Destes programas qual aquele que considerou mais importante?”, estas foram unânimes, pelos conselheiros:

“Eu penso que todos são bem importantes.” (Entrevistado 2).

“Acho que todos são importantes.” (Entrevistado 4).

“Todos os programas existentes acho que são importantes, todos.” (Entrevistado 6).

“Eu vejo que todos que estão aí são de grande e fundamental importância.” (Entrevistado 7).

“Olha, ao meu ver, todos são importantes. Queria dizer também, que são necessários maiores investimentos na área, independente de partido político que está no poder, para garantir um futuro melhor para as crianças e adolescente.”(Entrevistado 5).

Embora haja unanimidade, no sentido de reconhecer que tais programas são importantes, houve, por parte de um deles, a indicação da necessidade de maiores investimentos, ou seja, por parte deste conselheiro há a compreensão de que o investimento realizado é insuficiente para atender à demanda da sociedade.

Além da lembrança, por parte da entrevistada, sobre a questão financeira, é interessante lembrar Carvalho, quando se fala em políticas públicas:

- a urgência de políticas governamentais (com pesados investimentos) orientadas para uma transformação e melhoria radicais do ensino público;
- a importância da participação da sociedade civil no desenvolvimento e no controle das políticas sociais, assim como a própria fragilidade dessa participação;
- as potencialidades, os limites e as perversões da descentralização e da municipalização das políticas públicas e a necessidade da criação de mecanismos efetivos de subsídios e solidariedade entre os diversos níveis de governo, em um país tão heterogêneo como o Brasil, levando em conta as condições dos Estados e municípios com baixo nível de desenvolvimento econômico, político e institucional (2004, p. 59).

Compreendendo que, para cumprir um de seus papéis fundamentais, a deliberação sobre políticas públicas, conjuntamente com o Poder Público, o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente necessita conhecer a realidade, acompanhando os programas que estão em execução e manter-se vigilante quanto à sua avaliação. Ou seja, a sociedade e o Estado passam a formar, em conjunto, as políticas públicas da criança e do jovem e a “participação tornar-se-ia intervenção periódica e planejada.” (GOHN, 2001).

A falta de criação de novos programas na última gestão nos induz a pensar que tanto os conselheiros tanto o próprio Poder Público, avaliam que os programas em execução, sejam bons e satisfatórios no atendimento aos anseios da sociedade e, mais especificamente, das crianças, dos adolescentes e de suas famílias.

Apesar de, logicamente, haverem problemas familiares, que envolvem crianças, é visível na cidade de Xaxim o fato de não haverem crianças pelas ruas, na atualidade, fazendo uso de drogas nas calçadas, durante o dia, ou mendigando dinheiro para eles e para as suas famílias. Nos mercados, praças públicas e estacionamentos desapareceram os chamados “meninos e meninas de rua”, o que justifica, em parte, a concordância dos atuais conselheiros sobre a eficácia destes programas e a desnecessidade de criação e implantação de novos programas.

Este fato, inclusive, foi citado em duas ou três oportunidades, pelos membros do CMDCA, em reuniões do colegiado, das quais participei e, pode ser conferido, também, por meio da leitura de alguns trechos de atas aprovadas pelo órgão.

Parece-nos que as políticas públicas destinadas às crianças e aos adolescentes, do município de Xaxim vêm atendendo às necessidades locais destes cidadãos, mas como atestou um dos conselheiros em sua fala, há necessidade de mais investimentos, na inclusão de profissionais de áreas especializadas, como por exemplo, psicólogos e médicos, o que nos leva a deduzir que há deficiências em tais projetos.

As crianças e jovens do município possuem outros afazeres e preparam-se, muito melhor, para a vida e para o mercado de trabalho, através de acompanhamento e orientação didático-pedagógica. Eliminou-se, assim, um grande e grave problema social, os “menores de rua”, visíveis em grandes centros urbanos e em capitais, mas também, em municípios menores, em todos os cantos do país. Xaxim isenta-se desta triste realidade.

Os usuários de drogas, para citar outro exemplo, de acordo com o que nos foi relatado por alguns diretores e professores de instituições de ensino diminuíram, após a entrada em vigor dos programas apresentados anteriormente.

A atuação do CMDCA e os programas em execução, sem sombra de dúvida, são responsáveis pelo atendimento adequado de crianças e adolescentes do município, auxiliando na transformação da realidade que anteriormente apresentava problemas sociais de várias ordens.

De acordo com os próprios conselheiros e funcionários públicos envolvidos nos programas, existem falhas a serem corrigidas e muito há por se fazer, mas lhes parece que muita coisa foi feita e muitas crianças, jovens e muitas famílias estão satisfeitas.

É importante ressaltar que estes programas iniciaram suas atividades e continuam em execução, independentemente da troca de partidos políticos que acendem ao poder municipal, ou seja, mesmo com a alternância de poder, os programas e suas atividades não deixam de existir. A preocupação com crianças e adolescentes, por parte dos governantes locais, é um ponto favorável para toda a sociedade.

Aliás, dentro das três esferas de poder, o Executivo, criando e dando condições para a execução continuada dos projetos; o Legislativo, da mesma forma, apoiando na criação e aprimoramento das leis inerentes à criança e ao jovem, além da destinação e controle de verbas públicas; e o Judiciário, controlando, inclusive com amparo do Ministério Público, o andamento dos programas e o relacionamento e controle dos pais juntos aos seus filhos menores, sempre deram a devida atenção a este setor, preocupando-se com o presente e com o futuro das crianças e jovens. A promoção e a continuidade dos programas são formas eficientes de declarar esta preocupação, por parte dos gestores públicos. Trabalhos conjuntos foram e são realizados, obtendo o êxito desejado. A construção física do CEACA, por exemplo, foi executada em parceria entre o Poder Público, o Rotary Clube e a sociedade civil, com o intuito de amenizar o sofrimento dos menos favorecidos economicamente, o que efetivamente aconteceu.

