

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

JARIMAR DOS SANTOS FERREIRA

A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO CONSELHO ESTADUAL DO PARÁ
DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

BELÉM-PARÁ-BRASIL

2021

JARIMAR DOS SANTOS FERREIRA

A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO CONSELHO ESTADUAL DO PARÁ
DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster em Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Tadeu Pereira

BELÉM-PARÁ-BRASIL

2021

Ficha Catalográfica

FERREIRA, Jarimar dos Santos

A participação da sociedade civil no conselho estadual do Pará dos direitos da criança e do adolescente. Jarimar dos Santos Ferreira. Belém-PA: FLACSO/FPA, 2021.

Quantidade de folhas f.: 64

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, 2021.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Tadeu Pereira

JARIMAR DOS SANTOS FERREIRA

A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO CONSELHO ESTADUAL DO PARÁ
DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster em Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Aprovada em: 15 de dezembro de 2021

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Eduardo Tadeu Pereira
FLACSO Brasil/FPA

Prof. Me. Caio Valiengo
FLACSO Brasil/FPA

Prof. Dr. Greiner Costa
FLACSO Brasil/FPA

Profa. Dra. Marilane Oliveira Teixeira (suplente)
Unicamp

RESUMO

O debate em torno do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado do Pará retoma uma reflexão acerca da construção democrática do Estado Brasileiro. A dissertação discute o conceito de cidadania a partir da obra de Thomas Humphrey Marshall, a democracia representativa, participativa e o controle social na perspectiva de operacionalização do Estado Brasileiro das formas de participação institucionalizadas. E seu importante papel no exercício da democracia dos conselheiros. Com esse instrumental avalia a participação da sociedade civil no referido conselho.

SUMMARY

The State Council for the Rights of Children and Adolescents of the State of Pará resumes a reflection on the democratic construction of the Brazilian State. It discusses the concept of citizenship based on the work of Thomas Humphrey Marshall, representative and participatory democracy and social control from the perspective of the Brazilian State's operationalization of institutionalized forms of participation. And its important role in the exercise of democracy by councilors.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
1 O CONCEITO DE CIDADANIA A PARTIR DA OBRA DE THOMAS HUMPHREY MARSHALL.....	11
2 A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA, A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E O CONTROLE SOCIAL.....	16
3 CONSELHO ESTADUAL DO ESTADO DO PARÁ DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.....	36
CONCLUSÃO.....	56
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	61

INTRODUÇÃO

Jarimar dos Santos Ferreira, sociólogo e servidor público da Secretaria de Estado de Assistência Social Trabalho Emprego e Renda – SEASTER desde 2005, iniciou, no final da década de 1980, militância em defesa dos Direitos Humanos das Crianças e dos Adolescentes no Movimento República do Pequeno Vendedor – MRPV, que na década de 1990 passou a ser chamado de Movimento República de Emaús – MRE.

Por intermédio desse trabalho, engajei-me à militância no Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua – MNMMR, do qual me tornei Coordenador Estadual do Pará e Conselheiro Nacional. A representação do Movimento Nacional me levou ao exercício de Conselheiro Estadual de Assistência Social – CEAS/PA, no ano de 1998, além de Conselheiro Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – CEDCA/PA e Coordenador Estadual do Fórum Paraense dos Direitos da Criança e do Adolescente – Fórum DCA, no ano de 2005.

A importância de retomar esse tema para efeito de discussão está no fato de que o mesmo refere-se a uma instância de participação direta da sociedade, num espaço de partilha de poder entre o poder público e a sociedade civil, para efeito de formulação e deliberação de políticas públicas.

Em uma conjuntura de ataque à democracia, promovido pelo governo Brasileiro, que por intermédio do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Em seu Art. 2º explicita que: para os fins do disposto no Decreto, inclui-se no conceito de colegiado: I – conselhos.

No momento atual no Brasil o controle social não faz parte da agenda do governo, ou seja, vivenciamos retrocesso de natureza legal e, neste sentido, faz-se necessário fortalecer os espaços de participação democrática, que possam manter em evidência o exercício da cidadania.

O problema identificado foi o acúmulo de funções dos conselheiros representantes da sociedade civil no Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente do Pará que, na sua entidade, desenvolvem atribuições específicas e no conselho têm a atribuição de elaborar e formular políticas públicas, requerendo dedicação de estudo e aprofundamento de conhecimento, o que se torna empecilho para uma participação sistemática no espaço do conselho.

O critério de paridade está colocado de forma desigual no espaço do conselho, o que causa desequilíbrio entre os níveis de participação dos representantes do governo e da sociedade civil. A qualidade técnica e política, relativa ao perfil dos representantes da sociedade civil e do governo, que é fruto de formação permanente, constitui uma demanda sistemática, sob pena de fragilizar os níveis de participação dos conselheiros.

O Objetivo proposto foi analisar como se encontra institucionalizada a participação da sociedade civil no conselho estadual e como o estado reconhece tal participação. Verificar quais os recursos disponíveis, que possibilitam a tomada de decisão no espaço do conselho. E descrever, ao longo do período, o que foi possível acumular com a experiência da participação no conselho.

A hipótese levantada é de que a participação da sociedade civil no controle das ações do poder público tem diminuído por acúmulo de funções de representação das entidades, que por isso não conseguem desempenhar bem o seu papel. Isso ocorre por dificuldades dos representantes da sociedade civil de compreender o processo e por falta de capacitação técnica e política dos mesmos para o exercício da função.

A metodologia utilizada desenvolveu as atividades de levantamento bibliográfico de informações relativas ao assunto em livros, revistas e periódicos, além de sites especializados na internet existentes em nível nacional. Concluída a etapa do levantamento bibliográfico, foi realizada a sistematização das informações.

Após a constituição da base de dados e informações resultantes da pesquisa bibliográfica, iniciou-se a fase de análise dos elementos produzidos. O produto desta fase correspondeu ao aspecto da formatação dos principais elementos que correspondem ao relatório final de pesquisa.

Em decorrência da finalização das fases anteriores, procedemos à elaboração do relatório final, que foi composto de todas as informações relevantes colhidas durante as outras etapas. Em um primeiro momento pensou-se na realização de entrevistas junto aos conselheiros e conselheiras, a fim de extrair formas de concepção de suas participações mas, devido à pandemia do novo coronavírus, não foi possível realizar atividade de campo.

O trabalho sobre o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado do Pará tem como propósito retomar uma reflexão que, ao longo do processo de construção democrática do Estado Brasileiro, se instituiu como uma instância de participação direta dos movimentos sociais organizados. A base de referência dos atores sociais que

militam na área da infância a juventude é o Art. 227 da Constituição Federal e a Lei 8.069 de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente. A partir dessa normativa jurídica, foi instituída, em todo o Brasil, uma rede nacional de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, como parte do Sistema de Garantia de Direitos.

No item um deste trabalho, será discutido o conceito de cidadania a partir da obra de Thomas Humphrey Marshall, em um contexto Inglês, em que os direitos civis teriam sido formados no século XVIII; os direitos políticos, no século XIX, e os direitos sociais, no século XX, como parte integrante de três elementos de natureza normativa que constituem a ideia de cidadania.

Para José Murilo de Carvalho, no Brasil o caminho foi construído pelos direitos sociais, em seguida pelos direitos políticos e, por fim, pelos direitos civis. O que conforma uma lógica invertida de construção cidadã do Estado Brasileiro. Mesma perspectiva de Mastrodi e Avelar, por abordar a premissa que se trata de uma análise inadequada ao contexto Brasileiro, quando se levam em consideração as realidades britânica e brasileira, relacionando os séculos XVIII, XIX e XX, respectivamente, com a formação desses direitos.

No item dois é proposta uma reflexão sobre a democracia representativa, a democracia participativa e o controle social das políticas públicas em defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes. A ampliação da democracia é imprescindível para o enriquecimento e para o melhoramento das formas de gestão, por possibilitar a formação de compromissos entre o governo e a sociedade. É realizada uma análise histórica sobre o conceito de gestão e do Estado democrático, em que se afirma que, para a manutenção de um Estado com essas características, é necessário um processo permanente de participação e mobilização da sociedade.

A reflexão sobre o controle social é realizada na perspectiva da discussão sobre como se operacionalizam, no Estado Brasileiro, as diversas formas de participação institucionalizadas, que traduzem a democracia participativa. Para tanto, além de conhecer de forma aprofundada esse tema, se faz necessário diferenciar o controle social do controle institucional. Na execução das políticas públicas, ocorre a gestão dos recursos públicos, daí a importância da participação do cidadão no acompanhamento da gestão, sendo o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente um desses instrumentos de controle social.

Para finalizar, no item três, foi trabalhado o Conselho Estadual do Estado do Pará dos direitos da criança e do adolescente e aprofundada a discussão sobre o fato do Conselho,

como espaço de formulação de políticas públicas, ser estratégico para que os conselheiros, tanto do poder público quanto da sociedade civil, dediquem seu profissionalismo, de um modo geral, a serviço da população.

A clareza do papel do Conselheiro constitui-se como pré-requisito indispensável para os atores que vão exercer tal papel, por ser produto de capacitação permanente em busca de um complexo campo de conhecimento, que tem subsídio primário no trabalho de base. Ao considerar que o espaço de participação nos Conselhos gestores de políticas públicas é o espaço da democracia participativa, faz-se necessária a realização de um processo de vigilância permanente, afim de que seja verificado o cumprimento do seu papel enquanto instância de participação direta da sociedade.

O acúmulo do debate que, ao longo da história vem sendo construído, analisou todas as possibilidades do saber que necessita de um pouco de atenção dos Conselheiros, tanto do poder público quanto da sociedade civil. O processo de participação nos Conselhos gestores possibilita a ampliação do vocabulário dos Conselheiros, qualifica os cidadãos da sociedade para o saber fazer da respectiva política pública, da qual é representante de forma direta. Por todas as razões que esse trabalho tem por finalidade retomar, o debate ao longo da história esteve na vanguarda de construção das mudanças sociais em defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes.

A conclusão do trabalho é de que o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado do Pará é importante, essencialmente, pelo papel estratégico que exerce para consecução da democracia direta, nesse caso, representada pelos conselheiros.

Entretanto, para que o seu trabalho seja efetivo, é necessário que se estabeleça como regra um processo permanente de formação dos conselheiros, para que seu papel seja de domínio público e, fundamentalmente, de domínio de cada conselheiro que compõe essa importante instância de controle social. Por outro lado, é necessário que o exercício profissional dos conselheiros aconteça, na prática, como produto do investimento junto aos conselheiros.

1 O CONCEITO DE CIDADANIA A PARTIR DA OBRA DE THOMAS HUMPHREY MARSHALL

A reflexão acerca do conceito de cidadania, apresentada nos trabalhos de Mastrodi e Avelar, parte da premissa de que a análise de Marshall, construída a partir de estudos relativos à sociedade britânica, é inadequada ao contexto brasileiro, dadas as imensas diferenças entre as realidades britânica e brasileira, particularmente nos séculos XVIII, XIX e XX, período estudado por Marshall como sendo da formação desses direitos.

Marshall (1950 apud MASTRODI e AVELAR, 2002, p. 9) adverte para o fato de que seu trabalho não é conduzido por processo lógico e sim histórico, e que sua divisão é apenas didática. Portanto, para Mastrodi e Avelar (2017, p. 2) “os direitos civis teriam sido formados no século XVIII; os direitos políticos, no século XIX, e os direitos sociais, no século XX”, como parte integrante de três elementos de natureza normativa, que constituem a ideia de cidadania.

A diferença histórica entre o Brasil e a Inglaterra exerceu condições diferenciadas na construção da cidadania. O rompimento com a forma feudal de proteção para uma nova dinâmica de comercialização de bens, incluindo a própria força de trabalho, foi fundamental para o sucesso do novo modo de produção que estava se instalando na Inglaterra. No caso brasileiro, a condição de colônia de exploração agrícola estabelece condições históricas em que o senso de cidadania é bem difícil de evoluir.

Na abordagem de Mastrodi e Avelar (2017, p. 4),

Por decisão metodológica, foi tratado o sentido de cidadania em Marshall em comparação com o conceito de cidadania no Brasil somente a partir da promulgação da atual Constituição Federal em 1988, momento de síntese da cidadania nacional, em que ao menos formalmente foram garantidas, no âmbito de um Estado Democrático de Direito, direitos civis, políticos e sociais a todos os membros da sociedade em cuja formação econômico-social predomina o modo capitalista de produção.

Do ponto de vista da Constituição Federal de 1988 existem caminhos a serem colocados em prática para o exercício da cidadania, a qual certamente será produto da correlação de forças dos grupos que compõem a sociedade Brasileira.

Dentro da perspectiva de Marshall, a capacidade jurídica de luta por direitos que são fundamentais para a liberdade individual surgira no século XVIII, na Europa ocidental, por intermédio da conquista dos direitos civis. Em se tratando de um processo inicial, abriu-se a possibilidade de alcançar esses direitos, pois ainda não se tratava de uma posse concreta. Foi um cenário histórico que possibilitou concretamente à classe burguesa sua ascensão e, de forma abstrata, foi estendida a todos os homens, com possibilidades de novas conquistas.

Para Marshall, a participação política na Inglaterra só foi estruturada após a consolidação dos direitos civis, o que possibilitou o surgimento dos direitos políticos por volta do século XIX. Em momentos anteriores restringia-se o acesso aos direitos civis a grupos sociais marginalizados, portanto, a partir desse momento a compreensão da cidadania promoveu uma reparação e uma ampliação dos direitos civis a um maior número de pessoas. “Começando do ponto no qual todos os homens eram livres, em teoria, capazes de gozar de direitos, a cidadania se desenvolveu pelo enriquecimento do conjunto de direitos de que eram capazes de gozar” (Mastrodi e Avelar, 2002, p. 27). O direito de participar da vida política da sociedade é o novo elemento que possibilita o exercício da cidadania.

O direito a um mínimo de bem-estar social é a referência para Marshall quando discute os direitos sociais e somente quando todos os cidadãos tivessem alcançado esse mínimo, ou seja, somente com sua universalização poderia se tratar de um processo consolidado. Marshall não tem qualquer intenção de ocultar o processo histórico quando faz relação dos direitos sociais com o século XX. Em sua perspectiva, a conquista dos direitos sociais poderia ser alcançada junto à administração pública, por meio de reivindicações políticas e não por lutas e debates no âmbito do poder legislativo.

O status que existia na Inglaterra do século XVIII estabelecia a liberdade dos homens desde o século XVII. Esse fato garantiu que os direitos civis ocorressem de forma afirmativa. O direito civil básico no setor econômico é o direito ao trabalho, que precedia da exigência do treinamento preliminar, contudo, ao invés do recrutamento, o uso do aprendizado foi usado como instrumento de exclusão. Com todo o avanço da compreensão da cidadania, percebem-se algumas restrições no aspecto econômico, quando se proibem ocupações para o conjunto da sociedade, estabelecendo privilégios a determinados grupos sociais.

Na concepção de Marshall a fonte dos direitos sociais foi a participação da população nas associações funcionais e nas comunidades locais. Segundo Souza (2010, p. 450),

A cidadania social representa a conquista de significativos direitos no domínio das relações de trabalho, da segurança social, da saúde, da educação e da habitação por parte das classes trabalhadoras dos Estados desenvolvidos ou centrais que, no entanto, foi menos intensa nos Estados periféricos.

