

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
PROGRAMA DE FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS NACIONAIS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA,
REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS

Telma Rosy Freitas Pereira Lima

CONSELHO DE DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: uma análise do
papel do conselheiro no município de Castanhal Estado do Pará mandato 2005 a 2007

Castanhal

2010



Universidade Federal de Minas Gerais
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais
Av. Antônio Carlos, 8627 – Caixa Postal 253 - Cidade Universitária - Pampulha
31270-901 - Belo Horizonte – MG / e-mail: adm_edist@fafich.ufmg.br
TEL (31) 3499-5004

ATA DE APRESENTAÇÃO DE MONOGRAFIA DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS

Aos 28 (vinte e oito) dias do mês de abril de 2010 (dois mil e dez), na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) – Brasília/DF, reuniu-se a Comissão Avaliadora da monografia intitulada ***“Conselho de Direito da Criança e do Adolescente: uma análise do papel do conselheiro no município de Castanhal Estado do Pará mandato 2005-2007”***, elaborada por ***Telma Rosy Freitas Pereira Lima***. A Comissão, composta por Leonardo Avritzer (UFMG) e Eduardo Moreira da Silva (UFMG), após apresentação da monografia, deliberou pela aprovação condicionada da referida monografia, que deve ser reformulada até o dia 30 de junho de 2010, quando deverá ser apresentada nova versão ao orientador. Para constar, foi lavrada a presente ata, assinada pelos membros presentes.

Brasília, 28 de abril de 2010.

Leonardo Avritzer (UFMG)

Eduardo Moreira da Silva (UFMG)

Telma Rosy Freitas Pereira Lima

CONSELHO DE DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: uma análise do papel do conselheiro no município de Castanhal Estado do Pará mandato 2005 a 2007

Monografia Trabalho de Especialização apresentada à Universidade Federal de Minas Gerais como requisito de avaliação para obtenção do título de especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª Claudia Feres

Co-Orientador: Prof. Msc. e Doutorando Eduardo Moreira

Castanhal

2010

Telma Rosy Freitas Pereira Lima

CONSELHO DE DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: uma análise do papel do conselheiro no município de Castanhal Estado do Pará mandato 2005 a 2007

Monografia Trabalho de Especialização apresentada à Universidade Federal de Minas Gerais como requisito de avaliação para obtenção do título de especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais.

Aprovado em ____/_____/2010

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Dr^ª. Claudia Feres Faria – UFMG

Prof. Dr. Leonardo Avritzer – UFMG

Prof. Msc. Eduardo Moreira da Silva – UFMG

AGRADECIMENTOS

A Deus por ter proporcionado a condição de prosseguir com sabedoria todas as fases que percorri durante o curso que aqui venho concluir.

Ao meu querido mestre e orientador Dr. Eduardo Moreira, pelas contribuições e críticas ao trabalho apresentado.

Aos professores do curso pelas contribuições e pelos materiais de pesquisa fornecidos.

À coordenação do curso pela sua compreensão e mediação nas negociações quando necessário.

À tutora do Curso Ana Paula Salej pela sua compreensão nos momentos difíceis da minha vida, dando-me forças para eu não desistir.

Aos examinadores da pesquisa por compreenderem minha dificuldade para concluir o estudo de grande importância pessoal e profissional.

Aos colegas Conselheiros de Direito da Criança e do Adolescente do município de Castanhal, pela disponibilidade em socializar suas ações como conselheiros.

Aos meus filhos Matheus e Haroldo Júnior pelo apoio incondicional durante todos os momentos do meu estudo.

E, em especial aos meus amigos de trabalho, pelo apoio e incentivo para que chegássemos à conclusão do trabalho.

Telma Lima

Não é possível refazer este país, democratizá-lo, humanizá-lo, torná-lo sério, com adolescentes brincando de matar gente, ofendendo a vida, destruindo o sonho, inviabilizando o amor. Se a educação sozinha não transformar a sociedade, sem ela tampouco a sociedade muda.