De acordo com Raichelis, quando se refere às políticas públicas voltadas aos mais pobres:

[...] uma dinâmica que reforça a dualização existente no campo das políticas sociais e da gestão pública: ao Estado cabe garantir o mínimo ao conjunto da população excluída do mercado de trabalho ou em situação de inclusão extremamente precária e desprotegida, por meio de políticas compensatórias, focalizadas e seletivas, para atenuar o impacto negativo das medidas econômicas de ajuste estrutural – é a ‘pobre política para os pobres (2006, p. 22).

O Poder público, em todo e qualquer município, do Brasil e do mundo, a nosso ver, deve dar atenção especial aos mais carentes, objetivando eliminar as diferenças sociais e culturais. O impacto das políticas públicas voltadas para atender os carentes, certamente trará reflexos positivos para a sociedade local, mas também, para a nação brasileira.

CAPÍTULO V

AS REPRESENTAÇÕES DOS CONSELHEIROS DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO MUNICÍPIO DE XAXIM/SC SOBRE DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO

5.1 AS CONCEPÇÕES DOS CONSELHEIROS SOBRE DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO E SUAS PRÁTICAS

Ao realizarmos a leitura das Atas das reuniões (período 2001-2007), do CMDCA pode-se conferir através das mesmas que em alguns momentos foram discutidos o excessivo número de faltas às reuniões, por parte de alguns membros do CMDCA, o que confirma a falta de comprometimento dos membros em relação às questões relativas à criança e ao adolescente.

Ao procedermos à leitura das Atas de Reunião pode-se conferir, também, que as manifestações dos conselheiros são pouco interventivas quanto ao que propõe o gestor público, havendo, na maioria das vezes concordância em relação às propostas. Entre as propostas do gestor público estão programas como “Projeto Guarda subsidiada” (Ata de 13/02/2003), “Prefeito amigo da criança” (Ata de 31/03/2005). As Atas elaboradas de forma sintética não explicitam os propósitos destes programas. Há também registro de atividades executadas no “Dia do Lazer” (13/07/2003) voltada para a prevenção ao uso de drogas (Ata de 12/06/2003).

Por outro lado, grande parte das ações deste Conselho se restringe a aprovar os Relatórios apresentados pelo Conselho Tutelar, bem como propostas de Cursos destinados à formação dos seus membros e de recursos para aqueles que participam destes cursos.

As Atas revelaram também que o Conselho Tutelar através de seus relatórios é o órgão que municia o CMDCA de informações sobre o que ocorre com as crianças e os adolescentes no município de Xaxim. Assim, as atuações do Conselho Tutelar são explanadas, por meio destes relatórios, que são aprovados pelo CMDCA, como já afirmamos anteriormente. No bojo destas informações foi

solicitado por parte do Conselho Tutelar que se criasse o Centro de Internamento Provisório (CIP), em Xaxim a exemplo de outros municípios vizinhos.

É também nas reuniões do CMDCA que se comunica sobre o recebimento de verbas do governo federal para cobrir os programas “Salário Educação”, “Merenda Escolar”, etc. (Ata de 14.04.2005). Neste sentido, houve proposta de fiscalização sobre a atuação das crianças nas atividades escolares, que recebem auxílio de projetos sociais, mas que não correspondem às exigências do mesmo “apresentando faltas, indisciplina e mau comportamento na escola.” (Ata de 14.04.2005).

Os membros do CMDCA, por vezes, atuam de forma ainda pouco envolvente com as questões relativas às crianças e adolescentes, o que se deve, em parte, ao fato de grande parte dos membros participantes do Conselho serem indicados, fazendo desta participação uma obrigação.

Os conselheiros do CMDCA do município de Xaxim/SC são escolhidos, no mínimo em sua maioria, senão na totalidade, aleatoriamente no interior dos órgãos que possuem representação dentro do conselho. Não existe, parece-nos, no momento da escolha do representante, um motivador pessoal ou social, por parte dos pretensos escolhidos, que os faça se disponibilizarem para participar do CMDCA de Xaxim/SC.

Este fato demonstra, claramente, o pouco interesse existente, na sociedade xaxinense, de participar da gestão pública, não havendo, portanto, uma participação efetivamente democrática dentro do conselho. Queremos crer que este fato não se trata de caso isolado de nosso município, mas é parte da realidade brasileira.

A participação em Conselhos Gestores de políticas públicas é vista como uma obrigação e uma chatice e não como uma possibilidade de exercício da cidadania ou da responsabilidade que cada cidadão tem como co-gestor das ações públicas. A democracia e a própria escolha e participação na elaboração das políticas públicas, é percebida, por maioria dos brasileiros como um dever, e não uma oportunidade, um direito.

Por outro lado, é bom ressaltar, quando uma política pública é implementada por um gestor, seja ele municipal, estadual ou federal, boa parte da sociedade ainda entende a ação como um favor, uma benevolência do gestor público. Tal fato provavelmente explique porque as políticas públicas não são discutidas no conselho. Todas as propostas sobre políticas públicas são aceitas e legitimadas sem

discussão porque “tudo que vem é bem-vindo, nem vamos discutir”. É o entendimento social, como dissemos, de que as políticas sociais são decorrentes da bondade do governo. Esta dádiva do governo pensam eles, não pode ser questionada, mas sim, aproveitada. É fundamental que se modifique a cultura dos cidadãos e, em nosso caso específico, dos conselheiros. É preciso entender que as políticas públicas são um dever dos gestores, e que elas, para serem otimizadas, merecem uma discussão plena, antes de serem postas em prática.

A democracia, por outro lado, no Brasil, ainda dá os primeiros passos, haja vista, por exemplo, que a promulgação da Constituição Cidadã e as eleições voltaram a ser diretas há pouco mais de 20 anos. Assim, os direitos inerentes à democracia são bastante recentes. Deste modo, acreditamos que o entendimento da sociedade sobre o que realmente é democracia e quais direitos e deveres a mesma acarreta junto aos cidadãos, tendem a tomar corpo com o passar dos tempos.