São exatamente as políticas sociais como, por exemplo, a educação, que possibilitam que as pessoas ampliem seu vocabulário de conhecimento, para ter a capacidade de desenvolver uma atitude cívica na defesa dos seus direitos.

Segundo Mastrodi e Avelar (2017 p. 14 e 15), o conceito de cidadania desenvolvido por Marshall, como um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade, faz com que o autor se utilize do conceito de classe social, quando faz considerações sobre a desigualdade social e o impacto sofrido pela cidadania. O fato de o desenvolvimento da cidadania surgir, segundo a concepção do autor, com o modo capitalista de produção, que também é um sistema de desigualdade, estabelece um antagonismo de princípios. No conjunto desse processo Marshall considera toda a evolução histórica, mas delimita sua análise dentro da modernidade, concebendo a desigualdade como proposital e necessária, enquanto função da classe social.

Para a concretização da cidadania a obtenção de direitos não é suficiente e se fazia necessário avançar em busca dos direitos políticos, o que foi complementado por outra importante contribuição: o aumento das rendas individuais. O fortalecimento da luta pela diminuição da desigualdade possibilitou o encurtamento do distanciamento entre as classes sociais, como resultado do cumprimento das obrigações gerais da cidadania.

O processo de construção da cidadania, estabelecido por Marshall para a realidade inglesa, ocorreu de forma diferente em relação ao Brasil, por uma série de fatores, segundo Carvalho (2002, p. 219),

Uma das razões para nossas dificuldades pode ter a ver com a natureza do percurso que descrevemos. A cronologia e a lógica da sequência descrita por Marshall foram invertidas no Brasil. Aqui, primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular. Depois vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra. A maior expansão do direito do voto deu-se em outro período ditatorial, em que os órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime. Finalmente, ainda hoje muitos direitos civis, a base da sequência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população. A pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo.

Muito dessa situação é reflexo da condição do país que, desde o início da colonização, estabeleceu uma oligarquia local, que se fechou com foco em benefícios de um pequeno grupo e, com isso, foram criadas dificuldades de variadas ordens para que ocorresse o desenvolvimento do país.

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, foi estabelecido na carta magna, em seu artigo 5º e em 78 incisos, um conjunto de princípios que objetivam garantir inúmeros direitos civis aos brasileiros e brasileiras. O artigo 14 estabelece os direitos políticos, enquanto direitos e garantias fundamentais e o art. 6º estabelece os direitos sociais à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, à assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Movidos por uma nova forma de pensar e de fazer política, os movimentos sociais das décadas de 1970 e 1980 se diferenciaram dos anteriores, por trazerem em suas origens sua própria ideologia de resistência pela redemocratização do país. A partir das organizações de base, seja nas comunidades, nos bairros, nas fábricas, nas igrejas, nos sindicatos e nos partidos políticos, foram desenvolvidos processos de fortalecimento da organização que revelaram atitudes cívicas de alguns grupos organizados em um país que não tem tradição histórica de civismo.

A partir dessa experiência dos movimentos sociais, que provocou mudanças significativas em pequenas dimensões, passou-se a acreditar na possibilidade de construção de mudanças de forma mais ampla e o caminho da representação partidária foi o instrumento utilizado na redemocratização da esfera política brasileira através dos movimentos sociais.

A construção do Estado Democrático de Direito contou com a participação ativa dos movimentos sociais, que ganharam força com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que consolidou a participação da sociedade civil de forma institucionalizada. A ampliação da democracia representativa que se estendeu para uma democracia participativa, como foi estabelecida no parágrafo único do artigo primeiro da Constituição Federal, trouxe possibilidades para que os movimentos sociais organizados pudessem influir, direta ou indiretamente, na formulação das políticas públicas.

A regulamentação de vários artigos da Constituição Federal, que se desdobraram em leis específicas, é a prova concreta de que a formulação de políticas públicas funcionou. O

problema, entretanto, está na implementação de tais políticas, que, em muitos casos, acabam por se tornar letra morta.

Não se pode negar a capacidade mobilizadora que os movimentos sociais imprimiram, para se chegar à aprovação daquela que seria chamada de Constituição Cidadã. Durante vários anos, os movimentos sociais organizados desenvolveram seguidos trabalhos em suas bases de atuação, em cada Estado da federação brasileira.

Não deixamos de nos utilizar do aspecto crítico do pensamento, através da reflexão sobre esse processo, contudo, não podemos cometer a injustiça de não dar o devido valor a milhares de pessoas que dedicaram a vida a causas que eram suas crenças. Somente a vivência dessa prática confere saber sobre a dimensão da dificuldade que é mobilizar pessoas a exercerem sua cidadania. São muitas as limitações de ordem material, econômica, cognitiva, etc., que precisam ser levadas em conta, nos momentos de crítica, quando fundamentada.

A questão é complexa pelo fato de que os representantes parlamentares são escolhidos por meio do sufrágio universal e com interlocução direta ou indireta com os movimentos da sociedade civil organizada são demandados e pressionados a pautarem as propostas que vão se tornar instrumentos jurídicos. A partir da Constituição Federal de 1988, a ideia de cidadania ativa no Brasil, que teve como resultado os direitos civis, políticos e sociais, é vista como uma conquista da sociedade civil e concessão do Estado. Dependendo da capacidade mobilizadora, da capacidade de renovação de lideranças, é possível que alcancemos em futuro próximo a cidadania.

2 A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA, A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E O CONTROLE SOCIAL

A formulação e a implementação de políticas em defesa dos direitos da criança e do adolescente constitui-se num desafio imprescindível para o reordenamento institucional. No Estado democrático de direito, os legítimos representantes da sociedade são os parlamentares e os chefes do poder executivo. Com a institucionalização da participação, os conselhos de direitos passaram a ter papel estratégico na construção da democracia, pois, mesmo a função de conselheiro, estando revestida pelo caráter de representatividade, o espaço político do conselho é o da democracia participativa. A relação entre a representação e a participação será refletida nessa abordagem.

De acordo com a definição aristotélica, existem três formas de governo: a monarquia que é o governo de uma única pessoa, a oligarquia que é o governo de uma minoria e a democracia que é o governo da maioria. Nesta abordagem, será dado enfoque especial à terceira forma de governo, até por estar presente com mais frequência, desde o nascimento da sociedade moderna até os dias atuais, nos discursos dos governantes. Trata-se de duas abordagens antitéticas, ou de duas faces de uma mesma moeda? Que concepções estão por traz da democracia representativa e da democracia participativa?

Historicamente, este debate foi travado, tendo como referência, a experiência de uma forma democrática de governo vivenciada na Grécia antiga, em que o cidadão da época poderia exercer sua cidadania reunindo-se em praça pública para decidir questões relativas ao conjunto da pólis. Essa forma de participação, que ficou conhecida como democracia direta, tornou-se parte da cultura grega, que mantinha a grande maioria dos habitantes do seu território sem direito à participação, ou seja, apenas um pequeno grupo portava o título de cidadãos. Outros fatores que contribuíram para o estabelecimento desse momento foram: a baixa densidade demográfica e conseqüentemente a limitação de ocupação territorial.

Com o advento da sociedade moderna, e juntamente com ela a burguesia liberal, o crescimento das cidades e a crescente densidade demográfica estabeleceu as grandes dimensões dos Estados modernos. Criou-se, então, a base de contraposição à democracia direta, da forma como foi vivenciada na Grécia antiga, a democracia representativa que segundo o trabalho de Bobbio (1994, p. 32) “é o único governo popular possível num grande Estado”. Este pensamento já havia sido anunciado por Rousseau (1997, p. 150-151), como um

dos defensores da democracia direta, que externou a impossibilidade de uma verdadeira democracia ser vivenciada pelos homens, sendo possível apenas aos deuses.

Ao estabelecer que o princípio da soberania popular contempla a democracia direta e a indireta e que a diferença está exatamente na forma de exercer essa soberania, fica evidente que se trata de concepções diferenciadas. Nos dizeres de Bobbio (1994, p. 34),

A democracia representativa também nasceu da convicção de que os representantes eleitos pelos cidadãos estariam em condições de avaliar quais seriam os interesses gerais melhor do que os próprios cidadãos, fechados demais na contemplação de seus próprios interesses particulares; portanto, a democracia indireta seria mais adequada precisamente para o alcance dos fins a que fora predisposta a soberania popular.

É a afirmação de que a atividade propriamente política, para ser bem-feita, deve ser desenvolvida por um pequeno conjunto de pessoas letradas, portadoras de um potencial intelectual, que a fazem utilizando do conhecimento como instrumento necessário para o bom desempenho do seu papel social.

Sob outra ótica, que defende a democracia participativa, entende-se que o povo deve participar das discussões e decisões referentes ao Estado e que não deve ser papel somente de uns poucos iluminados decidir em nome da coletividade. O princípio defendido por esta abordagem é descrito por Tocqueville (1979, p. 239), com os seguintes termos: “o império moral da maioria fundamenta-se na ideia que há mais luzes e sabedoria em muitos homens reunidos do que num só e no número do que na escolha feita pelos legisladores. É a teoria da igualdade aplicada às inteligências”. Segundo Bobbio (1994, p. 58):

O princípio da maioria é um princípio igualitário na medida em que pretende fazer com que prevaleça a força do número sobre a força da individualidade singular; repousa sobre o argumento de que existem mais cultura e mais sabedoria em muitos homens reunidos do que num só, no número mais do que na qualidade dos legisladores. É a teoria da igualdade aplicada à inteligência.

Diferente do que pensa Tocqueville (1979, p. 238), quando diz que “a democracia não dá ao povo o governo mais hábil”, a democracia participativa, além da legitimidade, se bem trabalhada, pode potencializar suas ações qualificando a cidadania e estabelecendo governos hábeis na administração pública.

A abordagem desse debate, na história política brasileira, se manifestou na carta magna de 1988, diferenciando-se de constituições anteriores que traziam, como na Constituição de 1937, a seguinte redação: “o poder político emana do povo e é exercido em nome dele e no interesse de seu bem-estar, da sua honra, da independência e da sua prosperidade”. (CF 1937, Art. 1º).

Já nas constituições de 1946 e 1967, mesmo vivendo uma conjuntura política diferente, adotam a mesma formulação, “todo poder emana do povo e em seu nome é exercido”. (CF 1946, Art. 1º e CF 1967, Art. 1º & 1º). As três constituições estabelecem que o poder emana do povo, mas o exercício desse poder só se concretiza por meio de seus representantes.

A diferença substantiva da constituição de 1988, para as anteriores, é constatada no parágrafo único de seu artigo primeiro, que diz “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição”. A grande diferença está na inclusão do termo alternativo “ou diretamente”, incorporando o povo como participante ativo do poder, e fazendo a democracia ser não apenas representativa, mas, também, participativa. Com isso a constituição legitima toda uma série de práticas desenvolvidas pela sociedade civil, desde os anos 1970.

Essa lógica foi abordada por Frey (1996, p. 109), por não mais ver espaço na política brasileira para o nacional desenvolvimentismo e nem para o socialismo estatista, por terem em seu projeto a tendência centralista. Tanto a social democracia quanto o projeto democrático popular, que estavam em evidências neste momento, “concordam com a necessidade da superação do centralismo tradicional do Estado brasileiro e defendem a delegação de maiores competências administrativas e políticas aos níveis local e regional” Frey (1996, p. 109).

A implementação de um projeto político e democrático pode estabelecer de fato uma relação entre Estado e sociedade, a fim de superar o grande abismo que ao longo dos anos se colocou entre ambos. A perspectiva é de construção de um poder público eficaz na gestão de problemas econômicos, políticos e sociais, intimamente interligados, até pelo fato de os altos índices de exclusão e violência serem produto da política econômica implantada no país.

O diagnóstico dominante neste momento histórico responsabiliza o processo de democratização pela crescente desordem social, defendendo a sociedade como está, ou seja,

sem participação. A contraposição a esta abordagem não trabalha com diagnóstico e sim com análise da situação, defendendo a democratização para a construção da inclusão social.

Uma das questões que se coloca resistente à democracia participativa é o conceito de governabilidade, visto pelo pensamento conservador como um preceito da ciência administrativa, em que os governantes tomam as decisões que vão responder às necessidades dos governados. A democracia participativa vai atuar não somente no nível de reivindicação, mas propondo e demandando a execução do governante. A representação e a participação vão ter que encontrar formas de se relacionarem, se possível, estabelecendo seus espaços e limites, a fim de garantir a viabilidade das ações.

Nogueira (1995, p. 128), afirma que, “não se trata apenas de reforçar a representação e aperfeiçoar as regras da competição política, mas de ampliar e diversificar os espaços e modalidades de participação, redirecionando a política para um diálogo produtivo com a sociedade”. O que significa dizer que, se as ações do governante forem representadas pelas demandas sociais, de alguma forma através de um processo participativo que pode ser ouvido, a tendência será de minimizar os erros e insatisfações. Por outro lado, cria-se um espaço imprescindível para que a sociedade se corresponsabilize pela execução das ações. Além de participar do processo de fiscalização, a tentativa é de busca de soluções e não de acirramento dos conflitos.

No atual momento político brasileiro vivencia-se a implantação de um programa conservador de gestão da coisa pública, que procura seguir as regras do jogo estabelecido pelas elites dominantes, que não querem abrir mão do seu espaço privilegiado na sociedade. A democracia representativa vem corresponder às expectativas desse grupo dominante, segundo Andrews e Kouzmin (1998, p. 115), “este tipo de democracia pode ser ainda deficiente, mas garante um direito muito importante ao cidadão comum: eleger dirigentes para o governo”. Torna-se evidente a defesa desse pensamento conservador, que afirma a legitimidade de um sistema democrático de governo através da representação política.

A conjuntura deve ser um termômetro para estabelecer o debate sobre os rumos a serem seguidos na sociedade, enfatizando a necessidade de elevar o saber popular ao encontro da ciência, a fim de fortalecer a sociedade. Como bem afirma Bresser-Pereira (1998, p. 77),

A democracia direta ou o controle social é o mecanismo de controle mais democrático e difuso. Através do controle social a sociedade se organiza formal e informalmente para controlar não apenas os comportamentos individuais, mas – e é isso que importa neste contexto – para controlar as organizações públicas.

A implementação de um projeto participativo já está sendo incorporada a algumas gestões municipais e a algumas gestões estaduais, na perspectiva de que se constitua em um projeto nacional. Essa é a meta a ser alcançada dentro da realidade brasileira.

Encarar com maturidade o momento político brasileiro é o que se espera das lideranças políticas da sociedade civil e do poder público, nas três esferas de governo, marcando posição e trabalhando para implementar a legislação vigente. Se for necessário construir um novo espaço público, em que, como afirma Caccia-Bava (1995, p. 176), “o elemento determinante da democratização é a participação de representantes da sociedade civil nos processos decisórios de governo”. Seja como for, o importante é que o espaço público se constitua como reflexo de um amplo debate e conseqüentemente das aspirações da sociedade.

A ampliação da democracia é imprescindível para o enriquecimento e para o melhoramento das formas de gestão, por possibilitar a formação de compromissos entre o governo e a sociedade. Essa reflexão é definida por Singer (1998, p. 125-126), com a seguinte redação:

A democracia participativa não se opõe à democracia representativa formal e nem pretende substituí-la. A democracia participativa incorpora a representativa, complementando-a com a democracia direta (...) oferece foros em que tais decisões podem ser discutidas por todos os interessados, o que amplia consideravelmente a informação de que o governante necessita para poder decidir com conhecimento de causa adequado.