(Paulo Freire)

Resumo: é importante conceber os Conselhos como estruturas de uma nova institucionalidade no país. São resultantes de um processo de discussão pública que ocorre a partir dos anos 80 e que se consolida no final dessa década, sobretudo em relação às grandes áreas das políticas públicas. O presente estudo apresenta os resultados de investigação realizada sobre o grau da qualidade da participação e representação dos atores sociais no Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes do município de Castanhal, Estado do Pará (CMDCA/PA) no mandato 2005 a 2007. A pesquisa deu-se a partir da revisão bibliográfica, regimento interno, lei de criação do conselho e pesquisa de campo com aplicação de questionários. É de fundamental importância que os representantes tenham compromisso e clareza quanto ao papel que devem desempenhar nos conselhos e na elaboração e implantação das políticas sociais. Os resultados obtidos revelaram-nos que sem dúvida os conselhos constituem experiência de inovação institucional que acenam para a ampliação dos espaços de deliberação pública, porém ainda existem muitos limites, suas potencialidades ainda constituem promessa dependendo de um conjunto de questões que a torne uma prática real. Os principais limites que esta pesquisa nos revelou foram: a representação na maioria das vezes é tarefa secundária, causando baixa presença na plenária e assim fragmentando as decisões. Outro fator que a pesquisa revelou-nos foi quanto à ausência de capacitação específica fator decisivo para a qualidade da participação, e para o bom desempenho dos representantes é necessário que estes conheçam o funcionamento do aparelho estatal, os mecanismos legais que podem ser utilizados para a efetivação dos direitos conquistados.

Palavras-chave: Conselho, representação, criança e adolescente, representantes.

ABSTRACT: It's important conceive boards as structures of the one new institution in the country. They are results of a process of public discussion which occur since the 80's and that became solid in the end of this decade, above all the term the big areas of the public policy, the present study show us the outcome of investigation achieved about the grade of the quality of the interest and performance of the social actors on municipal board of the children and teenage rights in Castanhal, Pará State (CMDCA/PA), mandate from 2005 to 2007. The research had happened from the one bibliography review, bylaws, law creation of the board and fieldwork along with application questionnaires. It's fundamental the representatives they have commitment and clearly as the function they need to make in the boards and in the preparation and implantation of the social policy. The results reveals us there is no doubts the boards are experiences of institutional innovation that wave to beckon to the deliberation public, however still there are a lot of limits, its capabilities are still promises depending on a number of issues that make a real practice. The main limitations that this research has revealed: The representation the most often is secondary task, yielding a low presence in plenary and thus fragmenting decisions. Another factor the research told us was about the lack of training, a decisive factor for quality of participation and the performance of representatives is necessary to know the functioning the state apparatus, the legal mechanisms that can be used for realization of rights gained.

Key-words: Boards/Concils, representation, children and teenage, representatives.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Formas de representação na política contemporânea.....	24
---	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Qual segmento que representa	37
Tabela 2 – Nível de Escolaridade dos Conselheiros de Direito da C/A	37
Tabela 3 – Situação Ocupacional	38
Tabela 4 – Tempo que desenvolve a função de conselheiro	38
Tabela 5 – Participação em outro conselho	39
Tabela 6 – Participação em movimento em favor dos direitos C/A antes função conselheiro	39
Tabela 7 – Interesse por política	40
Tabela 8 – Como se tornou conselheiro	41
Tabela 9 – Divulga as ações do conselho para seguimento que representa	41
Tabela 10 – Segmento que representa, busca informações sobre atuação no conselho?	42
Tabela 11 – Representação dos interesses da sociedade no conselho.....	42
Tabela 12 – Representantes conhecem as atribuições do conselho que representa	43
Tabela 13 – Como é informado sobre a data das reuniões.....	43
Tabela 14 – Acesso as informações para Tomada de Decisões	44
Tabela 15 – Como obtém estas informações	44
Tabela 16 – Principais dificuldades consideradas para representantes do conselho	45
Tabela 17 – O gestor está disposto a partilhar o poder de decisão sobre as políticas da área com o conselho.....	46
Tabela 18 – Participou de algum curso de capacitação para conselheiros	47
Tabela 19 – Como você avalia sua capacidade de influência nas decisões do conselho	48
Tabela 20 – Há Conselheiros que tem maior capacidade de influência nas deliberações do conselho.....	48