Procuramos saber dos conselheiros qual o seu entendimento e quais os princípios que os mesmos possuem, hoje, sobre democracia. Entendemos que é fundamental conferir o que pensam os conselheiros sobre a democracia e as práticas democráticas. Sobre este questionamento obtivemos as seguintes respostas:

Dentro do questionário elaborado e respondido para os conselheiros, foi questionado “O que você entende por democracia?” Algumas das repostas foram as seguintes:

“Acho que a democracia é um sistema aonde as pessoas tem os mesmos direitos e deveres, por exemplo, de poder ir e vir e de expressar novas idéias. Também podemos, através da democracia, podemos escolher nossos representantes.” (Entrevistado 1).

“Eu penso que envolve primeiramente o direito de demonstrar os direitos e opiniões sobre todas as coisas.” (Entrevistado 2).

“É um regime de governo onde o poder de tomar decisões importantes é dividido entre os eleitos e a sociedade. Inclusive, se a gente analisar o que significa o termo democracia, significa o poder do povo. Acho que é um conjunto de princípios que protegem a liberdade e escolhas do cidadão.” (Entrevistado 3).

“Liberdade de expressão, direitos iguais, entre outros direitos básicos dos cidadãos.” (Entrevistado 4).

Ao analisarmos as repostas dos entrevistados, vê-se que nenhum deles apresenta idéias autoritárias, ao contrário, todos ressaltam algum elemento fundamental para a democracia, muito embora, estas noções não estejam diretamente relacionadas à democracia plena, cuja participação deva ocorrer em todo o processo de criação e execução de uma política pública. Considerando que um membro de um conselho deliberativo, por exemplo, deve atuar de forma consistente e efetivamente representativa das concepções e práticas desejadas pela sociedade, faz-se necessário que as suas concepções e práticas estejam de acordo com os princípios da democracia.

Os conselheiros entrevistados percebem a democracia, como um espaço no qual há participação da sociedade, porém, este espaço não contém ainda a prática do poder decisório. Ou seja, acreditam que a democracia possibilita ter determinadas liberdades e direitos, como por exemplo, o direito ao voto, mas, não se vêem com poder para decidir sobre os destinos da própria sociedade. Isso nos leva a deduzir que há resquícios da ditadura militar, que ainda estão bem vivos tanto na memória, quanto nas práticas da coletividade.

Não se pode deixar de mencionar que os meios de comunicação e canais para debate social vêm estimulando a implementação de espaços participacionistas, mas estes ainda são insuficientes para que se garanta a plena democracia. O modelo entendido por democracia, por parte dos entrevistados, é um modelo democrático restrito, aonde a sociedade não tem poder deliberativo e conseqüentemente pouco participativo.

Como ressalta Gohn (2001, p. 37), “trata-se de um entendimento de democracia consentida e não conquistada na qual há clareza sobre os propósitos democráticos.”

É preciso lembrar que há diferença entre canais de participação e uma participação decisória efetiva, como ressalta Lüchmann:

Elemento central é a idéia de que a participação de atores e/ou setores da sociedade civil não garante por si só, a reversão de uma lógica de poder em direção ao aprofundamento da democracia. Há que se qualificar essa participação e apurar os elementos constitutivos de uma efetiva reformulação nos mecanismos de decisão. Há ainda que se atentar para o fato de que os fatores impeditivos de processo participacionista são complexos, envolvendo questões de natureza política, econômica, social e cultural, e que dizem respeito a uma sociedade estruturalmente assentada sobre os

pilares do clientelismo, do autoritarismo e das desigualdades sociais (2002, p. 47).

Para a manutenção destas concepções de democracia e práticas sociais pouco participativas, pode-se atribuir parte da responsabilidade aos poderes constituídos - os gestores públicos -, que embora eleitos para representar o povo, não apresentam práticas democráticas e pouco ou quase nunca chamam a população para opinar ou decidir sobre suas atuações políticas. Ou seja, os representantes do povo, se vêm com o poder de decidir pelo povo não delegando espaço àqueles que os elegeram.

Os entrevistados entendem que democracia é a possibilidade de participar, votando ou sendo votado, elegendo um representante, ou seja, atuam com a visão da democracia representativa, que foi caracterizada por Bobbio como:

[...] as democracias representativas que conhecemos são democracias nas quais por representantes entende-se uma pessoa que tem duas características bem estabelecidas: a) na medida em que goza da confiança do corpo eleitoral, uma vez eleito não é mais responsável perante os eleitores e seu mandato, portanto, não é revogável; b) não é responsável diretamente perante os seus eleitores exatamente porque convocado a tutelar os interesses gerais da sociedade civil e não os interesses desta ou daquela categoria (1986, p. 47).

Como ressalta o próprio autor, não se pode deixar de mencionar que o entendimento de Bobbio sobre democracia representativa é bastante crítico, mas, é esta democracia que rege a realidade política do Brasil moderno.

Segundo Touraine, democracia representativa é “a livre escolha, em intervalos regulares [...] dos governantes pelos governados.” (1996, p. 42). Em suma, a democracia representativa resume-se em poder de voto, no qual, depois de eleito, o governante não tem, perante a lei, nenhum vínculo direto com o eleitor. As decisões a respeito de políticas públicas, por exemplo, estão distantes de parte da vontade e dos anseios da sociedade.

Não se pode deixar de mencionar que há uma cultura nacional de pouca participação que é alterada, por vezes, quando existem interesses diretos de um grupo ou classe, como, por exemplo, no caso de servidores públicos participarem de uma sessão plenária de uma Câmara de Vereadores, quando é votado aumento salarial desta mesma categoria. A cultura política brasileira tem como uma das suas

características a pouca participação da sociedade civil, o que tem sido destacado por alguns autores, como um resquício de práticas tradicionais nas quais estão presentes o clientelismo, o personalismo e o patrimonialismo (BAQUERO, 2004, p.166). Ou ainda, como indica Oliveira (2007), trata-se de uma “cultura política que se constitui numa argamassa que mescla os valores a realidade social por meio das relações e das interações entre estado e sociedade” (2007, p. 1).