Para que a democracia se estabeleça de fato, e de direito, é fundamental que se crie um processo permanente de participação e mobilização, envolvendo os atores sociais que tem objetivos e crenças diferentes, a fim de manter proximidade máxima aos anseios da sociedade.

O debate sobre o controle social pretende refletir como se operacionalizam no Estado Brasileiro as diversas formas de participação institucionalizadas, que traduzem a democracia participativa. Para tanto, além de conhecer de forma aprofundada esse tema, se faz necessário diferenciar o controle social do controle institucional. Na execução das políticas públicas ocorre a gestão dos recursos públicos, daí a importância da participação do cidadão no acompanhamento da gestão.

No Estado brasileiro, a legislação estabelece princípios que são aplicados ao serviço público na Constituição Federal de 1988, no Capítulo VII, que trata da administração pública, na seção I, das Disposições Gerais, no Art. 37: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”. As regras estabelecidas na carta magna devem ser seguidas em sua execução, por essa razão o controle da administração pública desenvolve o papel de averiguar se os objetivos, normas e princípios estão sendo seguidos na execução das políticas públicas.

As instâncias que estão estabelecidas em lei têm prerrogativa constitucional para desenvolver seu papel, afim de que a participação democrática se aproxime de um exercício de cidadania. Existem dois tipos de controle sobre a administração pública: o controle institucional, que é exercido pela própria administração pública e o controle social, que é exercido pela sociedade e é neste item que a Constituição Federal de 1988 e as leis correlatas oportunizam a participação ativa da sociedade, responsabilizando a estrutura do Estado pelo exercício do controle social.

Com a promulgação da Constituição Brasileira de 1988, denominada de Constituição Cidadã, a democracia passou por um processo de fortalecimento em que foram estabelecidos direitos civis, políticos e sociais e as questões da sociedade que passaram a ser mais permeáveis, levando o estado a se reorganizar. Para um eficiente funcionamento do aparato público, a participação cidadã passou do aspecto da possibilidade para o aspecto da necessidade. Entre os mecanismos para a participação dos cidadãos nos entes públicos, a Constituição Federal estabeleceu os conselhos gestores de políticas públicas, como previstos pelo legislador.

É garantida a participação da sociedade pelo fato de esses conselhos serem instituídos por leis, de acordo com cada ente da federação, nas esferas municipal, estadual ou federal. Isso vale para os conselhos da criança e do adolescente, os conselhos de assistência social, os conselhos de saúde, os conselhos de educação e os demais conselhos instituídos por força de lei.

Os integrantes dos conselhos são denominados de conselheiros e são nomeados pelo prefeito no âmbito municipal, pelo governador no âmbito estadual e pelo presidente da república no âmbito federal, como estabelecem as respectivas legislações. Mesmo que os conselheiros tenham acento legalmente constituído, qualquer cidadão pode participar das

reuniões dos conselhos, contudo, o direito de opinar depende de autorização do presidente do respectivo conselho.

Além dos conselhos, temos as Conferências, que são instâncias de participação social, geralmente convocadas pelo poder público federal, estadual e municipal, que tem por objetivo institucionalizar a participação da sociedade nas atividades de planejamento, controle e gestão de uma determinada política ou de um conjunto de políticas públicas.

Também de iniciativa do poder público, temos as audiências públicas, que tem a atribuição de informar, discutir, dirimir dúvidas e ouvir opiniões sobre os anseios das comunidades, sobre os impactos das políticas públicas.

Nos dias atuais, a modernização do estado trouxe outros instrumentos de controle social da administração pública, como a Lei nº 12.527/2011, que regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas, assim como a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal que estabelece em seu art. 48, parágrafo único, inciso II: “A transparência será assegurada também mediante: II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público”, sendo os portais de transparência o instrumento de controle social disponível.

A partir da demanda da sociedade, o governo elabora políticas públicas em várias áreas como: assistência social, saúde, educação, trabalho, tudo conforme estabelecido na Constituição Federal e leis correlatas, nas constituições estaduais e suas respectivas regulamentações e leis orgânicas municipais. As políticas públicas, que são desdobradas em projetos e ações do Estado, necessitam que sejam arrecadadas receitas para que o Estado Brasileiro tenha capacidade de execução das despesas, que são denominadas pela peça técnica de orçamento público. Com base no planejamento, que tem o papel de ajustar receitas e despesas como processo eficaz de execução das políticas públicas, busca-se atingir os objetivos definidos pelas respectivas políticas, com a perspectiva de que os recursos sejam destinados corretamente e aplicados de maneira eficiente.

No exercício da função pública, os agentes públicos desenvolvem atribuições de controle que são próprias da administração pública denominada de controle institucional, a Constituição Federal do Brasil estabelece em seus artigos 70, 71 e 74, que cabe ao Congresso Nacional a responsabilidade pelo controle externo e ao Tribunal de Contas da União – TCU e

aos respectivos poderes, por meio de um sistema integrado de controle interno, auxiliar nesta atribuição.

Essa mesma dinâmica se aplica aos estados, no caso das Assembleias Legislativas, no exercício do controle externo e dos municípios, em que a atribuição do controle externo é da Câmara Municipal. Ou seja, o poder legislativo tem a atribuição de realizar o controle externo e, para isso, conta com o apoio dos Tribunais de Contas da União – TCU, no caso do governo federal, Tribunal de Contas dos Estados – TCE, no caso dos estados e Tribunais de Contas dos Municípios – TCM, caso dos municípios, onde existem.

O poder legislativo, eleito pelos cidadãos, é constituído por representantes do povo. Os objetivos políticos, econômicos e sociais da Administração Pública para beneficiar os representados, através dos orçamentos e de leis específicas, são delegados pelo poder legislativo. O princípio fundamental do controle externo estabelece prerrogativa titular do poder legislativo, ou seja, a avaliação e o controle do alcance dos objetivos cabem ao parlamento.

Cada órgão ou organização cria seu próprio controle interno, que tem por objetivo a melhoria do serviço público e o aperfeiçoamento da gestão, para tanto, produz informações que são de fundamental relevância para a gestão pública. A aplicação de recursos públicos e a avaliação dos resultados da gestão, juntamente com as auditorias são alguns dos procedimentos administrativos do controle interno, que devem ocorrer de forma integrada. No exercício de sua missão institucional, o controle interno apoia o controle externo de acordo com as normas estabelecidas na Constituição e nas leis.

No que se refere ao controle externo institucional, a Constituição da República do Brasil estabelece, no Art. 44, que esse papel cabe ao Poder Legislativo, que é composto pelos representantes do povo no âmbito federal, através da Câmara dos Deputados, e pelos representantes dos Estados e do Distrito Federal através do Senado Federal, que juntos formam o Congresso Nacional.

Nos Estados, através das Assembleias Legislativas e nos municípios pelas Câmaras Municipais. Segundo Caetano Ernesto Pereira de Araújo (2015, p. 1) é a organização bicameral do Poder Legislativo no Brasil que, segundo a literatura é a câmara baixa (no nosso caso, a Câmara dos Deputados) e a câmara alta (no nosso caso, o Senado Federal), ou seja, o poder legislativo está presente em todas as esferas da federação, a saber, na União, nos Estados e nos Municípios. A Constituição Federal estabelece, no Art. 70, a competência

fiscalizadora e no Art. 71 estabelece a competência do controle externo, a cargo do Congresso Nacional, que será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

No caso das Assembleias Legislativas Estaduais e do Distrito Federal, o Art. 71 da Constituição Federal aplica por simetria tais competências, e o Art. 75 e o parágrafo único estabelecem a aplicação, no que couber, de toda a norma jurídica a ser organizada por estados e municípios. A Constituição do Estado do Pará estabelece, nos Artigos 115 e de forma específica no Art. 116, as normas constitucionais em seu âmbito, garantindo a fiscalização e o controle do governo estadual. Conseqüentemente, as leis orgânicas municipais vão desenvolver essas competências no âmbito da municipalidade.

A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu Art. 31, que a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei. O § 1º diz que o controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados, do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver. Essa regra jurídica está estabelecida no Art. 71 da Constituição do Estado do Pará, ou seja, o Poder Executivo municipal passa por um processo de fiscalização e controle, da mesma forma que os poderes executivos Estadual e Federal.

Com base no Art. 37 da Constituição Federal, que trata da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que são os princípios básicos da administração pública, os poderes executivos, legislativo e judiciário estabelecem o controle interno que tem como objetivo assegurar a execução sobre suas próprias atividades, tendo como referência esses princípios. O Controle Administrativo é o mais básico e o primeiro nível de controle interno, e deve estar presente no cotidiano dos órgãos e entidades públicas. É também chamado de controle primário, sendo de responsabilidade exclusiva do gestor de cada órgão, atua contra fraudes e erros e garante um ambiente de segurança.

O fortalecimento do controle sobre as transações mais básicas da administração pública, em todas as instâncias, sejam elas federal, estaduais e municipais, certamente evitaria problemas decorrentes de imperícia, imprudência, negligência e até mesmo de má fé, que estão sendo detectados com certa recorrência. O Art. 74 da Constituição Federal estabelece a obrigatoriedade do Controle Interno nos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, com quatro incisos e dois parágrafos discriminando suas finalidades. Na prática, ocorre a verificação do cumprimento das políticas públicas, se estão sendo promovidas com eficácia e

eficiência, pois quando se menciona controle interno trata-se de um conjunto de unidades técnicas e orientadoras de uma gestão com excelência.

O órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal é a Controladoria Geral da União – CGU, com suas competências estabelecidas no Art. 74 da Constituição Federal como descritas acima. Com base no Plano Plurianual, a controladoria tem a competência de avaliar a execução dos programas de governo e do orçamento da união, no cumprimento das metas previstas. A Controladoria Geral da União - CGU ocupa papel central no monitoramento e orientação dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, com relação ao cumprimento dos dispositivos da Lei de Acesso à informação.

As competências da CGU de monitoramento estão expressas no Artigo 68 do Decreto 7.724, de 16 de maio de 2012:

Art. 68. Compete à Controladoria-Geral da União, observadas as competências dos demais órgãos e entidades e as previsões específicas neste Decreto: I - definir o formulário padrão, disponibilizado em meio físico e eletrônico, que estará à disposição no sítio na Internet e no SIC dos órgãos e entidades, de acordo com o § 1º do art. 11; II - promover campanha de abrangência nacional de fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização sobre o direito fundamental de acesso à informação; III - promover o treinamento dos agentes públicos e, no que couber, a capacitação das entidades privadas sem fins lucrativos, no que se refere ao desenvolvimento de práticas relacionadas à transparência na administração pública; IV - monitorar a implementação da Lei nº 12.527, de 2011, concentrando e consolidando a publicação de informações estatísticas relacionadas no art. 45; V - preparar relatório anual com informações referentes à implementação da Lei no 12.527, de 2011, a ser encaminhado ao Congresso Nacional; VI - monitorar a aplicação deste Decreto, especialmente o cumprimento dos prazos e procedimentos; e VII - definir, em conjunto com a Casa Civil da Presidência da República, diretrizes e procedimentos complementares necessários à implementação da Lei no 12.527, de 2011.

Existe todo um sistema de controle interno que subsidia o Poder Executivo Federal na execução orçamentária do seu programa de governo estabelecido no Plano Plurianual – PPA e que pode ser acessado por todos os cidadãos que queiram os atos do poder executivo.

Por conta da Lei de Acesso à Informação, a Controladoria Geral da União – CGU criou e mantém disponível o Portal da Transparência do Governo Federal. No âmbito do Poder Executivo Federal, o órgão tem responsabilidade de monitorar a implementação da Lei de Acesso à Informação. A CGU fomenta o tema da transparência nos Estados e Municípios, no apoio ao cumprimento dessas leis e ainda utiliza o e-SIC, que é um sistema de informação ao cidadão pela internet. O Art. 59. Da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 –

Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF estabelece que o Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno, de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar. São incisos e parágrafos que normatizam a fiscalização da gestão fiscal.

As políticas públicas podem ser elaboradas com a participação da sociedade, na medida em que ocupem os espaços previstos em lei, como as conferências, as audiências, os conselhos gestores de políticas públicas. Assim como as manifestações de rua, as organizações sociais, grupos de pressão, movimentos sociais e as redes sociais, que não estão previstos em lei, mas que são espaços importantes de participação social. As políticas públicas de educação, saúde, assistência social, enquanto escolha de um governo para responder as demandas da sociedade, tendem a impactar positivamente, com eficácia e eficiência, quando a participação da sociedade ocorre de forma engajada.

No que se refere ao controle social de iniciativa do Ente Público, temos as Audiências Públicas estabelecidas nos Art. 58 CF 1988 inciso II, nas atribuições do Congresso nacional, no Art. 84 incisos XII nas atribuições do Presidente da República, no Art. 107 § 2º nas atribuições dos Tribunais Regionais Federais e dos Juízes Federais, no Art. 115 § 1º nas atribuições dos Tribunais Regionais do Trabalho, no Art. 125 § 7º nas atribuições dos Tribunais e Juízes dos Estados.

No caso do poder legislativo estadual do Pará, a audiência pública está prevista no Art. 101, inciso I, como atribuição da Assembleia Legislativa, no Art. 193 § 2º como atribuição da segurança pública, no Art. 210 como atribuição do orçamento e no Art. 341 § 2º que trata das Disposições Constitucionais Gerais. Reguladas por leis federais, estaduais e leis orgânicas municipais, as Audiências Públicas são instrumentos de participação popular, em que a formulação de uma política pública, a realização de novos empreendimentos, ou avaliação de já implementados, e a apresentação de projetos de leis que vão impactar na vida das pessoas, devem ser debatidos pelo poder legislativo, executivo, judiciário e o Ministério Público junto à população.

A Audiência Pública que ocorre nos níveis municipal, estadual ou federal é um espaço de participação e discussão de temas específicos que vai orientar a tomada de decisão. A comunidade tem a oportunidade de esclarecer dúvidas, dar sua opinião e representar seus próprios interesses. É importante que a sociedade civil se prepare para participar desses momentos, estude sobre o tema para que sua intervenção seja qualificada. São momentos dessa natureza, que se faz necessário estabelecer, no âmbito da comunidade, um fórum em

que possa ser discutida toda a metodologia de participação da comunidade na referida audiência. Quanto mais qualificada for a participação dos cidadãos, melhor serão as propostas produzidas pelas audiências.

O outro instrumento de controle social, de iniciativa do ente público, são as Conferências de Políticas Públicas, que se caracterizam pela reunião de governo e sociedade civil organizada, para debater sobre as políticas públicas para os anos seguintes e decidir sobre suas prioridades. As conferências acontecem nas três esferas de governo, nacional, estadual e municipal e, nessa ordem, os conselhos das respectivas políticas públicas convocam as conferências. Como regra geral, a periodicidade de realização das conferências é bianual, mas estados e municípios tem autonomia para realizar suas conferências em períodos diferentes, em que são pactuadas metas e prioridades a serem alcançadas.

Cabe ao poder executivo federal, estadual e municipal convocar as conferências por meio de um Decreto. Caso a convocação aconteça por um ministério ou secretaria, o instrumento de convocação é uma portaria e no caso de uma convocação ocorrer pelo conselho, o instrumento de convocação é uma resolução.