LISTA DE ABREVIATURAS

CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FEBENS	Fundações Estaduais do Bem Estar do Menor
LBA	Legião Brasileira de Assistência
MNMMR	Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua
SAM	Serviço de Atenção ao Menor
SGD	Sistema de Garantia de Direitos
SINASE	Sistema Nacional de Atendimento Sócio Educativo

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	12
1	REPRESENTAÇÃO NO INTERIOR DAS EXPERIÊNCIAS DE PARTICIPAÇÃO	14
1.1	DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	14
1.2	CONSELHOS GESTORES	17
1.3	REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO INTERIOR DOS CONSELHOS	21
2	CRIANÇAS E ADOLESCENTES E SUAS CONQUISTAS POLÍTICAS E SOCIAIS	27
2.1	SURGIMENTO E EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE INFÂNCIA	27
2.2	CONQUISTAS POLÍTICAS E SOCIAIS A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988	30
3	ANÁLISE DA QUALIDADE DE REPRESENTAÇÃO NO CONSELHO DE DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	36
3.1	MÉTODO UTILIZADO E ANÁLISE DO PERFIL DOS CONSELHEIROS	36
3.2	REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO CONSELHO DE DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE CASTANHAL-PA	41
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	49
	REFERÊNCIAS	51
	ANEXOS	

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 representou o intento de firmar os direitos sociais acompanhando as transformações sociopolíticas que se processavam e que exigiam uma resposta do estado aos alarmantes indicadores de desigualdade social. Os princípios básicos dessa Constituição são a descentralização e a municipalização das políticas públicas, com a participação da sociedade civil na formulação e no controle de tais políticas.

A Constituição estabeleceu que a democracia no Brasil deveria comportar espaços institucionais de participação popular. Como exemplo desses espaços tem os conselhos de controle de políticas públicas que constituem uma das principais experiências de democracia participativa, presentes na maioria dos municípios brasileiros, articulados nos três níveis de governo, representam uma conquista da sociedade civil frente aos anseios da mesma.

Os Conselhos teriam como função principal elaborar e fiscalizar a implementação de políticas públicas setoriais na área de saúde, assistência educação e outros. A descentralização, no caso a municipalização das políticas na área da criança e do adolescente deve ser entendida como efetiva partilha de poder entre o estado e a sociedade.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) lei 8069/90, elaborada para regulamentar o artigo constitucional que estabelecia que crianças e adolescentes deveriam ser prioridade absoluta das políticas públicas e da garantia de direitos, criou os conselhos de direito das crianças e adolescentes, envolveu, não só os três níveis de governo, mas também a coletividade.

Nessa estratégia democrática de descentralização de poder, a instalação e o funcionamento dos conselhos municipais dos direitos das crianças e dos adolescentes, desempenham papéis únicos, todavia, identifica-se fragilidade no que se refere à qualidade de representação desse efetivo no funcionamento do CMDCA.

Levados por essa fundamentação e pelo conhecimento dessa fragilidade política no conselho é que este trabalho se propõe a realizar uma análise do papel dos Conselheiros Municipais de Direito das Crianças e dos Adolescentes no Município de Castanhal, Estado do Pará, mandato 2005 a 2007, com objetivo de desvelar o grau da qualidade de representação no Conselho, tanto do poder público quanto da sociedade civil na construção de uma agenda comum de discussão.

No primeiro momento procuramos analisar a representação no interior das experiências de participação e para compreendermos melhor este assunto iniciamos uma discussão sobre democracia representativa e democracia participativa, conselhos gestores de políticas públicas e a representação política no interior dos conselhos.

Num segundo momento procuramos abordar as lutas sociais em favor da conquista dos direitos das crianças e dos adolescentes, buscando fazer um resgate do surgimento e evolução do conceito de infância ao longo da história e suas conquistas políticas e sociais a partir da Constituição de 88 e com a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), onde se evidenciam as novas formas de institucionalidade (Conselhos de Direito e Tutelares).

No terceiro momento realizamos análise dos questionários aplicados acerca da qualidade de representação no conselho municipal dos direitos das crianças e dos adolescentes do município de Castanhal, procurando caracterizar e conhecer o perfil desses conselheiros, seu entendimento sobre representação e a percepção destes sobre o processo deliberativo.