Já citamos neste trabalho o fato de que a democracia é necessária e, se posta em prática a efetiva participação da sociedade, com agentes interessados e capacitados, pode-se melhorar em muito sua eficiência junto aos cidadãos. A democracia deliberativa, por exemplo, seria complementar à democracia representativa, aonde os dois princípios democráticos, ou seja, o direito ao voto e o direito do cidadão de participar efetivamente, deliberando, na gestão das políticas públicas, juntos, descentralizariam o poder central do Estado e fortaleceriam o poder dos membros da sociedade civil.

É nesta perspectiva de análise que se pode afirmar que o CMDCA, na prática, não é um órgão deliberativo e por esta razão os seus membros não apresentam uma noção de democracia que corresponda à democracia plena. Contudo, para um dos conselheiros, democracia “É um regime de governo onde o poder de tomar decisões importantes é dividido entre os eleitos e a sociedade.” Esta concepção revela que há uma aproximação do conceito de democracia, mas na prática não se concretiza.

Quando, aos entrevistados foi questionado: “Qual o papel do conselheiro no Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente do município de Xaxim?” As respostas apresentadas foram:

“Entendo que os conselheiros do CMDCA têm o papel de participar das reuniões, discutir e fiscalizar ações na defesa dos direitos da criança e do adolescente. Os conselheiros fazem atividades junto com o Conselho Tutelar, para averiguar famílias e casos de maus tratos.” (Entrevistado 1).

“Acho que o conselheiro deve intervir nas políticas e ações direcionadas à criança e ao adolescente, também ter conhecimento da realidade e dos projetos inerentes a essas pessoas, a nível nacional e estadual, além, claro da realidade em nível de município.” (Entrevistado 3).

“Assumir uma responsabilidade de formulação e organização das políticas públicas do município, mas só da criança e do adolescente, somente nessa área. A gente faz um controle social, cadastra os

*serviços e procura fazer um bom papel para as futuras gerações.”
(Entrevistado 7).*

As respostas a respeito da função do conselheiro no CMDCA do município de Xaxim aproximam-se da noção de democracia ampla, quando ressaltam que devem “intervir nas políticas”, ter “responsabilidade de formulação e organização das políticas públicas”. Entretanto, não conferimos esta prática na atuação dos conselheiros, cujas reuniões e atas das reuniões revelaram que estes apenas aprovam as propostas apresentadas pelo gestor municipal, ou seja, apesar de saberem das suas funções, tais como discutir, fiscalizar as ações desta política pública, contraditoriamente, não atuam na mesma perspectiva.

Os conselheiros acreditam que o CMDCA deve ser um instrumento de expressão social, com uma representatividade sempre presente e com atitude deliberativa na discussão e implementação das políticas públicas. Neste sentido, estes conselheiros concordam com o que identificaram Santos Junior et al.:

Os conselhos gestores [...] em tese, são dotados de potencial de transformação política. Se efetivamente representativos, poderão imprimir um novo formato às políticas sociais, pois se relacionam ao processo de formação das políticas e tomadas de decisão. 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 (2004, p. 87-88).

Ou ainda, conforme Gohn, os conselhos temáticos têm sido vistos como “um dos principais resultados das recentes reformas municipais, que têm buscado instaurar um regime de ação política de tipo novo, com uma maior interação entre governo e a sociedade.” (2001, p. 83).

Há que se ressaltar, como destaca esta mesma autora, que os Conselhos são parte de uma reforma recente municipal, o que nos permite compreender a atuação ainda tímida dos conselheiros em relação aos seus propósitos.

O que se pode conferir é que o CMDCA do município de Xaxim é um organismo, por vezes, consultivo das políticas públicas implementadas unilateralmente pelo Poder Público, semelhante ao que identificou Gohn e vários pesquisadores “o caráter apenas consultivo dos Conselhos, restringindo suas ações

ao campo da opinião, da consulta, do aconselhamento, sem poder de decisão ou deliberação.” (GOHN, 2001, p. 88).

Ratificamos que as experiências do CMDCA do município de Xaxim têm apresentado enormes dificuldades no sentido de torná-lo um órgão de características deliberativas. Neste sentido, há que se registrar como indica Santos et al. (2008, p. 18): “[...] o Conselho se enfraquece quando os segmentos presentes não se articulam e não produzem uma proposta comum para negociar com o Estado [...].”

Na prática, o gestor municipal define e implementa a política que deseja, haja vista que não há debate, não há deliberação nos encaminhamentos feitos pelo Poder Executivo. Sem a efetiva deliberação dos conselheiros, a consequência primeira é a falta de um caráter de consciência social, que expresse os interesses da sociedade civil.

O exercício do direito de controlar e formular políticas para crianças e adolescentes se dá no processo decisório da ação governamental, trazendo à tona o caráter deliberativo atribuído ao Conselho, ressaltando que, após nomeação dos seus membros, os projetos governamentais que venham a ser executados sem a participação social contida nas deliberações do Conselho encontram-se no limite da inconstitucionalidade (PONTES JUNIOR, 2004, p. 39).

Apesar de constatar-se, pelas entrevistas realizadas, que há boa vontade, por parte dos conselheiros, o que se pode observar junto ao órgão é a precariedade no sentido da atuação deliberativa, no que tange às políticas públicas. O processo de participação efetiva, na escolha das políticas públicas, lhes parece ser (aos conselheiros), um papel secundário. Portanto, a atuação dos conselheiros, vista sob a ótica deliberativa, não é a ideal.

O conceito de governança municipal, com forte atuação do CMDCA, limitaria a força dos poderes constituídos, e abriria portas para a deliberação conjunta, melhorando a eficiência das políticas sociais.

A legitimidade, que deveria ocorrer via participação social efetiva, em contrapartida às tendências monopolizadoras do Estado não existe. Existe, isto sim, um baixíssimo grau de independência política no Conselho.

Afirmamos que o CMDCA do município de Xaxim não é de forma alguma independente, pela leitura feita das atas deste mesmo conselho e pela presença em algumas reuniões realizadas pelo colegiado. Quase nada é discutido e quase todas,

senão todas, as políticas públicas aplicadas às crianças e aos adolescentes são aprovadas sem maiores intervenções dos conselheiros.

A preocupação sobre as políticas públicas está centrada na questão da esperança que ela dê certo, mas nunca na possibilidade de interferência do conselho para buscar aperfeiçoá-la, visando sua eficiência.