As conferências são instrumentos de discussão, reivindicação e inclusão de sugestões na formulação de políticas públicas, por parte da sociedade civil organizada. A regulamentação e o financiamento das conferências são de responsabilidade de cada esfera de governo. A partir da convocação da conferência nacional, a metodologia de trabalho das conferências municipais e estaduais ocorrem como fases preparatórias da conferência nacional, através de discussões que vão nortear os objetivos e temas das mesmas.

O próximo instrumento de controle social, de iniciativa do poder público, são os conselhos gestores de políticas públicas, que são instrumentos de controle social que concretizam uma modalidade de exercício do direito a participação política. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu os artigos 198, 204 e 206, que deram origem à criação de conselhos de políticas públicas no âmbito da saúde, assistência social e educação e se constituem no principal canal de participação popular. Sua atribuição é de contribuir efetivamente nas tomadas de decisão, nos atos governamentais, na formulação e implementação de políticas públicas, na sua execução, fortalecendo a participação democrática.

No que se refere à política de atendimento à criança e ao adolescente, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu no Art. 227 que:

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

Ao determinar direitos e garantias fundamentais à criança e ao adolescente, a carta magna do Brasil responsabilizou a família, a sociedade e o Estado pela garantia das condições para o pleno desenvolvimento dessa população, em todo o território nacional.

A regulamentação do artigo 227 da Constituição Federal, em consonância com a Convenção Internacional dos Direitos da Criança – aprovada pela Assembleia Geral da ONU e ratificada pelo Brasil em 24 de setembro de 1990, se concretizou com a aprovação da Lei 8.069 de 13/07/1990, Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. O artigo 88 do ECA estabelece que:

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

No Estado do Pará, a Lei Estadual nº. 5.819 de 11 de fevereiro de 1994, criou o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, que é o objeto de estudo deste trabalho. Ou seja, trata-se de todo um arcabouço jurídico, construído em todas as esferas de governo, que são instrumentos de participação da sociedade.

A participação da sociedade civil na gestão pública é um aspecto da função de mobilização que reforça o controle e o acompanhamento dos atos praticados pelos governantes, desenvolvendo sua função de fiscalização, assim como as estratégias de decisões, avaliação, deliberação e prestação de contas, que estão dentro da função de deliberação, que é bem diferente da emissão de opiniões e sugestões, que fazem parte da função consultiva. Segundo Carvalho, falando sobre os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (1995, p. 35),

O papel dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente nos municípios é, apesar de todas as contradições e dificuldades do processo, fundamental para colocar na agenda pública a questão dos direitos e, principalmente, para estimular o debate

sobre o reordenamento institucional, com vistas a resultados efetivos, tais como a redução da mortalidade infantil ou o aumento do sucesso escolar.

Para que esse papel seja executado com qualidade, é imprescindível que cada conselheiro compreenda que, no exercício de suas atribuições, está investido de uma prerrogativa garantida por lei, que lhe dá poder de requisitar serviços públicos em todas as áreas, ou seja, sua condição não é de pedir e sim de exigir.

Por ter como característica uma maior aproximação com a população, a gestão municipal passa a ter grandes possibilidades de conhecer de perto as necessidades sociais, como instrumento de fundamental importância para a formulação de políticas públicas. A participação da população na gestão da coisa pública contribui para o fortalecimento dos poderes locais e das organizações populares, além de se constituir em um canal de politização dos cidadãos. O município, enquanto responsável pela implementação de políticas públicas, ao desenvolver uma gestão que corresponsabilize governo e sociedade civil pode possibilitar uma integração da família, da comunidade e do poder público, valorizando as iniciativas municipais.

A eficácia da aplicabilidade das ações do Conselho, de acordo com o estabelecido no Estatuto da Criança e do Adolescente, passa necessariamente pelo compromisso de todos os atores envolvidos, não permitindo vinculação político-partidária com o chefe do executivo local ou estadual, a fim de garantir a autonomia do Conselho. Como bem define Caccia-Bava (1995, p. 180),

Quando a prefeitura está sendo governada por forças políticas populares e democráticas, as iniciativas dessas forças parecem buscar muito menos uma política de enfrentamento a qualquer preço, mas sim uma política de negociação a partir de uma posição de força decorrente do apoio social às suas propostas de mudança.

A necessidade da integridade é no sentido de não comprometer o bom desempenho do papel do Conselho, para que a aplicação dos recursos repassados aos municípios, por exemplo, se dê com a clareza do conselho que cumpra seu papel diante do que se denomina de controle social.

Uma questão que se coloca, como condição *sine qua non* para o funcionamento do Conselho é o conhecimento da função de cada membro do mesmo. Tanto os conselheiros governamentais como os não governamentais devem ter clareza de suas atribuições. Essa

tarefa não é tão simples, porque a requisição de serviços que vai ajudar na formulação da política, tanto quanto deliberar sobre a mesma, além de controlar as ações respectivas, vão ser ditadas pela especificidade dos problemas locais, portanto, não existe um modelo de atribuição do conselho de direito, como estabelece o artigo 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente, quando se refere ao Conselho Tutelar.

Trata-se de uma construção que deve ser impreterivelmente sistematizada, a fim de evidenciar os caminhos das pedras, para que no início de cada gestão, com novos atores, se avance no processo, até porque, mesmo a função de conselheiro estando revestido de um caráter de representatividade, o espaço político do conselho é o da democracia participativa.

De acordo com as normas vigentes fica evidente que o conselheiro deveria ter uma postura de defensor dos interesses e dos direitos das crianças e dos adolescentes, em especial, daqueles excluídos das políticas públicas e da vida em comunidade, como os infratores e os vitimizados de um modo geral.

Apesar de o conselheiro ter origem em um dos segmentos, da sociedade civil ou do governo, o espaço pelo qual ele foi escolhido é o que lhe dá legitimação política, conhecimento, respaldo político à sua atuação, até pelo acúmulo de discussões que, por certo, acontece na sua organização de origem. Isso é, na verdade, o que se espera do conselheiro de direito, na prática, no exercício da democracia participativa, ou seja, a proporção do *feedback* junto à sua organização de origem, o que permite a criação de mecanismos para levar ao coletivo maior da sociedade as discussões do conselho.

Um bom ritmo de trabalho facilitará a atividade dos conselheiros, no sentido de levar os conselhos a desempenhar com efetividade o seu importante papel de órgão formulador e controlador de políticas públicas. Por outro lado, se os conselheiros não conseguirem representar sua instituição de origem, sem dar retorno e sem provocar debates sobre as decisões do conselho, este passará a se constituir apenas em um membro do conselho, o que provocará na prática a perda da legitimidade. Desempenhar bem o papel de conselheiro é um desafio muito importante nos dias atuais, para mostrar aos representantes legítimos da sociedade, no estado democrático de direito, que são os parlamentares e os representantes do executivo, a viabilidade de fazer política, não somente nos períodos eleitorais, mas no cotidiano da sociedade e das pessoas.

Para tanto, a sociedade civil ao se propor a ocupar esse espaço institucional privilegiado, como é o caso do conselho, tem de se preocupar com a qualidade da

representação, que mesmo sendo um assunto polêmico, deve estar na ordem do dia. Os processos de escolha dos representantes da sociedade civil não devem se pautar somente por critérios políticos, já que a intenção não é construir discursos politicamente articulados. Portanto, se faz necessário assegurar que, na representação, o conhecimento técnico seja indispensável nos embates deste espaço institucional. Como afirma Matus (1989, p. 168), “nossa principal tarefa, hoje, é criar essa capacidade tecnopolítica, a fim de elevar a eficácia de governo, em situações complexas de poder compartilhado”. Essa concepção é indispensável para quem deseja desempenhar uma prática competente.

O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, enquanto instrumento de controle social, é de grande importância para a sociedade. Seu nascimento situa-se na história reivindicativa do movimento social em defesa da criança, portanto cabe implementá-lo no plano propositivo. Na abordagem de Bresser-Pereira (1998, p. 77),

O controle social das organizações públicas pode ocorrer de duas maneiras: de baixo para cima, quando a sociedade se organiza politicamente para controlar ou influenciar instituições sobre as quais não tem poder formal; ou de cima para baixo, quando o controle social é exercido formalmente através de conselhos diretores de instituições públicas não-estatais.

Em qualquer das formas que se estabeleça o controle social, fica evidente que a efetividade dessa ação só se torna possível se a sociedade civil se mantiver minimamente organizada, aliás, isso é o que se espera da ação cidadã.

Ainda sobre o controle social de iniciativa do Ente Público, é importante acrescentar a Lei nº 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação que está prevista na Constituição Federal de 1988, para efetivar o direito de receber informações de interesse coletivo e pessoal dos órgãos públicos:

Art. 8º Os sítios na Internet dos órgãos e entidades deverão, em cumprimento às normas estabelecidas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, atender aos seguintes requisitos, entre outros: incisos de I a VIII. Art. 9º Os órgãos e entidades deverão criar Serviço de Informações ao Cidadão - SIC, com o objetivo de: incisos de I a III e § único. Compete ao SIC: incisos de I a III. Art. 27. Para a classificação da informação em grau de sigilo, deverá ser observado o interesse público da informação e utilizado o critério menos restritivo possível, considerados: incisos de I a II. Art. 28. Os prazos máximos de classificação são os seguintes: incisos de I a III e seu § único. Art. 29. As informações que puderem colocar em risco a segurança do Presidente da República, Vice-Presidente e seus cônjuges e filhos serão classificadas no grau reservado e ficarão sob sigilo até o término do mandato em exercício ou do último mandato, em caso de reeleição. Art. 31. A decisão que classificar a informação em qualquer grau de sigilo deverá ser

formalizada no Termo de Classificação de Informação - TCI, conforme modelo contido no Anexo, e conterá o seguinte: incisos de I a X com seus § 1º, §2º e § 3º.

Com exceção das informações previstas em lei, que demandam confidencialidade, os poderes Executivo, Legislativo, judiciário e Ministério Público de Municípios, Estados e União, após sua regulamentação, são obrigados a disponibilizar informações com base na respectiva lei.

No que se refere ao controle social de iniciativa da sociedade, a Constituição Federal de 1988 estabelece em seu Art. 5º,

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: inciso IV – é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato; XIV – é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional.

O dispositivo constitucional possibilita que se exercite a cidadania do ponto de vista individual, enquanto ator social, que, na linguagem do planejamento, trata-se de uma pessoa que já exerce militância em determinada área e cuja opinião reflete e influencia no comportamento de outras pessoas.

Quando se refere a ações de caráter mais coletivo, a Constituição Federal de 1988 estabelece em seu Art. 5º inciso XVI - “todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente”. A prestação de serviços públicos de qualidade requer a aplicação de recursos financeiros nas políticas públicas. A intensa movimentação que ocorre nas redes sociais está entre as principais ferramentas de pressão popular em todas as esferas de poder, sobre as autoridades responsáveis pela condução das políticas públicas.

Ainda com esse foco, a Constituição Federal de 1988 estabelece em seu Art. 5º, inciso XVII – “é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar”, é por meio desse dispositivo constitucional que os grupos sociais organizados atuam com suas demandas específicas. O engajamento da sociedade civil organizada, uma parcela da população, trabalha para solucionar determinados problemas enfrentados pela sociedade na

perspectiva de resolução da questão. Quanto maior a capacidade de organização, maior será a possibilidade de condução da pauta política, que são objetos específicos de suas lutas.

A soberania popular é exercida por meio das eleições de representantes do Poder Executivo e do Poder Legislativo, no exercício da cidadania. Ao estabelecer no parágrafo único do artigo primeiro da Constituição Federal de 1988, que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (CF 1988, p. 9) a carta magna consagra ambas as modalidades de exercício da soberania. No Brasil, foi estabelecido no artigo 14 da CF de 1988 e referendado pelo artigo 1º da Lei nº 9.709 de 18 de novembro de 1998 que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular” (Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998).

Convocado antes do ato administrativo ou legislativo, o plebiscito é caracterizado na regra geral como uma consulta prévia junto à população, a respeito de questões de interesse coletivo, que materializa por votação direta a expressão da vontade popular. Segundo Benevides (1991 apud FARIA, 2006 p. 100),

Quanto à natureza da questão em causa: o plebiscito diz respeito a qualquer tipo de questão de interesse público, não necessariamente à ordem normativa, incluindo aí políticas governamentais. Quanto ao momento da convocação: o plebiscito consiste em uma manifestação popular sobre medidas futuras, referentes ou não às normas jurídicas.

Com todo o avanço dos dias atuais, o artigo 49 da Constituição reservou ao Congresso Nacional a competência exclusiva para autorizar referendo e convocar plebiscito. E mesmo com toda variedade existente, o referendo é um direito político. Segundo Benevides (1991 apud FARIA, 2006 p. 100),

Quanto à natureza da questão em causa: O referendo concerne unicamente a normas legais e constitucionais. Quanto ao momento da convocação: O referendo é sempre convocado depois da edição de atos normativos, seja para confirmar ou rejeitar normas legais ou constitucionais em vigor.

A participação e deliberação direta do cidadão no controle dos atos dos representantes do Poder Executivo e do Poder Legislativo, na implementação de políticas públicas ou em

questões referentes à revisão e elaboração de leis, são oportunidades também criadas pelo referendo.

No que se refere à iniciativa popular legislativa, foi inscrita na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 61, parágrafo 2º e regulada pela Lei 9.709 de 18 de novembro de 1998,

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. § 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

No que se refere à Lei 9.709, de 18/11/98, foi estabelecido que:

Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. § 1º O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto. § 2º O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

É de conhecimento público que, no Brasil, vivencia-se, historicamente, uma ausência de cultura cívica da população. Além de que se passaram dez anos até que fosse promulgada uma legislação que regulasse a participação popular prevista na Constituição com um instrumento jurídico exigido pelas lacunas que se apresentam no texto constitucional.

São muitas as dificuldades para se implementar o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, mesmo estando incluídos na Constituição Federal de 1988, até pelo fato de a legislação específica não ter avançado na redação e mantido a repetição de texto constitucional. Com o propósito de avaliar a repercussão de uma medida futura a ser tomada, sem uma feição normativa, Fleury afirma que “o plebiscito é utilizado como uma forma de consulta sobre qualquer questão de interesse público” (2006, p. 96).

Com caráter necessariamente vinculativo, apresentando possibilidade de anteceder, ou não, o aspecto da norma, para Fleury “o referendo é um instrumento concernente a ato normativo, de nível constitucional ou infraconstitucional” (2006, p. 96 e 97). No exercício dos

poderes executivo e legislativo, a iniciativa popular designa, em termos genéricos, diferentes maneiras de participação popular como instrumentos de democracia direta.

São muitos os instrumentos jurídicos que estão em vigência na sociedade brasileira. É certo que não podemos falar de perfeição, mas são iniciativas que podem contribuir de forma significativa para uma ação de cidadania mais proativa. Faz-se necessário encontrar formas de trabalho que possibilitem dar maior publicidade ao conjunto da legislação que versa sobre a participação da sociedade na democracia brasileira. Avançar nos indicadores da educação, no Brasil, pode ser um dos caminhos, mas certamente existem outros mecanismos que podem contribuir para que, talvez em um futuro próximo, o povo brasileiro possa exercitar uma cultura cívica no estado democrático de direitos.