Os resultados obtidos nesta pesquisa revelaram que o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente contribui para que crianças e adolescentes sejam reconhecidos e respeitados enquanto sujeitos de direito e de deveres, e pessoas em condições especiais e peculiares de desenvolvimento, necessitam superar alguns limites. A maioria dos conselheiros tem experiência participativa, um bom nível de escolaridade, porém responde ter pouco conhecimento técnico, o que compromete no momento de deliberação e tomada de decisão.

Outro ponto que precisa avançar é quanto à participação dos conselheiros, a pouca rotatividade dos representantes do poder público compromete a qualidade da discussão, não insere novos atores no processo. Dentre eles, poucos detêm conhecimento acerca da questão, a maioria dos secretários só renova as portarias sem procurar buscar informações da atuação do representante no conselho.

Observou-se que é respeitado o princípio da paridade, contudo esta paridade é apenas numérica. Muitos dispõem de sobras de tempo para atuarem no conselho, mas têm que estar presentes em vários conselhos, sem tempo de se preparar para tanto, comprometendo a qualidade da representação. Outro fator decisivo é necessidade de capacitação, não só a capacitação política, mas também capacitações técnicas vêm contribuir com posicionamentos coerentes frente a uma ação efetiva no conselho, contribuindo para a elaboração de políticas públicas para as crianças e adolescentes do município.

1 REPRESENTAÇÃO NO INTERIOR DAS EXPERIÊNCIAS DE PARTICIPAÇÃO

1.1 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Para compreendermos melhor esse assunto, faz-se necessário recorrermos brevemente à história do debate sobre a democracia. Segundo Boaventura de Souza Santo e Leonardo Avritzer no texto “**Para ampliar o cânone democrático**”, a democracia assumiu um lugar central no campo político durante o século XX. Os autores afirmam que este século é marcado por intensa disputa em torno da questão democrática.

Faz-se relevante destacar que, em meio a essa disputa emergem dois debates centrais. O primeiro focava a desejabilidade da democracia, tendo como teóricos referenciais: Weber, 1979, Schmitt, 1926, Kelsen, 1929, Michels, 1949, Shumpeter, 1942. O segundo debate centrou-se na discussão em torno das condições estruturais da democracia no contexto do pós-segunda guerra mundial, tendo como sujeitos referenciais Moore, 1966, O’Donnell, 1973, Przeworski, 1985. Segundo Santos e Avritzer (2008: 12 apud Moore,1966) um conjunto de características estruturais explicariam a baixa densidade democrática na segunda metade do século.

Um outro debate se articulava a essas condições estruturais, sobre as virtualidades redistributivas da democracia. Segundo Santos e Avritzer (2008: 12 apud Przeworski,1985), esse debate partia do pressuposto que na medida em que, certos países venciam a batalha pela democracia, junto com a forma de governo eles passavam a usufruir de uma certa propensão distributiva caracterizada pela chegada da social democracia ao poder. Onde haveria tensão entre capitalismo e democracia, implicaria gastos distributivos para os setores sociais desfavorecidos e colocaria limites a propriedade.

Na última década do século XX, quando se mudou os termos do debate democrático, veio à tona o problema da forma e da variação da democracia. Santos e Avritzer (2008: 13) colocam que o problema da construção democrática em geral deveria ser derivado dos problemas enfrentados na construção da democracia na Europa no período entre guerras.

Funda-se aí a concepção hegemônica da democracia, baseada em diferentes princípios e ideais que são: a contradição entre mobilização e institucionalização (Huntington, 1968; Germani, 1971); a valorização positiva da apatia política (Downs, 1956); a concentração do

debate da democracia (Lijphart, 1984); o tratamento do pluralismo como forma de incorporação partidária e a disputa entre as elites (Dahl, 1956, 1971) e a solução minimalista ao problema da participação pela via da discussão das escalas e da complexidade (Bobbio, 1986; Dahl, 1991).