Todas as políticas públicas no município de Xaxim, é bom que se diga, têm origem no Poder Executivo, ou seja, nenhuma política é sugerida formalmente pelo conselho ao Poder Executivo.

Quando, aos conselheiros, foi questionado “Qual a função do Poder Executivo?” As respostas foram as seguintes:

“Executar as leis. Acho que isso é o mais importante e é o que manda a Constituição.” (Entrevistado 2).

“Olha, resumidamente, acredito que seja executar de forma séria e transparente as políticas públicas, que garantam a ordem e o bem estar da sociedade, dentro do que prega a Constituição Federal.” (Entrevistado 3).

“Executar leis e fazer ações em muitas áreas.” (Entrevistado 6).

“Se é Poder Executivo de município, executa as leis do município e assim por diante.” (Entrevistado 7).

Fica claro, aos nossos olhos, o entendimento, por parte dos entrevistados, que o Poder Executivo tem a força e o dever de executar as leis e os programas. Nenhum dos entrevistados disse que é ele, o Poder Executivo, que cria leis unilateralmente.

Portanto, doutrinariamente, legalmente e na concepção dos conselheiros, os conselhos são instâncias deliberativas, mas na prática o CMDCA de Xaxim não consegue deliberar formalmente e implantar nenhuma política pública para a criança e para o adolescente.

Quanto às velhas práticas políticas tradicionais, como o personalismo e o clientelismo, presentes nos conselhos, Fucks e Perissonotto (2005, p. 34), mencionaram: “[...] percebemos que essas práticas ainda estão presentes formando um elo de ligação entre o “tradicional” e o “moderno”, através de canais de mediação

entre governos e comunidade, em que as questões normativas vêm “de cima para baixo.”

Essas práticas tradicionais acabam por limitar a possibilidade de uma participação real e democraticamente, conforme ressalta Jacobi:

[...] estas experiências que inovam na relação entre sociedade civil ainda estão longe de representar um paradigma de significativa repercussão no atual quadro brasileiro, principalmente em virtude da falta de vontade política dos governantes e da fragilidade do tecido associativo [...]. A realidade brasileira é marcada por configurar um contexto de baixa institucionalização, no qual a maioria da população pouco se mobiliza para explicitar sua disposição de utilizar os instrumentos da democracia deliberativa visando romper com o autoritarismo social que prevalece (2002, p. 452).

No CMDCA do município de Xaxim, o próprio fato de as reuniões plenárias ocorrerem no interior de um espaço municipal, no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), pode, a nosso ver, comprometer a postura dos conselheiros, uma vez que neste espaço institucional, o Poder Público exerce maior influência. Os governantes neste caso acabam por tomar as decisões de forma independente e sem preocupação com a presença de representantes que deveriam ter ações participativas e cooperativas.

No CMDCA há quase total ausência de discussão e deliberação sobre as políticas públicas que são implementadas no município. As políticas sociais para a criança e o jovem são executadas sem debate prévio ou negociação por parte do Conselho. A participação por vezes mais presencial e pouco questionadora ou crítica prova que a democracia ainda não se consolidou neste espaço representativo da sociedade xaxinense. Os conselheiros embora estivessem representando os seus respectivos órgãos, se portaram em alguns casos como espectadores do processo relativo à criação das políticas públicas.

Chamou-nos a atenção, a unanimidade dada às respostas dos conselheiros sobre o fato de nenhum deles pertencer a um partido político. Embora, aparentemente, os conselheiros possam apresentar certa autonomia em relação ao poder constituído, o que se conferiu é que a participação nos conselhos é usada como trampolim para carreiras políticas. Trata-se ao que tudo indica de cidadãos que participam com o intuito de projetar uma carreira política, semelhante ao que constatou Braga:

Postular o que motiva as pessoas a participarem de um espaço político, como um conselho, é um tanto complexo, pois os diferentes atores têm distintas motivações e interesses que se renovam constantemente [...]. A presença nas reuniões pode se dar por motivos eleitorais [...] por interesses de construir uma carreira política e alcançar cargos públicos. O vereador encontra nos conselhos uma forma de legitimar o seu discurso político (2007, p. 6).

A constatação de que muitos conselheiros, em conselhos estabelecidos nos municípios brasileiros usam os conselhos como escada de uma pretendida carreira política, ou como afirmação da mesma, quando já em exercício de mandato, também é uma prática local.

O risco que se corre, nestes casos, é que os objetivos partidários possam ser colocados acima dos fins coletivos. No município de Xaxim este fato é corriqueiro em outros conselhos, mas não no CMDCA, como pode ser constatada, pela não filiação partidária dos entrevistados. Assim, a princípio, disputas e conflitos pessoais com fins partidários particulares estão afastados das discussões estabelecidas nas plenárias do CMDCA.

A atuação inexpressiva do CMDCA em Xaxim, em parte, pode estar relacionada aos programas que são executados no município, os quais foram apresentados anteriormente.

Para que o CMDCA identifique-se como organismo de participação ativa e com caráter deliberatório, ainda há que se percorrer um longo caminho, que certamente deverá ser pautado pela quebra de paradigmas históricos, constante e insistentemente utilizados.

Porém, este processo de construção de um novo caminho, de participação ampliada, em que as políticas das crianças e jovens são formuladas, debatidas, aprovadas e avaliadas conjuntamente, é perfeitamente plausível de ser posto em prática quando há vontade política.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve por objetivo verificar as concepções e práticas dos conselheiros do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do município de Xaxim/SC no processo de formulação, discussão, votação e controle das políticas públicas direcionadas à criança e ao adolescente deste município.

Os conselhos gestores de políticas públicas são mecanismos que devem fortalecer a sociedade civil na construção de políticas sociais que atendam às demandas da sociedade. Estes conselhos devem ter cunho altamente deliberativos. Na democracia propõe-se que se abram canais de discussão sobre problemas sociais, que podem ser sanados por meio de políticas públicas a serem executadas com um caráter plural e para que as mesmas sejam eficientemente conduzidas e avaliadas, em todas as suas fases.