3 CONSELHO ESTADUAL DO ESTADO DO PARÁ DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

O Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – CEDCA - PA, criado pela Lei Estadual nº 5.819, de 11 de fevereiro de 1994, vinculado à Secretaria de Estado de Trabalho e Promoção Social – SETEPS. É um órgão público colegiado, de participação democrática, nos termos dos artigos 204 e 227 da Constituição Federal; artigo 88 do ECA e artigo 298 da Constituição Estadual.

O Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – CEDCA-PA constitui-se numa instância de composição paritária, de caráter deliberativo, encarregada de normatizar a Política Estadual de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente, de controlar as ações dessa política e gerir o respectivo Fundo, conforme dispõe o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA nos artigos 88, 214 e 260, além de articular iniciativas de proteção e defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Há vinte e um anos, o Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais – PÓLIS publicou a sistematização de um seminário realizado nos dias 5 e 6 de novembro de 1999, intitulado “Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas no Brasil: Avanços, Limites e Possibilidades”. Organizado por Maria do Carmo A. A. Carvalho e Ana Claudia C. Teixeira. Trata-se de uma série de artigos que, por diferentes pontos de reflexão, abordaram o conselho como um importante instrumento de participação democrática.

O Conselho, como espaço de formulação de políticas públicas, é estratégico para que os conselheiros, tanto do poder público quanto da sociedade civil, dediquem seu profissionalismo a serviço da população de modo geral. Santos (2.000, p. 18) afirma que:

As deliberações só ganham força de ato de Estado à medida que é garantida a capacidade de interlocução entre os segmentos que compõem o conselho... O Conselho é Sociedade Civil e é Estado.... Os representantes da sociedade civil só têm força para garantir sua deliberação quando negociam com competência e constroem uma unanimidade... A deliberação do Conselho torna-se um ato de governo quando é homologada pelo Secretário e publicada em Diário Oficial.

Ou seja, é de fundamental importância que seja dada a legalidade necessária para o que está sendo debatido, elaborado e deliberado, até como uma forma de legitimar o Conselho enquanto instância de formulação e deliberação de políticas públicas.

As deliberações, feitas de forma competente e fundamentadas, se apresentam com credibilidade junto à sociedade, principalmente se estiverem vindo ao encontro das demandas da realidade social. Afirma Santos (2.000, p. 18),

É de fundamental importância a realização de um estudo técnico ou programático competente para fundamentar o processo de tomada de decisão. Ainda é necessário um processo de luta muito grande para garantir na prática o caráter deliberativo do Conselho.

Se o Conselho estabelecer esse rito de trabalho, os fundamentos das tomadas de decisão passam a ser qualificados, o que certamente contribuirá com a credibilidade necessária a se firmar o caráter deliberativo do Conselho, o que ainda constitui um desafio.

As ações, desenvolvidas pela gestão pública, são acompanhadas e monitoradas pelos órgãos de controle e isso demanda todo um processo de modernização, criação de instrumentos tecnológicos, que possam facilitar o desenvolvimento do trabalho. Assevera Santos (2.000, p. 18):

O primeiro objetivo que impulsionou a criação dos Conselhos foi o controle social da gestão. E o que é gestão? São todas as atividades do governo federal, estadual e municipal que se traduzem em uma sequência de ações burocráticas, técnicas e financeiras e que condicionam os investimentos em construções, compras de equipamentos, materiais de consumo, folha de pagamento dos profissionais ou contratação de serviços privados.

Em um país como o Brasil, que conta hoje com 5.570 municípios, fica muito difícil para que os órgãos de controle consigam cumprir com esse papel, daí a importância do controle social, que foi pensado como uma forma de ampliar essa competência em todo o território nacional.

Todos os gestores públicos assumem responsabilidades estabelecidas em um programa de governo que, na sequência, vai ser traduzido em um Plano Plurianual, em uma Lei de Diretrizes Orçamentária, anual, e em uma Lei Orçamentária Anual. Santos (2.000, p. 19) afirma que “Atuar no controle social da gestão pública é o grande objetivo dos Conselhos para conseguir formular estratégias de gastos que garantam uma maior e melhor atendimento à maioria da população”. Quando a gestão se comporta de forma ética na execução das políticas públicas e os recursos públicos são aplicados devidamente nas ações estabelecidas nas peças técnicas do planejamento do governo, a prestação de contas se torna mais factível.

A clareza do papel do Conselheiro é pré-requisito indispensável para os atores que vão exercer esse papel e, por isso, devem ser produto de capacitação permanente com base em um complexo campo de conhecimento, que tem subsídio primário no trabalho de base. Nas palavras de Gomes (2.000, p. 24),

O Conselho é também o lugar de disputa de propostas, não obstante privilegie e construa processos de interlocução e não de confronto. As organizações sociais em geral têm dificuldade para compreender que os Conselhos são compostos por representações da sociedade civil e do Governo. Para alguns, é como se a sociedade civil tivesse todo o poder de decisão e, quando ‘as coisas não dão certo’, a representação da sociedade civil é considerada responsável pelo fracasso. É preciso entender que este é um espaço institucional, não é igual ao espaço dos movimentos sociais, que surgem e se qualificam independentes do governo. “É um espaço conquistado para a interlocução, para negociação, e é para isso que os conselheiros são eleitos. É um espaço de fazer política, de disputar projetos, de correlação de forças, mas é essencialmente um espaço de interlocução e negociação. É também um espaço institucional em que é preciso ter clareza dos seus limites. Caso os conselheiros não tenham essa compreensão, correm o risco de passar todo o tempo votando contra, firmando posição e tendo muita dificuldade de cumprir os seus objetivos.

Esse desafio é pautado no cotidiano da representação dos conselheiros que, além de estarem em um espaço de interlocução com o governo, precisam desenvolver a interlocução com a sua base de atuação, que é a amplitude de sua representação e que vai legitimar sua tomada de decisão.

No debate realizado sobre a democratização da gestão das políticas para a infância e a adolescência, concentrou-se foco no Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA. Tem semelhança na análise do papel do conselheiro, seja do conselho nacional ou do conselho estadual, quando se refere à qualidade da representação, para Volpi (2.000, p. 27),

A criação de espaços de participação onde a sociedade civil atua junto com o poder público para fazer a gestão das políticas resulta em políticas mais eficientes? No caso referido a resposta é complexa. A simples formalização de instâncias de participação da sociedade civil não é suficiente para obter políticas públicas de qualidade.

A formulação de políticas públicas demanda conhecimento especializado em determinadas áreas, em que a paridade da representação precisa refletir, também sob essa ótica, no processo de escolha dos representantes da sociedade civil.

O caminho da institucionalização da participação social, ao longo desses trinta e três anos de experiência constitucional cidadã, já nos dá uma base suficiente para realizar os ajustes teóricos e fundamentalmente o exercício da prática. Para Volpi (2.000, p. 28),

Apostou-se na institucionalização da democracia formalizando espaços de participação e construindo um conceito de Estado Democrático de Direito. Os Conselhos participativos, na área da infância, vieram desta tendência, que acreditava que o controle social sobre as ações do Estado seria melhor com a participação na gestão das políticas públicas e que seriam desenvolvidas políticas mais adequadas porque os conselheiros eleitos têm proximidade com o cotidiano das crianças e adolescentes enquanto os tecnocratas de plantão não conseguem dar respostas para as situações reais da população.

Esse trabalho retrata que, no ano 2000, a situação já estava complexa, o que dizer então da situação dos dias atuais, em que já estamos vivenciando representações de outras gerações, que não tiveram a oportunidade de participar ativamente de um processo de luta pela abertura democrática, para construção de um espaço institucional de participação social.

Ao considerar que o espaço de participação nos Conselhos gestores de políticas públicas é o espaço da democracia participativa, torna-se necessário um processo de vigilância permanente, a fim de que seja verificado o cumprimento do seu papel enquanto instância de participação direta da sociedade. Para Volpi (2.000, p. 28),

O amplo movimento que se constituiu em defesa dos direitos da criança e do adolescente ficou muito preso àquilo que foi chamado de 'alteração do panorama legal'. Investiu-se muito no desenvolvimento de um novo paradigma jurídico para a proteção do ciclo dos Direitos da Criança e do Adolescente, e o que se seguiu foi à diminuição da capacidade de mobilização social. O que deveria ser uma instância participativa virou uma instância representativa com um certo isolamento da base que elegeu o representante eleito.

Segundo esta análise, o Conselho da Criança e do Adolescente está exercendo papel distinto daquele para o qual foi criado, e isso ocorre certamente devido ao afastamento do trabalho de base que os conselheiros deveriam estar representando, desde o primeiro momento em que ocupam esse espaço de participação.

O papel de articulação das políticas públicas é uma das nobres tarefas do conselho dos direitos da criança e do adolescente, o que demanda um processo de formação permanente para que as composições dos conselhos tenham a possibilidade de refletir esse perfil de conselheiros. Para Volpi (2.000, p. 33),

O Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente tem uma tarefa intersetorial. Ele não elabora a política de Assistência Social para a infância, mas é responsável pela política de proteção integral da infância que tem um corte intersetorial e atravessa todas as áreas da política. Esta intersetorialidade, entretanto, ao mesmo tempo que amplia a tarefa do Conselho, diminui a sua governabilidade porque o Conselho acaba não tendo o poder deliberativo exclusivo. O Conselho da Criança depende da sua inter-relação com o Conselho de Saúde, de Educação e o de Assistência Social, o que o torna extremamente complexo.

A complexidade de execução das políticas públicas está exatamente no desafio de trabalhar, de forma intersetorial, até como uma alternativa de eliminação do discurso de que o recurso escasso impossibilita de fazer o que se planeja, nos diferentes planos de governo.

A doutrina da proteção integral, que está na concepção do Estatuto da Criança e do Adolescente, é desafiadora para quem se coloca para ser porta-voz desta fração social, a fim de contribuir efetivamente com as mudanças que se fizerem necessárias. Para Volpi (2.000, p. 33),

Se quiser ser um Conselho de proteção integral, terá que ser essencialmente um articulador político, um articulador de serviços nas mais diferentes áreas. Construtor de uma rede de inclusão social que contribua para levar as crianças e adolescentes a participar da vida cidadã do país, a usufruir dos serviços, programas e benefícios que são direitos do cidadão.

Possibilitar que crianças e adolescentes exerçam sua cidadania é o produto que se almeja, como um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, que promovam as pessoas ao exercício de seus direitos.

A participação social que possibilita à pessoa em processo de desenvolvimento, desde a infância até a fase da maturidade, uma leitura crítica da realidade é uma construção de médio e longo prazos, que demanda um trabalho árduo e permanente, e com muitos percalços ao longo do caminho. Para Volpi (2.000, p. 34),

A democratização da gestão das políticas públicas é uma tarefa importante e fundamental, mas não pode ser entendida como única e suficiente para melhorar a qualidade de vida da população infanto-juvenil. Empreender o esforço para mudar a concepção, o conteúdo e a metodologia da atenção à infância são tarefas igualmente importantes para que o empenho de mobilização e participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas as torne mais eficientes e respondam às demandas da cidadania.

Na prática, o trabalho a ser desenvolvido demanda perseverança em sua condução, pois, além de todas as habilidades de articulação da sociedade, é importante que seja feito com eficiência e isso requer competência das lideranças que vão cumprir esse papel social.

Não é diferente a abordagem do papel dos Conselhos, nos diferentes campos de ação das políticas públicas, por ser uma parte do processo e precisar do complemento do trabalho por intermédio da relação com a base da sociedade. No debate sobre os Conselhos de Educação e a Reforma do Estado, Gohn (2.000, p. 36) afirma que,

O Conselho em si, enquanto exigência da lei, não garante nada. Eles podem imprimir um novo formato às políticas públicas desde que implementados e operacionalizados com a efetiva participação cidadã. Deve-se destacar o papel e a relevância dos Conselhos Gestores enquanto espaços que realizam a mediação, a relação entre o governo e a população. Estes canais de participação propiciam um novo padrão de relação entre o Estado e a sociedade ao viabilizarem a participação dos diferentes segmentos sociais na formulação das políticas sociais. Possibilitam à população o acesso aos espaços onde se tomam decisões políticas e criam condições para um sistema de vigilância sobre as gestões públicas. Implicam em maior cobrança de prestação de contas do Executivo Municipal.

É um canal de relevante importância para o exercício da cidadania de lideranças da sociedade civil organizada, que atuam de forma militante na elaboração, implementação e fiscalização das políticas públicas.

Existe uma diferença de motivação para a criação dos Conselhos Gestores, quando a legislação condiciona o repasse de recursos financeiros, mediante sua criação, ou quando este é criado como um instrumento de controle social. Para Gohn (2.000, p. 38),

Os Conselhos Gestores criados após a Constituição de 1988 foram inseridos na esfera pública por força de lei. Em 1996 uma lei geral estipulou que os recursos públicos para as áreas sociais devem ser recebidos através dos Conselhos Municipais. A criação da maior parte destes Conselhos data de 1996, como os da Educação, da Assistência Social e da Saúde.

Os dados indicam que as criações dos conselhos referidos na citação acima tiveram motivação especificamente financeira, o que coloca o exercício da cidadania em plano secundário, mesmo sendo um instrumento de relevância primária para os órgãos de controle.

No contexto histórico brasileiro, de abertura democrática e luta por direitos, que teve entre seus focos o estabelecimento de dispositivos constitucionais, que retratassem a demanda da sociedade civil organizada, passou-se a enfrentar um cenário distinto no plano

internacional. No debate que sistematizou os Conselhos de Gestão no contexto internacional, Raichelis (2.000, p. 41) afirma que,

A proposta dos Conselhos no Brasil surge nos marcos da luta contra a ditadura e pela democratização do Estado e da sociedade nos anos 80. Contudo, no plano internacional desencadeia-se um contra movimento. Enquanto no Brasil estávamos aprovando uma Constituição que incorpora mecanismos democratizadores e descentralizadores das políticas sociais, que amplia direitos sociais, fortalecendo a responsabilidade social do Estado, os modelos de Estado Social entram em crise no plano internacional, tanto os Estados de Bem-Estar Social quanto o Estado Socialista. E deste processo emerge uma crise mais ampla, que desemboca no chamado projeto neoliberal e nas propostas de redução do Estado e de seu papel social.

É possível que esse macro contexto possa ter influenciado negativamente na implementação dos Conselhos Gestores como espaços de exercício cidadão, principalmente para as lideranças sociais que vinham de um processo de luta desde a década de 1970.

Com a centralidade do poder no governo federal, uma das questões pautadas pelas organizações da sociedade civil, era a descentralização político-administrativa e controle das ações em todos os níveis. Para Raichelis (2.000, p. 42),

Os conceitos de descentralização têm significados diferentes para os distintos sujeitos e organizações que participam da implementação das políticas sociais públicas, nas áreas da Saúde, da Criança e do Adolescente, da Assistência Social e da Educação. A descentralização, última questão levantada na apresentação de Maria da Glória Gohn, é a questão fundamental. Descentralização no discurso oficial confundem-se com des-responsabilização do Estado de suas funções sociais.

Se, naquele contexto, a situação transcorreu de forma de sutil até a retirada do governo do cumprimento de seu papel social, nos dias de hoje, após o golpe de 2016, o governo federal se retira abertamente do papel social e ainda promove um ataque frontal aos direitos humanos e sociais.