Portanto, entendemos que a concepção hegemônica é uma concepção restrita da democracia, em função de privilegiar o papel dos sistemas eleitorais na representação e tem a representatividade como única solução possível da democracia, pois a participação se limitava a um procedimento eleitoral para a formação do governo.

A terceira onda da democratização, segundo Samuel Huntington, trouxe à tona em seu bojo o problema da qualidade da representação, o fim do autoritarismo da maioria dos países e reabriu o debate entre democracia representativa e democracia participativa.

Paulatinamente ocorre a expansão da abertura da participação do cidadão em torno das discussões acerca da gestão pública, como forma de efetivação da soberania popular. Segundo Farias (2008:78 apud J. Habermas, 1984; 1996), mediante o conceito de esfera pública vem reforçar a importância da participação das associações voluntárias e dos movimentos sociais no fortalecimento da democracia.

Habermas acredita que a tematização e a apresentação em público de novas questões têm um duplo efeito: renovam os potenciais críticos oriundos da vida privada e ampliam os limites do sistema político e sua pauta de discussão mediante fluxos comunicativos que se formam na esfera pública e atingirão os centros decisórios, influenciarão os que tomam as decisões e darão legitimidade às decisões tomadas.

Leonardo Avritzer (2008, p.26) aponta que em meados dos anos 60, o sentido da democracia é o da ampliação da participação, só que essa participação aconteceu de forma diferente no decorrer das décadas. Para exemplificar podemos comentar que nos anos 60 ocorreram os movimentos de protestos em massa, já no fim dos anos 70, início dos anos 80, emergiram os movimentos de expressão, contudo, estes não foram de participação institucionalizada como, por exemplo, os movimentos ambientalistas e pacifistas.

A década de 80, período que se deu a redemocratização no Brasil, permitiu que a abertura democrática se tornasse realidade e isto foi possível com a promulgação da Constituição de 1988, que evidencia uma nova relação entre estado e sociedade civil, que tem por principal característica as margens de possibilidade de participação popular nos processos

decisórios. Assistiu-se em várias regiões do país aos movimentos comunitários reivindicando o direito de participar das decisões locais.

Um dos textos criados a partir da regulamentação da carta Constitucional de 88 foi o que garantia a emergência dos conselhos de controle de políticas públicas. Eles constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo e estão presentes na maioria dos municípios brasileiros, articulados nos três níveis de governo, representando conquista da sociedade civil frente aos anseios da mesma.

O espaço brasileiro vem se tornando desde a década de 80, mais complexo em função da sua diferenciação qualitativa, em função do surgimento de novos grupos que se tornaram mais organizados e autônomos. (Santos, 2006; Avritzer, 2002; Gohn, 1995)

Apesar dos muitos limites que esses novos canais institucionais de participação têm, os conselhos representam atualmente um importante mecanismo de participação e influência da sociedade civil junto ao estado.

A democracia é fruto de um longo aprendizado histórico, no qual se concretizaram diferentes experiências políticas, orientados genericamente, por um ideal segundo o qual as lutas pelo poder, inerentes ao ser humano, poderiam ser equacionadas por meios pacíficos, utilizando-se de determinados procedimentos por todos reconhecidos e aceitos.

A democracia participativa representa um conjunto de experiências e mecanismos que tem como finalidade estimular a participação direta dos cidadãos na vida política através de canais de discussão e decisão.

Participar é muito mais do que votar, é ter a disposição de lutar dia a dia pela garantia do bem estar de cada um e de todos. Para garantia de direitos é preciso que toda a sociedade reconheça que determinada necessidade do indivíduo e das comunidades é fundamental para a sua sobrevivência e para a vida em sociedade, por isso, transforma essas necessidades em direitos que são reconhecidos através das leis.

Neste sentido, com o voto o indivíduo participa de apenas um aspecto da cidadania, que é o aspecto da delegação de poder, isto é, passa-se a responsabilidade a uma pessoa, ao grupo, e partido político de administrar o país para assegurar os direitos de todos. Todavia, esta democracia para funcionar precisa de outra dimensão, que é a atitude participativa. Neste contexto parte das responsabilidades continua com a sociedade, que por sua vez tem

diferentes formas de continuar participando das decisões, como os conselhos, orçamentos participativos, audiências públicas, conferências e fóruns de debates. Na próxima seção abordaremos sobre os conselhos gestores, para termos uma melhor compreensão sobre o que estes representam, dinâmica de funcionamento e como podem contribuir para a efetivação das políticas públicas.