O processo democrático se aprimora quando se valoriza a discussão, a negociação, a deliberação, a aprovação e o controle das ações governamentais, entre as quais as políticas públicas a serem adotadas em determinadas áreas, nas quais os cidadãos podem servir de elo de ligação entre as demandas sociais e o poder público.

Salientamos que para que a democracia se efetive dentro de um conselho gestor de políticas públicas, são necessários cidadãos comprometidos com a causa, capacitados e competentes, para que se equilibrem as ações, os direitos e as políticas públicas a serem adotadas, entre todos os conselheiros.

Acredita-se que uma nova consciência e uma atitude mais participativa dos cidadãos na condução das políticas públicas podem levar, inclusive, a uma melhor participação e acompanhamento dos atores sociais no processo democrático eleitoral, bem como nos serviços que os detentores de mandato eletivo estão prestando, com resultados vantajosos para ambos – sociedade e poder executivo.

Com um entendimento mais abrangente sobre o que seja democracia, procurou-se analisar e conferir como se posiciona e atua o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente frente às propostas e ações do poder público.

Constatou-se que há consciência, por parcela dos membros do conselho, bem como por parte do poder público municipal da importância de sua representação frente à sociedade no fortalecimento das políticas públicas que

propõem, bem como pela atuação deliberatória. Entretanto, não se pode deixar de mencionar que o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do município de Xaxim adota práticas ainda pouco democráticas, muito embora esteja constituído por um conselho paritário compondo-se de representantes do poder público e da sociedade civil.

Conferiu-se, ainda, no interior do Conselho, a ausência de mecanismos que valoriza e desenvolve as idéias voltadas para o atendimento da coletividade, o que redundava em um empecilho à efetiva participação social, com vistas ao bem social. Estes mecanismos poderiam ser construídos com o apoio e iniciativa do poder público. Contudo, os poderes públicos em geral parecem não se dar conta que os problemas públicos são, também, problemas de toda a sociedade.

Os conselheiros vêem como fundamentais as arenas de discussão social, ressaltam em suas concepções a relevância da ativa participação da sociedade, através da atuação dos conselheiros, que no seu entender é ponto básico para a otimização das políticas públicas. Assim, creditam aos conselheiros um importantíssimo papel, desde a elaboração até o controle das políticas públicas direcionadas à criança e ao jovem. Porém, em suas práticas, o Conselho não adota em suas práticas a discussão e a avaliação das políticas públicas que lhes são apresentadas como propostas ou colocadas em prática pelo poder executivo. Ou seja, há um descompasso entre as concepções e as práticas dos conselheiros na atuação de membro deste conselho. Neste sentido, apenas respaldam as propostas do poder executivo, ou seja, na maioria dos casos, é um órgão que cumpre apenas uma formalidade legal.

Ao analisar as atas das reuniões plenárias realizadas desde o ano 2000, pode-se constatar, por exemplo, que nenhuma nova política pública foi proposta pelo próprio Conselho e, daquelas políticas aprovadas pelo Conselho, não houve um debate consistente, o que indica que as práticas democráticas e deliberativas ainda são bastante insipientes e demandam um grande caminho a ser percorrido.

Considerando esta precária atuação democrática dos conselheiros buscou-se conferir o perfil social e político dos conselheiros do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Pode-se conferir que este também apresenta características semelhantes a muitos conselhos do Brasil, seguindo uma tendência brasileira. Assim, pode-se, por exemplo, afirmar que as diversas faixas etárias foram contempladas na composição do Conselho, havendo, portanto, pessoas jovens e

outras com mais idade, identificando-se uma distribuição homogênea quanto às diversas faixas etárias entre os conselheiros.

Além disso, a grande maioria dos membros do colegiado são mulheres, semelhante aos dados de outras pesquisas cuja composição dos conselhos do país é, em sua maioria, compostos por mulheres.

Quanto ao grau de instrução ou conhecimento acadêmico, os conselheiros possuem alta escolaridade, sendo que 50% deles apresentam formação de terceiro grau completo e 20% possuem pós-graduação.

Um aspecto que poderia implicar no comprometimento político do Conselho diz respeito à filiação partidária. Entretanto, no caso de Xaxim, é importante ressaltar que nenhum dos membros do colegiado é filiado a qualquer partido político, fato que sugere, pelo menos teoricamente, a isenção nos votos, nas discussões e nas ações inerentes às políticas públicas que transitam pelo Conselho.

Esse distanciamento entre poder e sociedade, além da inexistência de discussão efetivamente deliberativa, prejudica a qualidade das políticas sociais. O debate, no interior dos conselhos gestores de políticas públicas, acreditamos, é uma ferramenta que viabiliza a construção de políticas públicas de cunho coletivo. Não se pode deixar de ressaltar que uma participação plural, com forte carga de democratização nas decisões, vincula-se à construção de um novo modelo de cidadania, de baixo para cima.

O poder público, quando se fala em ativa participação popular, tem sérios problemas políticos e ideológicos. É preciso que o poder executivo municipal de Xaxim/SC desenvolva esforços no sentido de melhorar seus canais de discussão, visando fomentar a participação e o dinamismo público na construção das políticas públicas. Falta, ainda, uma visão compartilhada de desenvolvimento local, por meio de políticas públicas pensadas comunitariamente.

Propomos que o poder executivo municipal de Xaxim/SC e o CMDCA estabeleçam um novo contrato social, que altere profundamente o pensamento e as ações entre estes dois pretendidos parceiros sociais, na democratização das políticas públicas com foco nos jovens e nas crianças. Com tal perspectiva, o município de Xaxim por suas decisões notadamente públicas e o CMDCA, pode adotar medidas que conduzam à soberania popular, criando-se uma nova dinâmica político-social. Com a participação dos cidadãos, fica mais fácil diagnosticar e implementar ações positivas, na prestação de serviços públicos voltados para as crianças e jovens.