Com o processo de institucionalização da participação social, desde a Constituição Federal de 1988, para um determinado setor da sociedade civil organizada, o caminho tomado para o exercício da democracia passou a ser questionado doze anos mais tarde, e o que dizer, então, trinta e três anos depois? Para Raichelis (2.000, p. 43),

As ideias que orientaram as propostas de descentralização e de participação partiam de uma certa leitura dos movimentos populares, identificados como

fundamentalmente reivindicativos e de confronto com o Estado, e que no contexto de formulação da nova Constituição passaram a apostar na institucionalidade democrática.

Essas três décadas de vigência da Constituição de 1988 se configuraram como tempo suficiente para uma análise dos erros e acertos dos caminhos tomados pelas organizações da sociedade civil daquele momento, e o que deve ser feito nos dias atuais.

Reforçando a concepção do papel dos Conselhos, como espaços da democracia participativa, certamente um olhar crítico se faz necessário para o papel dos Conselhos Gestores dos dias atuais. Segundo Raichelis (2.000, p. 44),

Os Conselhos se transformaram em espaços de representação ao invés de espaços de participação... A sociedade civil precisa recuperar seus canais autônomos de participação, até para submeter os Conselhos ao controle social, porque os Conselhos também precisam ser submetidos ao controle social. Se os Conselhos continuarem atuando como uma instância fechada, com fraca capilaridade social e sem sintonia com fóruns sociais mais amplos, a tendência é se burocratizarem, caírem na rotina institucional.

Por essas razões, a manutenção do trabalho de base torna-se imprescindível, ou seja, para manter o Conselheiro em sintonia permanente com o espaço de participação social, de *feedback* constante e participação ativa.

Mesmo em se tratando de contexto diferente, o trabalho a ser feito demanda habilidade por parte dos atores sociais, que se encontram no cumprimento do papel de Conselheiro Gestor de políticas públicas. Para Raichelis, “Estamos diante de um grande desafio que é criar estratégias para recompor a totalidade da política social. Os Conselhos deveriam ter essa tarefa, que transcende a política específica e setorial” (2.000, p. 45). Na prática, o perfil do ator social que vai cumprir esse papel precisa ter uma visão intersetorial de como funciona a implementação das políticas públicas, principalmente em um contexto de recursos escassos.

O processo de mobilização social, que focava no trabalho de base nos centros comunitários, associações de moradores, comunidades eclesiais, passou a focar na composição e funcionamento dos Conselhos Gestores de políticas públicas. No debate que tratou das crianças e adolescentes como novos sujeitos de direitos, Prank (2.000, p. 55 e 56) afirma que:

O Conselho é obrigatório por lei, é uma nova instituição pública com a missão de gerir a política de atendimento e a participação direta da sociedade, uma vez que são instâncias paritárias. As lideranças envolvidas até então com a mobilização em torno dos direitos da criança e do adolescente começaram a se debruçar muito mais sobre a implementação dos Conselhos do que sobre o processo mobilizador mais amplo.

Foi, a partir desse momento, que alguns integrantes do movimento entenderam que foi estabelecido um distanciamento do trabalho na base de representação, que era visto como o espaço de sustentação e legitimação da representação dos Conselheiros, considerados como representantes da sociedade civil, neste espaço de controle social.

A partir da intensificação da participação dos Conselheiros como representantes da sociedade civil, aconteceu um distanciamento sensível de ser percebido, principalmente pelo fato de as pessoas que passaram a ter acento nos espaços dos conselhos serem as lideranças que exerciam certo protagonismo na sociedade civil organizada. Para Prank (2.000, p. 56),

Em nossa avaliação, houve um hiato ainda maior quando os Conselhos entraram em funcionamento. Esse hiato começa a partir do momento em que a ampliação da mobilização é estagnada para fortalecer a participação dentro dos Conselhos e para fazer funcionar os Conselhos.

Esse cenário demonstra uma das fragilidades dos movimentos, que está relacionada com o trabalho ineficaz de renovação de lideranças que, no momento de ampliar o espaço de atuação das organizações da sociedade civil, que em tese deveria ser de fortalecimento do trabalho, conquista e promoção de direitos, vivencia-se a fragilização das mobilizações de base, o que deveria acontecer de modo contrário.

As distintas concepções que se tem dos espaços de representação é que fazem dos Conselhos um espaço em disputa permanente, que demanda ação, reflexão e, fundamentalmente, formação. Para Prank (2.000, p. 56),

Entre 1993 e 1994 ocorreu uma grande divisão no movimento na área da criança e do adolescente, quando não é mais discutida a criação de Conselhos, mas o tipo de gestão pública desejada. Uma das correntes do movimento vê a participação nos Conselhos como uma forma da sociedade ter acesso a recursos públicos, pois os Conselhos são responsáveis pela aprovação dos recursos dos fundos para a política da criança e do adolescente. Uma outra corrente assumiu uma linha de pensamento mais ampla e defendia que era preciso construir a política de infância como um todo.

A complexidade do trabalho encontra-se no fato de que os interesses são distintos e nem sempre estão a serviço da coletividade e, em alguns casos, giram em torno dos interesses individuais. Por essas razões é que se torna de fundamental importância a vigilância social, a fim de verificar se estamos mantendo o foco para o qual determinadas instâncias foram criadas.

Cada contexto reflete a realidade do momento, que, em determinados casos, podem caminhar juntos; em outros, o caminho ocorre de forma antagônica. Na discussão que tratou da representação da sociedade civil nos Conselhos de Assistência Social, Paz (2.000, p. 61) afirma que:

O que temos são políticas focalistas e critérios de partilha que não contemplam todos os Estados. É uma situação tensa do ponto de vista da política e, ao mesmo tempo, do ponto de vista da participação. O caráter deliberativo do Conselho conflita com o ponto de vista do Executivo, que faz constantes pedidos de suspensão ou adiamento da Conferência Nacional. Ela já foi adiada e passou de bianual para quadrianual porque sua realização não interessa ao governo, que tenta todo tempo interferir no poder de deliberação da sociedade civil anunciando medidas provisórias a assumindo atitudes de ingerência na escolha dos próprios representantes da sociedade civil.

Na realidade atual, o controle social não faz parte da agenda do governo que, por intermédio do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Art. 2º Para os fins do disposto neste Decreto, inclui-se no conceito de colegiado: I – conselhos. Ou seja, vivenciamos retrocesso, quer seja do ponto de vista legal quanto do social, na gestão do governo federal.

Se o governo reflete o estágio de organização da sociedade civil, certamente o trabalho terá que ser reiniciado da base, a fim de superarmos as dificuldades que estamos vivenciando nos dias atuais. Segundo Paz (2.000, p. 62) “As organizações e movimentos sociais têm a tarefa de construir canais de participação popular e devem tomar a iniciativa de estabelecer um processo de formação que ajude a atuação dos conselheiros”. Um processo de formação que seja capaz de promover a emancipação da população, com valores de vida e respeito às instituições democráticas para, quem sabe no futuro, ajudarmos a construir um país em que o exercício da cidadania faça parte da realidade.

Atuar em uma instância que se propõe formular políticas públicas pressupõe conhecimento da coisa pública, mesmo que para nivelar o debate, uma vez que se pretende

sair do plano reivindicativo para o plano propositivo. Na sistematização que tratou da atuação dos movimentos sociais na implantação e consolidação de políticas públicas, Bonfim (2.000, p. 63) afirmou que:

Chega a ser angustiante perceber a falta de preparo dos conselheiros para o desempenho de seu papel quando acompanhamos os relatos sobre o cotidiano de suas tarefas de representação. Para ser conselheiro, a vivência política não é suficiente, é preciso conhecer como funciona o Conselho e a máquina pública.

Daí a importância da formação permanente dos Conselheiros, para que suas intervenções sejam qualificadas, e isso vale tanto para os representantes da sociedade civil quanto para os representantes do governo.

A qualidade da representação precisa ser olhada com atenção pelas organizações da sociedade civil, para sinalizar credibilidade com a instância de participação direta estabelecida na Carta Magna do Brasil. Para Bonfim (2.000, p. 64),

Os Conselhos são uma conquista, mas se não repensarmos nosso papel podemos cair em descrédito. Lutamos pelo direito de participar, para que as políticas sejam definidas com a participação da população. Esta é uma conquista de anos de luta e nem sempre damos importância para a qualidade da nossa participação. Outros setores, que não tiveram papel tão fundamental como o nosso na conquista destes espaços, hoje se apropriam deles de forma muito mais competente e qualificada.

A publicidade do trabalho desenvolvido pelos Conselhos Gestores, sua agenda pública, suas pautas e suas deliberações são formas de mostrar para a sociedade a seriedade do trabalho desenvolvido no Conselho como instância de controle social.

A construção de espaços públicos para que a sociedade civil organizada faça parte das tomadas de decisão, em partilha de poder com o Estado, precisa ser valorizada com muita intensidade. Na sistematização que tratou dos conselhos como instrumento da sociedade civil Caccia-Bava (2.000, p. 68) afirma que,

Os Conselhos são essenciais para a construção de um espaço público onde os distintos atores sociais negociam a partilha de recursos, de riquezas e as políticas. Se não houver uma representação popular forte nos conselhos esta partilha vai se dar de forma tradicional. As elites ficam com tudo e dão um pouquinho para o povo. Por outro lado, se esses espaços forem valorizados como espaço de decisão política, de formulação de política, de partilha de orçamento e os setores organizados da sociedade civil souberem defender uma redistribuição desses recursos geridos por esses Conselhos, então nós teremos uma melhoria de qualidade de vida da maioria.

Para isso, a sociedade civil representada nos conselhos precisa demonstrar força política e capacidade de interlocução com sua base de representação, a fim de que a tomada de decisão desse órgão colegiado possa impactar, de forma positiva, a vida da maioria da população.

A democracia participativa tem possibilidade de ser efetiva, através do trabalho de base junto às comunidades e organizações da sociedade civil, até pelo fato de ninguém ser representante de si mesmo. Segundo Caccia-Bava (2.000, p. 69),

As políticas sociais dependem de mobilização. Se o Conselho estiver fragilizado, é responsabilidade da sociedade civil se manifestar. Este espaço de decisão é construído pela capacidade efetiva de atuação da representação popular da coletividade. É necessário que haja por trás deste representante um movimento organizado, uma associação, uma confederação, uma articulação social que dê peso político a sua participação.

Quando o conselheiro exerce a participação direta, sendo porta voz de uma base organizada, acontece uma participação legítima e certamente o conselho se constitui em uma instância fortalecida.

O acúmulo de conhecimento dos conselheiros, como resultado da formação nos vários campos do saber, contribui de forma significativa para que os conselhos exerçam suas atribuições com a excelência que se pretende de um espaço de participação direta. Na reflexão que tratou dos desafios para o funcionamento eficaz dos conselhos, Cruz (2.000, p. 75) destaca que:

Quanto maior o acesso às informações; a formação cultural, educacional e política e a consciência de seu papel, melhor será o desempenho dos conselheiros. As experiências que alcançam melhores resultados têm conselheiros com esse perfil. Isso possibilita a participação efetiva nas reuniões e questionamentos consistentes tendo em vista as informações transmitidas pelos gestores.

Na perspectiva dessa reflexão, a qualidade do trabalho dos conselhos tem relação direta com a qualidade dos conselheiros, que assumem esses espaços com o perfil de liderança política, cultural e social.

O reforço de um necessário trabalho de base, que possa dar o suporte para a participação direta do Conselheiro é vislumbrado por Cruz (2.000, p. 76), que também comunga da concepção de que o conselheiro,

Deve representar um movimento, uma entidade ou uma parcela da comunidade e garantir o retorno das discussões do Conselho à sua base. Deve levantar as necessidades de sua comunidade, levá-las ao Conselho, discuti-las e garantir o retorno das informações. O resultado para a legitimidade desse Conselho se amplia quanto maior for o vínculo do conselheiro com a sua população 'eleitora.

Com base nessas orientações teóricas, faz-se necessário que, no processo de formação de conselheiros, seja disponibilizada uma trilha de oficinas de planejamento, para que sua prática seja orientada por esse instrumento técnico, que pode contribuir com o exercício prático dos Conselheiros.

Nas regras de funcionamento de um conselho, todos os fundamentos que estão sendo apresentados são necessários para que o trabalho prático dessa importante instância de controle social aconteça. Na sistematização da efetividade e eficácia dos conselhos, Teixeira (2.000, p. 93 e 94) afirma que:

Para o Conselho ter efetividade é preciso paridade, representatividade e pressão social para que a deliberação se concretize. A eficácia de um Conselho é medida pelo conhecimento da máquina administrativa, a regularidade de reuniões, a participação no orçamento e a formulação de propostas.

Para tanto, é preciso que a paridade vá além da representatividade numérica, no sentido de estabelecer foco também na qualidade da representação, o que demanda conhecimento da administração para formular e deliberar sobre as políticas públicas.

É importante que a sociedade civil organizada, dos dias atuais, faça um resgate histórico das lutas sociais de décadas passadas, a fim de compreender como se deu o processo de conquistas no estado democrático de direitos. Para Teixeira (2.000, p. 95), “O Conselho é um instrumento de democracia, como vários outros, e talvez não seja o mais eficaz. Ele é fruto de uma luta, de uma conquista, e pode ter a sua efetividade e seu desempenho melhorados”. É isso que os atores sociais precisam ter em mente, quando tecem críticas sobre a ineficácia do conselho, por tratar-se de um instrumento de participação direta da sociedade, estabelecido na carta magna e nas legislações correlatas.

No debate sobre a institucionalização da participação, há posições dentro do movimento social tanto a favor quanto contra o conselho como institucionalidade democrática, o que demanda complexos desafios para se tornar referência junto às organizações da sociedade. Na reflexão sobre o conselho de política pública, ao abordar a institucionalidade pública democrática, Teixeira (2.000, p. 105) afirma que, “a legitimidade dos membros do Conselho decorre da sua estreita vinculação à sociedade, através das entidades representadas e do processo de interlocução que estas desenvolvem ou podem desenvolver com a população”.

Assim, é reforçada a perspectiva do trabalho de base para dar legitimidade ao exercício dos conselheiros, tanto na relação direta com as entidades que representam quanto fundamentalmente junto à sociedade, quando se dá publicidade ao trabalho do conselho.

Nos dias de hoje são vários os veículos de comunicação que podem publicizar o trabalho desenvolvido pelos conselheiros que representam o governo e a sociedade civil, os debates que fundamentam as deliberações que se tornarão resolução. Para Teixeira (2.000, p. 106),

A legitimidade do caráter deliberativo dos Conselhos enfatiza a necessidade de publicizar o debate que ocorre no seu interior e a importância do funcionamento de espaços mais abertos e plurais, que possam servir de instâncias críticas em relação a estas deliberações.

O Conselho, como instância de participação direta, tem possibilidade de construir agenda de escuta junto à sociedade a fim de ampliar ainda mais o processo de acolhimento de propostas que podem consolidar a legitimação do Conselho como espaço de deliberação.