1.2 CONSELHOS GESTORES

O retorno da democracia foi marcado pela consolidação das instâncias tradicionais de participação como também pela ampliação de novos canais de participação. O processo Constituinte no final dos anos 80, o amplo movimento de participação popular na Constituinte, que elaborou emendas populares à Constituição e coletou subscrições em todo país, está marcado por este momento de profundas reflexões e por uma nova fase dos movimentos sociais.

Uma série de formas híbridas de participação foram criadas. Os Conselhos de políticas surgem com participação tanto da sociedade civil quanto do Estado, estes foram criados na área de: Saúde, Assistência Social, Criança e do Adolescente entre outras, com objetivo de assegurar a possibilidade de compartilhamento entre cidadão, legisladores e gestores públicos. (Faria, 2008: 79)

É importante analisarmos as experiências de conselhos, constituídos por redes associativas de movimentos em articulação com o Estado, para formulação de políticas públicas a partir de critérios de participação democrática e que tem aglutinado diferentes atores coletivos, tais como: movimentos sociais, Ongs, e órgãos públicos. Apesar de percebermos o caráter inovador destas experiências, faz-se necessário construirmos algumas considerações.

Mas o que é um conselho? Segundo o dicionário Aurélio da língua portuguesa, *Conselho* significa “Corpo coletivo superior, corporação a qual se incumbe opinar ou aconselhar sobre certos negócios públicos”. Os Conselhos dentro de uma leitura sócio-política, também refletem as dimensões dialéticas e contraditórias que se revestem nossas experiências democráticas recentes, têm um papel importante no controle das ações, como mecanismos de fiscalização.

Sua novidade histórica consiste em apostar na intensificação e na institucionalização do diálogo entre Governo e Sociedade Civil, em canais públicos e plurais como condição para uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos.

Neste sentido, eles se constituem em um mecanismo fundamental para o aperfeiçoamento e a estabilidade da democracia. Portanto, os Conselhos são considerados canais de participação popular, no processo de controle da dinâmica pública de ação governamental, de deliberação legalmente institucionalizada e de publicização das ações deste mesmo governo. Assim, constituem espaços de argumentação sobre valores, normas e procedimentos, de formação de consensos, de transformação de preferências e de construção de identidades sociais.

Os conselhos têm poder de agenda e em tese podem interferir, de forma significativa nas ações e metas dos governos e em seus sistemas administrativos. Os Conselhos, como espaço de formação das vontades e da opinião, são também mecanismos de ação, que inserem na agenda governamental as demandas e os temas de interesse público, para que sejam absorvidos, articulados politicamente e implantados sob a forma de políticas públicas. Portanto mais que um canal de caráter comunicacional para ressonância das demandas sociais, os conselhos possuem dimensão jurídica e têm poder de tornar efetivas as questões, os valores e os dilemas vivenciados no espaço da sociedade civil.

A concretude operacional por parte desses conselhos na forma acima evidenciada, garante a *efetividade democrática*, que segundo Faria (2007) pode ser entendida como a capacidade de incluir novas e diferentes vozes no processo de implementação, gestão e controle das políticas e de expandir de forma igualitária, o acesso aos bens públicos nelas envolvidos.

É possível pensar os conselhos (setoriais, paritários, municipais e estaduais) definidos constitucionalmente, como espaços privilegiados de participação e de interlocução entre estado e sociedade civil, como instâncias enaltecidas do processo dialogal e de cristalização da democracia.

Sem dúvida, os conselhos locais, estaduais e nacionais constituem experiências de inovação institucional que acenam para a ampliação dos espaços de deliberação pública, uma vez que são estruturas jurídico-constitucionais de caráter permanente, com representação

paritária entre Estado e Sociedade Civil e com amplos poderes de controle sobre a política, como evidencia o parágrafo anterior.