Apesar dos bons programas sociais para a criança e para os adolescentes existentes no município, se faz necessária a melhoria na forma de atuação dos conselheiros. Acreditamos que, para uma melhor atuação do CMDCA, seria necessário, em primeiro lugar, que este se sinta hierarquicamente em pé de igualdade com relação ao poder público. Ou seja, cabe ao poder público estimular o empoderamento de seus conselheiros para que estes não se vejam numa possível relação de subordinação, pois esta gera diversos entraves na discussão de projetos públicos.

Outro aspecto a ser mencionado é o local no qual ocorrem as reuniões do CMDCA, ou seja, em área de domínio do poder público local, havendo a necessidade de se ter um ambiente absolutamente neutro e não, por exemplo, dentro da área física da secretaria da assistência social.

Além disso, podemos considerar a necessidade de oferecer cursos de especialização para os conselheiros e acompanhamento de reuniões de conselhos de municípios mais democráticos, como estratégias que contribuam para alargar o entendimento dos conselheiros sobre democracia e os aspectos positivos que a mesma possui. É importante a compreensão por parte do colegiado do Conselho, de que as políticas devem ser exaustivamente debatidas.

Por outro lado, a escolha dos membros da sociedade para compor o colegiado de um Conselho, deve ser realizada também, com discussão prévia sobre as funções e responsabilidades de cada um dos membros que inserem nestes conselhos, de modo que o efetivo interesse em participar seja o primeiro pré-requisito, à pessoa que possa vir a ser conselheiro e desenvolver seus deveres. O interesse em agir é indispensável ao conselheiro.

REFERÊNCIAS

ABAD, Miguel. Crítica política das políticas da juventude. In: Freitas, Maria Virgínia de; PAPA, Fernanda de Carvalho. **Políticas públicas: Juventude em pauta**. São Paulo: Cortez, 2003.

ANTERO, Samuel. **Articulação de políticas públicas a partir de fóruns de competitividade setoriais: a experiência recente da cadeia produtiva têxtil e de confecções**. São Paulo, 2005.

BAQUERO, Formas alternativas de participação política ou naturalização normativa? Cultura Política e capital social no Brasil. **Revista Política & Sociedade**. n. 5, out. 2004.

BAVA, Silvio Caccia. Participação popular e democracia representativa no fortalecimento do poder local. In: **Subsidiariedade e Fortalecimento do Poder Local**. Coleção Debates, n. 6. São Paulo: Polis, 1994.

_____. Participação, representação e novas formas de diálogo público. São Paulo: Polis/ Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001.

BOBBIO, Norberto, et al. **Dicionário de política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

_____. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRAGA, Carolina Maria Heliadora. **Conselho, estrada e voto: formas de pensar a política em uma comunidade rural**. I Encontro da Rede de Estudos Rurais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2007.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília, 2004.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei Federal nº 8.069 de 13 de Julho de 1990.

BRÊTAS, José Roberto da Silva. **Corporalidade e saúde:** Projeto de extensão universitária. NECAD – Núcleo de Estudos da Criança e do Adolescente. Universidade Federal de São Paulo, 2003.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio e MARIM, Vlademir. Educação e políticas públicas: Os conselhos municipais em questão. **Revista Teias**. Rio de Janeiro ano 3, n. 6, 2002.

CAMPELO, Maria Helena Góes; CARVALHO, Denise Bontempo Birche de. Conselhos Tutelares: Descentralização, municipalização e participação – (Des)caminhos para a construção da cidadania de crianças e adolescente? **Revista de Pós-Graduação em Políticas Públicas**, São Luís, v. 6, n.1, p. 1-164, 2002.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes: **Direito Constitucional**. Coimbra: Almedina, 1993.

CARVALHO, Naiá Maria Moreira de. Algumas Lições do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. **São Paulo em Perspectiva**. v. 18, n. 4, p. 50-61, 2004.

COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos, **Participação e deliberação:** teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed 34, 2004.

DALLARI, Dalmo. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 1973.

_____. **O que é participação política**. São Paulo: Brasiliense, 1999.

DICIONÁRIO DE CIÊNCIAS SOCIAIS. Fundação Getúlio Vargas/Instituto de Documentação. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1986.

FERNANDES, Vera Maria Mothé. **O adolescente infrator e a liberdade assistida:** um fenômeno sócio-jurídico. Rio de Janeiro: CBCISS, 1988.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 1995.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A democracia possível**. São Paulo: Saraiva, 1995.

FLECK, Luiz Fernando. Aprendendo a conhecer a realidade local e suas relações. In: **CONTAG**; Programa de formação de lideranças e técnicos em desenvolvimento local sustentável. Módulo II. Brasília: Convênio MTb/Sefor/Codefat/Contag, setembro de 1998.

FREITAS, Maria Virginia de; PAPA, Fernanda de Carvalho (Org.) **Políticas públicas**: Juventude em pauta. São Paulo: Cortez: Ação Educativa Assessoria, Pesquisa e Informação: Fundação Friedrich Ebert, 2003.

FUCKS, Mario; PERISSONOTTO, Renato Nonseff. Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas em Curitiba. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 21, n. 60, supl. 60, fev. 2006.

FUCKS, Mario; PERISSONOTTO, Renato Nonseff; SOUZA. Participação e processo decisório em alguns conselhos gestores de Curitiba. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba, n. 105, p. 75-100, 2003.

GARCIA, Maria. **Democracia hoje**: um modelo político para o Brasil. São Paulo: Instituto brasileiro de direito constitucional. 1997.

GIUSSANI, L. **O eu, o poder e as obras**. São Paulo: Cidade Nova, 2001.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

HADFIELD, James. **Manual de política**. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1995.

IBGE, Resultados da Amostra do Censo Demográfico. Rio de Janeiro. 2007.

JACOBI, Pedro Roberto. **Políticas Sociais e Ampliação da Cidadania**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2000.

_____. Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadina. **Cadernos de Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 443-454, 2002.

JOVCHELOVITCH, Sandra. **Os contextos do saber: representações, comunidade e cultura**. Petrópolis: Vozes, 2008.

KAMINSKI, André K. **Conselho tutelar: dez anos de uma experiência na defesa dos direitos das crianças e adolescentes**. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2000.

KAYAYAN, Agop. **Revista Isto É**. Edição 1420, 18 de dezembro de 1996.