Existe um debate que precisa ser aprofundado em relação às políticas setoriais e universais para que as lideranças da sociedade civil organizada possam conduzir seus rumos na consolidação de um projeto político para a sociedade. Segundo Teixeira (2.000, p. 106),

Para que os Conselhos venham a se constituir realmente em elementos de uma nova institucionalidade pública e democrática, é necessário ainda que a sociedade civil e os seus representantes políticos e sociais constituam um projeto político global e estratégico que seja referencial para as deliberações de políticas setoriais, sem o que torna-se impossível impedir a fragmentação destas políticas posta em vigor pelo governo.

O exercício democrático de forma institucionalizada requer um processo de organização que seja capaz de pensar estrategicamente as deliberações de políticas setoriais na perspectiva de impactar positivamente o conjunto da sociedade.

O trabalho que se fez durante a abertura democrática do Estado brasileiro foi de construção de variados instrumentos do exercício da democracia e os Conselhos Gestores de políticas públicas foram um desses instrumentos. Para Teixeira (2.000, p. 118),

Os Conselhos, apesar dos limites e obstáculos, constituem um grande instrumento de democratização do poder e da sociedade. Hoje, o desafio que se apresenta para a sociedade civil é o de torná-los efetivos, ampliando seu impacto não só sobre a gestão, mas na elaboração de novas políticas públicas. Para os diversos níveis do Estado, o desafio é garantir recursos para o funcionamento autônomo destas instâncias e para a implementação das políticas nelas formuladas.

O trabalho que se pretende efetivo, com certa autonomia, é complexo se considerarmos que estamos diante de um instrumento paritário, que certamente vai precisar que a gestão pública seja favorável a iniciativas de caráter democrático, do contrário, quando a correlação de forças é desfavorável, a vivência decorrente sofre limitações.

O referencial teórico desse trabalho estabeleceu foco no processo de participação social, em perspectiva ampliada, no que se denomina de exercício de cidadania e no conjunto de reflexões que se apresentam tanto da concepção de partilha de poder quanto da co-gestão, são pautas políticas que colocam os Conselhos Gestores como ferramentas dessa dimensão. Na entrevista sobre Conselhos, Esfera Pública e Co-gestão, Daniel (2.000, p. 123) afirma que:

Os Conselhos Gestores de políticas públicas fazem parte de uma dimensão mais ampla das ações de governo e envolvem, na verdade, uma transformação na própria forma de fazer gestão pública. Eles têm a ver com uma concepção de co-gestão, uma concepção de partilha de poder. São novos espaços, novas esferas públicas no interior das quais a agenda fundamental é justamente a agenda voltada ao fortalecimento dos direitos de cidadania.

É importante destacar que a experiência do Estado brasileiro reflete a realidade de um trabalho que já dura 33 (trinta e três) anos. Certamente já ocorreram altos e baixos ao longo desse processo e no momento atual o país está sendo conduzido por uma gestão pública que é declaradamente antidemocrática.

Na prática, o trabalho precisa ser intensificado na perspectiva de escolha de um governo que seja capaz de conduzir o Estado na definição de políticas públicas que possam impactar de forma positiva a vida das pessoas de todas as classes sociais. Para Daniel (2.000, p. 123), “a democracia deve ser concebida como um sistema que envolve a relação entre o Estado, o governo e a sociedade”. Ou seja, a democracia como forma de governo, que é conhecida como governo do povo, requer organização e disciplina para estabelecer uma relação efetiva entre Estado, governo e sociedade.

O Conselho, como espaço de participação de iniciativa do poder público, que partilha com a sociedade civil responsabilidade de discussão, formulação e tomada de decisão, tem sua importância para os governos de concepção democrática. Para Daniel (2.000, p. 124), “O fortalecimento dos Conselhos é extremamente importante para a cidadania, num país como o Brasil, porque eles significam uma esfera pública que é partilhada entre o governo e a sociedade, sem ser puramente estatal”. Os órgãos de controle regulamentaram uma série de instrumentos, que responsabilizam os Conselhos como órgãos de controle social para acompanhar a execução de uma variedade de políticas públicas.

O processo de participação nos Conselhos gestores possibilita a ampliação do vocabulário dos Conselheiros, qualifica os cidadãos da sociedade para o saber fazer da respectiva política pública que está representando de forma direta. Para Daniel (2.000, p. 125),

Surge algo novo quando estes Conselhos são criados e começam a funcionar com eficácia. Criam-se espaços onde segmentos da população se articulam, trocam informações, criam conceitos, transmitem esses conceitos para outros segmentos da população e assim por diante.

É uma experiência que contribui de forma significativa para o avanço das políticas públicas, pelo fato de vivenciarmos a alternância de poder. Assim, quanto mais pessoas houver com o domínio da coisa pública, melhor será para avançar na construção democrática da gestão, para não ficarmos convivendo com retrocessos políticos e sociais.

Cabe às organizações da sociedade civil o papel de renovar lideranças para a ocupação de espaços públicos dos Conselhos e de outras instâncias de participação, para que possam surgir novos dirigentes e, com isso, fortalecer ainda mais o trabalho dos movimentos sociais organizados. Para Daniel (2.000, p. 126), “Um dos desafios para o fortalecimento dos Conselhos é criar as condições mais adequadas, para que novos protagonistas ganhem a cena

pública, para que se multipliquem as lideranças, as pessoas interessadas em participar da gestão pública”. É uma necessidade, por ser um trabalho de relevância pública e de forma voluntária, que exige que as lideranças da sociedade civil se desdobrem, na luta pela sobrevivência profissional e militância política.

Nos dias atuais, a complexidade das demandas sociais requer do mesmo jeito uma complexidade de formulação de políticas públicas, que venham responder às demandas sociais, que vem surgindo de forma exponencial. Para Daniel (2.000, p. 126), “É importante que haja um esforço conjunto de governo e comunidade, para multiplicar os interessados em participar da gestão pública, através de Conselhos criados na sua configuração de interesses”. Na realidade dos dias de hoje, os Conselhos Gestores estão com dificuldades de conseguir lideranças da sociedade civil organizada para assumir o papel de Conselheiros, exatamente pela dificuldade de renovação de lideranças.

A ação protagonista, quando aliada a um processo permanente de formação, pode promover a qualidade da representação dos movimentos sociais organizados, o que não pode ser diferente com os representantes dos órgãos governamentais. Para Daniel (2.000, p. 126),

A criação de Conselhos cria novos protagonistas, novas lideranças. Esta expansão é muito positiva e deve continuar, mas a ampliação dos Conselhos necessita de qualidade. Para que o Conselho funcione como deve funcionar, os representantes do governo precisam estar qualificados para responder em nome do governo.

No caso dos representantes dos órgãos governamentais, é de fundamental importância que os Conselheiros sejam investidos de poder, para tomada de decisão nas deliberações dos Conselhos, além da qualificação como pré-requisito de necessidade ímpar.

Mesmo em se tratando de uma instância institucionalizada, de participação direta da sociedade civil organizada, cabe às lideranças da sociedade civil o papel de imprimir um ritmo de trabalho de permanente interação com essa instância de deliberação. Para Daniel (2.000, p. 126),

É preciso um esforço da própria comunidade em relação à participação e esse esforço é básico e insubstituível. A participação da comunidade tem de ser espontânea, tem de ser uma decisão do cidadão e da cidadã que quer dedicar parte de seu tempo para assumir essa parcela de responsabilidade.

Pela regra da lei, o trabalho poderia acontecer de forma equilibrada, mas, na prática, existe uma correlação de forças desfavorável para os representantes da sociedade civil, que precisam assumir responsabilidades para exercer sua cidadania.

A responsabilidade com a estruturação física e técnica, que possa dar suporte às ações dos Conselheiros (as) compete ao Estado em todas as suas instâncias, sejam elas Municipal, Estadual ou Nacional. Para Daniel (2.000, p. 128),

É preciso criar condições para que as pessoas não apenas participem de um Conselho, mas também ganhem referências mais sólidas a respeito dos temas tratados nele. É importante que elas tenham domínio das políticas públicas sem serem servidores públicos, sem serem acadêmicos.

O processo de participação direta também possibilita que os Conselheiros passem a ter maior domínio da coisa pública, principalmente para os representantes da sociedade civil e, quando aliada à formação permanente, a qualidade técnica vai se tornando mais evidente.

Os Conselheiros (as) que representam os órgãos governamentais têm papel relevante não só no suporte dos trabalhos estruturais e técnicos, mas também de tomada de decisão por estar se tratando de políticas públicas que podem viabilizar ou inviabilizar as ações dos Conselhos. Para Daniel (2.000, p. 128),

Se a presença dos representantes do governo não é uma presença qualificada, se os representantes não falam em nome do governo, o papel que os Conselhos podem ter como espaço de formulação e de definição de políticas pública se reduz. Se a presença dos conselheiros do governo é uma presença qualificada, se eles falam em nome do governo e sabem que podem defender posições sem ter que parar a reunião para fazer consultas ao Secretário ou qualquer outra pessoa, a situação é completamente diferente.

É da representação autônoma que os Conselheiros (as) governamentais necessitam para desenvolver seu papel, o que está certamente aliado à qualidade da representação, que é produto do domínio das políticas públicas, com todos os seus fluxos para acontecer na prática.

O cenário vai ser sempre de correlação de forças entre os representantes da sociedade civil e dos órgãos do governo, por ser uma dinâmica inerente ao processo de organização de base social, com demandas de ambos os lados funcionando como provedores de políticas públicas. Para Daniel (2.000, p. 130),

A relação entre Estado, governo e a comunidade é sempre uma relação contraditória. É algo que nunca vai ser resolvido até as últimas consequências porque resolver uma relação contraditória significa acabar com a contradição. Se acabar a contradição, acaba a própria participação e a relação democrática entre Estado e a sociedade. Temos que conviver com essa contradição.

Estabelecer um processo de relação amistosa não significa abrir mão de uma postura crítica fundamentada, que seja capaz de impor respeito aos posicionamentos dos Conselheiros (as), é também através do contraditório que o exercício democrático acontece na prática, daí a defesa intransigente do Estado democrático de direito.

Do ponto de vista organizacional, faz-se necessário estabelecer um espaço de articulação que possa fortalecer o trabalho dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, que é o fórum dos direitos da criança e do adolescente, ou fórum DCA. Na definição de Garcia (1993, p. 14),

Os fóruns são espaços de organização e mobilização da sociedade, locus legítimo de escolha dos representantes da sociedade civil; espaço de articulação do poder e do saber da sociedade; espaço de debate, de divulgação de ideias, de estímulo a propostas de políticas que façam avançar as conquistas democráticas, e de articulação com os parlamentares.

É o espaço que evidencia o nível de organização da sociedade porque é integrado por organizações não governamentais, sindicatos, entidades da sociedade civil, entidades de classe e outras organizações que se predisponham a trabalhar pela democratização social.

Do ponto de vista teórico, o fato de não existir um fórum ativo e atuante em defesa da criança e do adolescente, articulado com os demais segmentos sociais, revela a desorganização da sociedade, por não constituir retaguarda para os representantes da sociedade civil nos espaços institucionais deliberativos. A existência do fórum é uma experiência concreta de organização da sociedade civil, que atua em defesa da criança e do adolescente, além de ser o espaço que possibilita o debate e a capacitação dos representantes da sociedade civil, dentro do conselho. O fórum garante ainda uma constante mobilização da sociedade para qualificar cada vez mais sua participação, controle e monitoramento de gestão da coisa pública.

Os conselhos de direito, que surgiram para provocar as mudanças na sociedade, podem falhar, caso não consigam pensar na identidade do fórum como um espaço público, necessário ao estabelecimento de uma articulação tecnopolítica dos atores sociais que

compõem a sociedade civil. Por sua vez, esta deve estabelecer a identidade do fórum enquanto espaço legítimo, que tem papel e missão de possibilitar debates sobre as políticas públicas, até para garantir a efetividade de sua missão, que é o controle social. Outro aspecto importante que deve ser considerado é que, tanto o papel quanto o objetivo do fórum, por não estarem definidos em lei, demandam uma construção a partir da organização da sociedade civil, principalmente, por não ser reflexo da institucionalização da participação popular, mas da espontaneidade da organização para o exercício cidadão.

CONCLUSÃO

Em artigo, publicado por Lima, Alencar, Ribeiro, Cruxên e Souza (2014) com o sentido de estabelecer indicadores de participação social, foi realizada investigação de aspectos que possibilitassem aferir a institucionalização dos conselhos. Denomina-se institucionalização ao processo de inserção na burocracia do Estado para fortalecer a capacidade de execução, a estrutura do conselho, preservando sua relativa autonomia e consolidando regras de maneira formal.

Neste sentido, para aferir a institucionalização de um conselho, foram observadas três dimensões: “i) reconhecimento formal, por parte do Estado, de que o conselho é uma instância integrante do processo de tomada de decisões; ii) disponibilidade de recursos para esta tomada de decisão; e iii) aprendizado acumulado para o processo decisório”.

O conselho, como parte integrante do processo de tomada de decisão, necessita o reconhecimento, pelos órgãos de Estado, de sua existência como uma instância de participação institucionalizada. O Conselho encontra-se sob responsabilidade do Estado e as características formais relacionadas à institucionalização dos conselhos precisam ser observadas por este. Em última instância, é o Estado quem reconhece o poder de fala dos atores sociais neste espaço institucionalizado.

A visão que se tem do conselho como uma institucionalidade participativa será destacada pelo ato normativo de sua criação, que vai estabelecer o tipo de vinculação do conselho na estrutura do Estado. Aspectos como ato normativo de criação, caráter decisório e vinculação a estatutos, políticas ou sistemas, são meios de análise que estabelecem, por parte do Estado, o reconhecimento do conselho. O reconhecimento do Estado será sinalizado pelos diferentes atos normativos, pela especificidade que cada ato tem a cumprir na regra legal.

Um maior grau de institucionalização é dado aos conselhos que são criados por lei, por ser um ato normativo que cria um direito novo, que é produto de discussões públicas e aprovação pelo poder legislativo. Mesmo tendo sua semelhança com a lei, no que diz respeito ao conteúdo, o decreto regulamenta normas que já foram criadas pela lei, sem criar direitos novos, e sua criação é de competência do chefe do poder executivo. Quanto à portaria, esta é de competência de autoridades, que estão abaixo do poder executivo e, portanto, de fácil

revogação, por ter menor reconhecimento formal, ao passo que os decretos só podem ser revogados pelo chefe do poder executivo; enquanto que a lei pelos poderes legislativos.

Para que as decisões tomadas pelos conselhos sejam vinculantes sobre as políticas e programas e façam parte do processo burocrático, o caráter decisório, se consultivo ou deliberativo, pode ser um indicador de fundamental importância. A teoria define regras de que as decisões dos conselhos deliberativos, estabelecidas pelas resoluções, é uma prerrogativa formal a ser acatada pelos atores de fora do conselho. Diferente dos conselhos consultivos, que trabalham com recomendações, que podem ser acatadas ou não pelos órgãos que são diretamente vinculados ou por outros. Neste sentido, o fato de o Estado atribuir maior potencial de influência sobre as políticas públicas aos conselhos deliberativos, em relação aos conselhos consultivos, os conselhos deliberativos são institucionalmente mais fortes.