Assim mais do que expressão e mecanismo de mobilização social, os conselhos apontam para uma nova forma de atuação de instrumentos de *accountability societal*, pela capacidade de colocar tópicos na agenda pública, de controlar seu desenvolvimento e de monitorar processos de implementação de políticas e direitos, através de uma institucionalidade híbrida, composta de representantes do Governo e da sociedade civil.

O tempo de maturação de uma nova construção institucional é geralmente longo e a experiência dos conselhos é muito recente para permitir uma avaliação conclusiva destes, suas potencialidades ainda constituem uma promessa, dependendo de um conjunto de variáveis que a torne uma prática real. Entretanto, o exame da participação e das ações realizadas expressa processos e lança luz sobre os resultados, ou sobre o impacto possível de sua atuação na implementação de políticas e novas diretrizes estratégicas.

Portanto busca-se através dos conselhos, garantir uma maior articulação entre sociedade civil e poder público, assim possibilitando a participação da comunidade no planejamento, fiscalização dos resultados das ações do governo, contribuindo de uma forma clara para uma gestão mais democrática e eficaz.

Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente são órgãos criados a partir da atenção dada ao estatuto da criança e do adolescente (ECA). Eles são responsáveis pela elaboração das diretrizes da política de atendimento aos direitos desse segmento, bem como pelo acompanhamento, controle social e avaliação dos programas e ações desenvolvidos. Pode-se dizer que uma das principais atribuições dos conselhos de direito é assegurar a existência e a efetividade de políticas públicas direcionadas à população infanto-juvenil. Em virtude disso, é fundamental a participação e o controle no processo de elaboração e execução do orçamento.

Sua composição deve respeitar o princípio da paridade entre poder público e sociedade civil, garantindo assim a representação dos diversos segmentos sociais. Este princípio mostra que os conselhos são espaços de gestão compartilhada. Portanto, é importante analisarmos a participação e representação do poder público e da sociedade civil na agenda comum de discussão, pois observamos a ausência de simetria entre eles nestes espaços de discussão.

A seguir será discutida a representação política no interior dos conselhos com o propósito de desvelar o grau da qualidade de representação no interior desse espaço pelos conselheiros.

1.3 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO INTERIOR DOS CONSELHOS

No Brasil, segundo (Avritzer, 2007: 443), a participação política é marcada por dois momentos: o primeiro pela ampliação da presença da sociedade civil nas políticas públicas e o segundo por conta do crescimento das instituições participativas. Tendo crescimento acentuado nos últimos governos, que por sua vez legitimou a participação da sociedade civil por meio de inserção das associações nas políticas públicas.

Com o maior envolvimento da sociedade civil nas políticas sociais, tivemos o surgimento de novas formas de representação. A partir desse momento a sociedade civil foi auto denominada representada pelos atores sociais e segundo (AVRITZER, 2007: 444), “Estado passou a lidar institucionalmente com uma representação oficial da sociedade civil”.

Avritzer (2007: 444), apresenta aspectos diferentes da representação participativa e da parlamentar. Para o autor a primeira apresenta duas características que marcam essa diferença: na primeira “não há requisito explícito da autorização, tal como elaborado por Hobbes”. A segunda afirma que “não há estrutura de monopólio territorial na representação realizada por atores da sociedade civil, assim como não há suposto de uma igualdade matemática entre os indivíduos que dão origem à representação”.

Sendo assim compreendemos que a representação da sociedade civil, não apresenta o monopólio para o exercício da soberania o que acontece é o processo de superposição de representação. Para Avritzer, Pitkin adotou duas estratégias para reconstruir o conceito de representação:

Examinou os sentidos do termo na modernidade, abordando a representação teatral e jurídica à representação política;
... realizou um trabalho histórico institucional de representação da maneira como a representação política se institucionalizou na modernidade (AVRITZER, 2007, p. 445).

Ainda seguindo esta abordagem, Avritzer apresentou-nos em seu estudo dois fundamentos seculares desenvolvidos por Hobbes sob o conceito de representação. O primeiro foi na Grécia, com a idéia de *propson* que segundo o autor significa a substituição de uma pessoa por outra no teatro. O segundo fundamento vem de Roma apresentando a idéia de procurador em Cícero. Estudos apresentados indicam que o procurador deve representar o seu cliente quando desempenha três papéis diferentes: “o meu o do meu oponente e o do árbitro” (CÍCERO, 1442, cap. III:104-105, tradução do autor. AVRITZER, 2007, p. 446).