_____. **O Brasil pode**. Disponível em: <<http://www.eca.org.br>>. Acesso em: out. 2007.

LIBERATI, Wilson D.; CYRINO, Público C.B. **Conselhos e fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente**. São Paulo: Malleiros, 1993.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. In: **Caderno de Pesquisa – UFSC**, n. 33, nov. 2002.

_____. Os conselhos gestores de Políticas Públicas: desafios do desenho institucional. In: **Caderno de Ciências Sociais – Unisinos**, v. 18, jul/dez., p. 44-79, 2002.

MIGUEL, Luis Felipe. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento. **BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 41, p. 5-42. São Paulo: ANPOCS, 1996.

_____. Promessas e limites da democracia deliberativa. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 16, n. 46, p.175-177, 2001.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

MÜLLER, Friedich. **Quem é o povo**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

NASCIMENTO, Carla; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; FERREIRA, Regina Fátima. C. F. O Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e os Conselhos Estaduais das Cidades. **Revista Proposta**, v. 32, p. 12-19, 2008.

NOGUEIRA NETO, Wanderlino. **Papel político dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, dentro de um modelo de democracia participativo-representativa. Uma visão gramsciana.** Porto Alegre. Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre, 1995.

OLIVEIRA, Francisco Mesquita de. **Cultura Política e construção de identidades coletivas de sujeitos sociais.** 2007. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. Programa de Pós Graduação em Sociologia. 2007.

PAIVA, Denise. As percepções sobre democracia, cidadania e direitos. **Opinião Pública.** Campinas, v. 10, n. 2, out. 2004.

_____. **A experiência dos conselhos tutelares no Brasil.** Disponível em: <http://www.risolidaria.org.br/docs/ficheros/200410050007_87_0>. Acesso em: ago. 2007.

PEREIRA, Tânia da Silva. **O melhor interessa da criança: um debate interdisciplinar.** Rio de Janeiro. Renovar, 2000.

PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática.** Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PERISSONOTTO, Renato Nonseff. **Participação e democracia: O Caso do Conselho de Assistência Social de Curitiba.** In: 3º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política – ABCP, 2005. Disponível em: <<http://www.cienciapolitica.org.br/encontro/estpol1doc.br>>. Acesso: set. 2007.

PONTES JR, Felício. **Conselho de direitos da criança e do adolescente.** São Paulo: Malheiros, 2003.

RAICHELIS Raquel. Gestão Pública e a Questão Social na Grande Cidade. **Lua Nova.** São Paulo, n. 69, p. 13-48, 2006.

ROCHA, Eduardo Gonçalves; PEREIRA, Juliana Faria. Descentralização participativa e doutrina da proteção integral da criança e do adolescente. **Revista da UFG – Universidade Federal de Goiás.** v. 5, n. 2, dez 2003. Disponível em: <<http://www.proec.ufg.br>>. Acesso: out. 2007.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: **O Estudo da Política: textos introdutórios.** Brasília: Paralelo 15, pp. 231-261, 1995.

_____. As políticas públicas e a juventude dos anos 90. In: Comissão nacional de população e desenvolvimento – CNPD: **Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas**, vol. 2. Brasília: CNPD, 1998.

RUMMERT, Sonia Maria (Org.); FAVERO, Osmar (Org.); CARRANO, Paulo (Org.). Movimento - **Revista da Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense** – Juventude, Educação e Sociedade. Rio de Janeiro: DP&A editora. n. 1. 2000.

SANTOS, Nelson Rodrigues dos. Implantação e funcionamento dos conselhos de saúde no Brasil. In: CARVALHO, M.C.A.A.; TEIXEIRA, A.C.C. **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Polis, 2000.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves [et al.] (Org.) **Políticas Públicas e Gestão Local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais**. Módulo I – Conceitos e fundamentos sobre o Estado e as políticas públicas. Rio de Janeiro: FASE, 2004.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da Democracia Revisitada**. São Paulo: Ática, 1994.

SAWAYA, Ana Lydia. Políticas públicas: pontos de método e experiências. In: **Jornal Estudos Avançados**. Vol. 20, n. 56, 2006.

SÊDA, Edson. ABC do Estatuto. In: **SUBSÍDIO** para o trabalho dos conselhos tutelares. Porto Alegre, 1996 (Série Coletânea).

SELL, Carlos Eduardo. Democracia participativa ou democracia social? In: Sérgio Boeira (Org.) **Democracia e políticas públicas: diversidade temática dos estudos contemporâneos**. Itajaí: Editora da Universidade do Vale do Itajaí, p. 15-49, 2005.

_____. **Democracia: teoria e empírica**. Itajaí: Univali, 2003.

_____. Democracia participativa ou democracia social? In: Sérgio Boeira (Org.) **Democracia e políticas públicas: diversidade temática dos estudos contemporâneos**. Itajaí: Editora da Universidade do Vale do Itajaí, p. 15-49, 2005.

SELL, Carlos Eduardo [et al]. **Democracia & políticas públicas: diversidade temática dos estudos contemporâneos**. Itajaí: Universidade do Vale, 2005.

SILVA, José Afonso. Curso de direito constitucional positivo. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 1990.

SOUZA, Ailton de; ALVES, Gustavo Biasoli. **Participação, teoria e prática**: uma abordagem sistêmica sobre a dinâmica funcional dos conselhos gestores do oeste do Paraná. 3º Seminário Nacional: estado e políticas sociais no Brasil, 2007.

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

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: Aprofundando o debate. **Revista Sociologia Política**. v. 25, p. 209-213. Curitiba, 2005.

_____. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: **Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa. In: CARVALHO, M. C. A. TEIXEIRA A. C. C. **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Polis, 2000.

TONELLA, Celene. A participação democrática nos Conselhos dos Centros de Educação Infantil em Maringá. In: **Acta Scientiarum. Human and Social Sciences**. Maringá, v. 26, 2004.

TOURAINÉ, Alain. **O que é democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1996.

XAXIM, Lei Municipal nº 2.352/2000 – **Dispõe sobre a Política Municipal dos Direitos da Criança e do adolescente**.

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

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](#)