Na visão das autoras, os conselhos mais institucionalizados são aqueles ligados a um sistema, por ser a forma mais consolidada de organização de uma política. Em relação ao reconhecimento formal, por parte do Estado, o sistema é visto como um conjunto de princípios, planos e formas de ação para alcançar objetivos. Em relação ao Conselho dos Direitos da Criança e dos Adolescentes, temos o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, que representa a articulação e integração entre os diversos atores do Estado e da sociedade civil na promoção, defesa e controle da efetivação dos direitos da infância e da adolescência, previstos na lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Mesmo tendo um grau de institucionalização intermediária, do ponto de vista das referidas autoras, os planos ou as políticas que podem atuar sobre uma política pública, a partir de princípios predefinidos, podem ter como característica um conjunto de ações programadas. Geralmente essas ações são executadas por diferentes órgãos da administração pública, de forma isolada ou em conjunto. O certo é que trabalhar de forma articulada constitui um desafio para potencializar as ações governamentais que justificam, de forma sistemática, que trabalham com recursos escassos.

Para referidas autoras, os conselhos considerados de baixa institucionalidade, são aqueles vinculados a estatuto, que são compreendidos como um documento formal, que expressa os princípios que regem a área de política. Segundo o argumento das mesmas, não ocorre o envolvimento direto com discussões específicas e elaboração de políticas abrangentes de forma necessária. A baixa capacidade de influência sobre políticas governamentais pode significar menos reconhecimento por parte do Estado, dependendo do

grau de institucionalização do conselho, quando vinculado a um estatuto, a uma política ou a um sistema.

Para mensurar a institucionalização dos conselhos para que tenha capacidade de cumprir com o seu propósito foi pensado na disponibilidade de recursos. Exemplo fundamental de recurso é existência de uma secretaria executiva que tenha competência de cuidar de toda a parte administrativa do conselho tais como: planejar as ações do conselho, comunicar as datas e pautas das reuniões; produzir as atas; produzir e digitalizar documentação, como as resoluções; oferecer informações e subsídios para o funcionamento das reuniões, entre outras funções organizativas que forem necessárias para organizar a reunião do pleno. As comissões de trabalho como recurso organizacional que podem ser convocadas sistematicamente para aprofundar os debates, nivelar a discussão e subsidiar o conselho para a tomada de decisão, ou seja, são recursos que podem se garantir capacidades técnicas dos servidores que dão suporte ao espaço, por se tratar de recursos materiais e organizacionais.

A otimização das atividades do conselho pode ter contribuição, além dos recursos materiais e organizacionais, com a experiência de conhecimento acumulado com o tempo. Na visão destas autoras, a formulação de políticas públicas, que é resultado da capacidade de intervenção, tem por base experiências prévias do aprendizado técnico e organizacional. As exigências técnicas e burocráticas da gestão de políticas públicas podem ser respondidas pelos conselhos, que acumulam essa experiência ao longo do tempo.

Na perspectiva do que foi acumulado com o aprendizado organizacional, o tempo de existência dos conselhos pode contribuir com sua capacidade de intervenção. Neste sentido, a maior institucionalização caberia ao conselho mais antigo. No cumprimento do papel administrativo e organizacional, concernentes à rotina dos conselhos, estariam periodicidade das reuniões, frequência das reuniões e, certamente, quanto mais frequentes forem as reuniões, maior será a experiência e conhecimento institucional. A existência de conferência vinculada ao conselho é outro aspecto a ser considerado, assim como a quantidade delas, por revelar maior institucionalização aos conselhos que realizaram maior número de conferências. No Estado do Pará já foram realizadas dez conferências estaduais, pela capacidade estrutural do Conselho Estadual dos Direitos das Crianças e Adolescente de organização de um evento dessa abrangência.

É importante destacar que a ótica da institucionalização possibilita o cumprimento do papel de rotina de uma burocracia de Estado, necessária na condução de políticas públicas, o

que não se trata de efetividade e sucesso do conselho. O máximo que pode indicar é o potencial de capacidade para cumprir o real papel a que se destina, com base no aspecto da lei. O resultado da participação, as dinâmicas internas em que o conselho está inserido e, certamente, o contexto político, seriam outras variáveis para avaliar a efetividade do conselho e isso não foi possível ser feito, devido à pandemia do novo coronavírus, o que certamente será aprofundado em trabalhos futuros.

Apesar dos diferentes estágios de implementação do processo de descentralização político-administrativa e da organização da sociedade, que eleva a sua participação através de espaços institucionais, que têm como atribuição a formulação de políticas públicas, a gestão estadual ainda vem enfrentando muitas dificuldades para atuar com autonomia. A competição pelo poder político dos dias atuais vem possibilitando uma prática que permite à população local iniciar um processo participativo, que pode possibilitar o rompimento efetivo com as formas tradicionais de gerir as políticas públicas no âmbito do Estado. Neste sentido, a gestão pública está passando por um processo de transformação em todas as relações sociais, na perspectiva de criar condições de estabelecer modelos alternativos de gestão, o que só se vislumbra em um nível descentralizado e participativo.

Com o processo de institucionalização da participação social, tendo os Conselhos deliberativos como os principais espaços de intervenção da sociedade civil, a autonomia da organização social, que se estabelecia nos fóruns de debates, ficou relegada a segundo plano. As consequências dessa situação têm-se refletido nas atribuições dos conselheiros, que, pelo pouco tempo disponível, em detrimento de suas atividades institucionais e, principalmente, pelas dificuldades encontradas em estabelecer o debate em suas instituições de origem, passa a ser um problema. A intensificação da organização da sociedade civil nos fóruns de discussão, na perspectiva de instrumentalizar a representação da sociedade civil nos espaços institucionais de participação, pode se constituir em uma possibilidade real de mudança.

As políticas públicas direcionadas às crianças e adolescentes se fizeram presentes desde o período do regime militar, tendo, na aprovação da Constituição Federal de 1988, um instrumento de fundamental importância para a melhoria do atendimento dessas crianças e adolescentes. Analisa-se, portanto, que esse processo está sendo lento no nível de formulação de política e de um reordenamento institucional, necessário para efetivar o que estabelece a legislação. A resistência em ver as crianças e adolescentes enquanto sujeitos de direito é um dos entraves dessa lentidão. O desafio é grande e necessita de um árduo processo de

divulgação e popularização do Estatuto da criança e do adolescente, a fim de construir uma sociedade em que as pessoas sejam reconhecidas e atendidas como cidadãos.

As ações desenvolvidas no Estado do Pará, no atendimento às crianças e adolescentes, seguindo os princípios da política estadual, têm sido de significativa importância, porém ainda não suficientes. O crescimento do índice de pobreza e extrema pobreza, como produto da política do governo federal, retira os pais de famílias do mercado de trabalho e leva um número, cada vez maior, de meninos e meninas ao espaço da rua para ajudar no orçamento familiar. Assim sendo, o Estado deveria criar novas estratégias para enfrentar esse problema, se quer efetivamente garantir que esses sujeitos, ainda em processo de desenvolvimento, possam crescer sem medo de olhar para o futuro.

Reafirma-se o que foi trabalhado no item três, em que o caminho da institucionalização da participação social, ao longo desses trinta e três anos de experiência constitucional cidadã, já nos dá base suficiente para realizar os ajustes teóricos e, fundamentalmente, o exercício da prática. Ao considerar que o espaço de participação nos Conselhos gestores de políticas públicas é o espaço da democracia participativa, faz-se necessário um processo de vigilância permanente, afim de que seja verificado o cumprimento do seu papel enquanto instância de participação direta da sociedade. O papel de articulação das políticas públicas é uma das nobres tarefas do conselho dos direitos da criança e do adolescente, o que demanda um processo de formação permanente, para que as composições dos conselhos tenham a possibilidade de refletir esse perfil de conselheiros.

A participação social, que possibilita à pessoa em processo de desenvolvimento, desde a infância até a fase da maturidade, uma leitura crítica da realidade, é uma construção de médio e longo prazo, que demanda um trabalho árduo e permanente, e com muitos percalços ao longo do caminho. Não é diferente a abordagem do papel dos Conselhos nos diferentes campos de ação das políticas públicas, por ser uma parte do processo e precisar do complemento do trabalho, por intermédio da relação com a base da sociedade. Atuar em uma instância, que se propõe formular políticas públicas, pressupõe conhecimento da coisa pública, até para nivelar o debate em que se pretende sair do plano reivindicativo para o plano propositivo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira de. **O bicameralismo na constituição de 1988**. UNB, 2008.

ANDREWS, C.W. KOUZMIN, A. **O discurso da nova administração pública**. Lua Nova 45. 1998. P. 97-129.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BONFIM, Raimundo. **A atuação dos movimentos sociais na implantação e consolidação de políticas públicas**. In: Carvalho, Maria do Carmo A. A. e Teixeira, Ana Claudia C. (org). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000.

BRASIL. Constituição. *Constituições do Brasil: de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 e suas alterações/Índice* Ana Valadares A.N. de Alencar. Leyla Castello Branco Rangel – Brasília: Senado Federal, subsecretaria de edições técnicas, 1996.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da república federativa do Brasil: Texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas emendas constitucionais n°s 1/92 a 67/2010, pelo Decreto n° 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n°s 01 a 6/94*. – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2011. 578 p.

BRASIL. Lei n° 12.527, de 18 de novembro de 2011. *Lei de Acesso à Informação*. Regulamenta o art. 5°, XXXIII, art. 37, §3°, II e art. 216, §2° da Constituição Federal de 1988.

BRASIL. Decreto 7.724, de 16 de Maio de 2012. *Regulamenta a Lei n° 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5°, no inciso II do § 3° do art. 37 e no § 2° do art. 216 da Constituição*.

BRASIL. Lei Complementar n° 101/2000. *Lei de responsabilidade fiscal*. – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017. 51 p.

BRASIL. Lei n° 8.069, de 13 de julho de 1990. *Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências*.

BRASIL. Lei n° 9.709 de 18 de novembro de 1998. *Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal*.

BRASIL. Decreto n° 9.759, de 11 de abril de 2019, *extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal*.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Lua Nova 45. 1998. P. 49-95.

CASSIA-BAVA, Silvio. **Dilemas da gestão municipal democrática**. In: Valladares/Coelho (orgs): *Governabilidade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1995. P. 161-218.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **Gestão municipal dos serviços de atenção à criança e ao adolescente**. São Paulo: IEE PUC-SP/CBIA, 1995.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. O longo Caminho. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles. **Desafios para o funcionamento eficaz dos Conselhos**. In: **Carvalho**, Maria do Carmo A. A. e Teixeira, Ana Cláudia C. (org). Conselhos Gestores de Políticas Públicas. São Paulo: Pólis, 2000.

DANIEL, Celso. **Conselhos, Esfera Pública e Co-gestão**. In: **Carvalho**, Maria do Carmo A. A. e Teixeira, Ana Cláudia C. (org). Conselhos Gestores de Políticas Públicas. São Paulo: Pólis, 2000.

FARIA, Cláudia Feres. **Plebiscito e Referendum**. In: Avritzer Leonardo/Anastasia Fátima (orgs): Reforma política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

FLEURY, Sonia. **Iniciativa Popular**. In: Avritzer Leonardo/Anastasia Fátima (orgs): Reforma política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

FREY, Klaus. Crise de estado e estilo de gestão municipal. Lua Nova 37. 1996. P. 107-138.
GARCIA, Margarita Bosch et all. **Conselhos municipais de direitos**. Exercício da participação. Recife: CENDHEC, 1993.

GOHN, Maria da Glória. **Os Conselhos de Educação e a Reforma do Estado**. In: **Carvalho**, Maria do Carmo A. A. e Teixeira, Ana Cláudia C. (org). Conselhos Gestores de Políticas Públicas. São Paulo: Pólis, 2000.

GOMES, Ana Lígia. **Histórico da Política de Assistência Social no Brasil**. In: **Carvalho**, Maria do Carmo A. A. e Teixeira, Ana Cláudia C. (org). Conselhos Gestores de Políticas Públicas. São Paulo: Pólis, 2000.

LIMA, P., ALENCAR, J., RIBEIRO, U., CRUXÊN, I. e SOUZA, C. (2014) **Conselhos Nacionais: elementos constitutivos para sua institucionalização**. 1951 Texto para discussão. IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

MATUS, Carlos. **Adeus Senhor Presidente**. Recife: Literis Editora Ltda, 1989.

MASTRODI, Josué. AVELAR, Ana Emília Cunha. **O conceito de cidadania a partir da obra de T. H. Marshall: conquista e concessão**. Cadernos de Direito, Piracicaba, v. 17(33): 3-27, jul.- dez. 2017 • ISSN Eletrônico: 2238-1228.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Para uma governabilidade democrática progressiva**. Lua Nova 36. 1995. P. 105-128.

PARÁ. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Pará**: texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1989. Publicada em encarte do Diário Oficial de 06 de outubro de 1989, publicada no Diário Oficial de 27 de outubro de 1989 e atualizada até a edição da Emenda Constitucional nº 61 de 11 de junho de 2014.

PARÁ. Lei Estadual nº 5.819 de 11 de fevereiro de 1994. Dispõe sobre a Política Estadual de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente no Estado do Pará e dá outras providências. Belém, PA, 11 de fevereiro de 1994.

PAZ, Rosângela. **A representação da sociedade civil nos Conselhos de Assistência Social**. In: Carvalho, Maria do Carmo A. A. e Teixeira, Ana Cláudia C. (org). Conselhos Gestores de Políticas Públicas. São Paulo: Pólis, 2000.

PRANKE, Charles. **Crianças e adolescentes: novos sujeitos de Direitos**. In: Carvalho, Maria do Carmo A. A. e Teixeira, Ana Cláudia C. (org). Conselhos Gestores de Políticas Públicas. São Paulo: Pólis, 2000.

RAICHELIS, Raquel. Sistematização: **Os Conselhos de Gestão no contexto internacional**. In: Carvalho, Maria do Carmo A. A. e Teixeira, Ana Cláudia C. (org). Conselhos Gestores de Políticas Públicas. São Paulo: Pólis, 2000.

ROUSSEAU, J. J. **Do Contrato social**. In: Coleção os Pensadores. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1997.

SANTOS, Nelson Rodrigues dos. **Implantação e funcionamento dos Conselhos de Saúde no Brasil**. In: Carvalho, Maria do Carmo A. A. e Teixeira, Ana Cláudia C. (org). Conselhos Gestores de Políticas Públicas. São Paulo: Pólis, 2000.

SINGER, Paul. **Desafios com que se defrontam as grandes cidades brasileiras**. In: Soares/Caccia Bava (orgs): Os desafios da gestão municipal democrática. São Paulo: Cortez, 1998. P. 97-141.

SOUZA, Inês Cabral Ururahy de. **Cidadania e Direitos Humanos no Estado Social e no Constitucionalismo Democrático**. Pensar, Fortaleza, v.15, n. 2, jul./dez. 2010, p. 442-454. Disponível em http://www.unifor.br/images/pdfs/Pensar/v15n2_artigo6.pdf Acesso em 14 de março de 2017.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Efetividade e eficácia dos Conselhos**. In: Carvalho, Maria do Carmo A. A. e Teixeira, Ana Cláudia C. (org). Conselhos Gestores de Políticas Públicas. São Paulo: Pólis, 2000.

TOCQUEVILLE, Alexis. **A democracia na América**. In: Coleção os Pensadores. 2ª edição. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

VOLPI, Mario. **A democratização da gestão da política para a infância e a adolescência**. In: Carvalho, Maria do Carmo A. A. e Teixeira, Ana Cláudia C. (org). Conselhos Gestores de Políticas Públicas. São Paulo: Pólis, 2000.