Segundo Hanna Pitkin, no século XIX, o conceito de representação gerou uma vertente importante de discussão sobre a legitimidade do mandato. Tendo como problema central a questão de como uma pessoa poderia passar a possuir as ações de um outro. Porém a preocupação de Hobbes nesse sentido era em saber como dar legitimidade ao ato da autorização. Dessa forma Hobbes limita a discussão acerca do conceito de representação ao problema da autorização.

Na teoria hobbesiana temos um terceiro elemento sobre representação que trata da diferença entre o autor limitado e o ator livre. Seu interesse nesse estudo era estabelecer que: “o ato de transferência da autoria é um ato legítimo e, enquanto tal, capaz de fundar o poder soberano legítimo”, (AVRITZER, 2007: 447).

Quando o ator faz um pacto por autoridade à representação, obriga através disso o autor, e não menos se esse mesmo o fizesse, nem fica menos sujeito às conseqüências do mesmo. Por tanto, tudo o que se disse sobre a natureza dos pactos entre os homens em sua capacidade natural é válido também para os que são feitos por seus atores, representantes ou procuradores. (AVRITZER, 2007, p.447. HOBBS, 1991, p. 112).

Mas os autores da modernidade tardia não necessitaram parar onde Hobbes parou, eles perceberam as pistas deixadas para reflexão acerca de duas questões fundamentais para a teoria da participação da sociedade civil, que sofreu uma divisão em dois grandes momentos. No primeiro “a representação assumiu uma feição lógico-hipotética no qual não há uma instituição política capaz de instituir o ato da representação.” (AVRITZER, 2007, p. 448). A segunda teoria é o “momento da emergência da centralização da representação esteve pautado por uma teoria sobre o revezamento dos governos no poder”, (AVRITZER, 2007, p.448. MANIN, 1997, p. 44-45).

Avritzer faz uma crítica em seu estudo sobre o conceito de representação pela teoria política contemporânea e abordou detalhadamente as três tentativas de propor uma nova concepção de representação que foram as seguintes: a virtual; a de representação por *advocacy* e a discursiva. Não é objetivo de esse estudo adentrar nos detalhes dessa discussão, mas apresentaremos uma breve análise dessa abordagem realizada pelo autor, que por sua vez buscou referências de outros autores.

A primeira tentativa do autor foi apresentar a dualidade apresentada pelos autores Houtzager, Gurza Lavallo e Castello, entre a autonomia do representante contra o mandato dos representados. A crítica se faz acerca da ação que tem por base não a realidade, mas o campo das hipóteses das suposições, que na sequência apresentamos a substituição de representantes dos governos no poder reafirmando assim sua centralidade no representante.

Na segunda tentativa o autor se reportou a Nadia Urbinati (2006), afirmando que esta apresentou duas contribuições importantes na tentativa de justificar um conceito mais amplo. Nessa primeira abordagem Urbinati diz: “a eleição é uma entre as múltiplas dimensões da representação e da relação do Estado e sociedade civil”. Em segundo ela procura desvincular a “relação entre soberania e representação”.

Para Avritzer a segunda autora apresentada anteriormente nesse estudo se diferencia em sua posição teórica dos primeiros autores no passo em que:

O problema da representação contemporânea está ligado à evolução das práticas políticas que tornaram sua modalidade eleitoral uma maneira relevante, mas incapaz de dar conta da totalidade das relações de representação entre os atores sociais e o Estado. (AVRITZER, 2007, p. 452).

O conceito apresentado por John Dryzek foi, segundo Avritzer, o autor a desenvolver a melhor percepção acerca do conceito de representação. Dryzek preocupou-se inicialmente em separar a dimensão discursiva da dimensão eleitoral, apontando ainda a concepção eleitoral de representação, e apresentando como solução a possibilidade da criação de uma câmara de discursos que exista ao lado das formas de representação. Em relação aos autores anteriores que desenvolveram a análise no conceito de representação Dryzek, avançou em relação aos primeiros “ao pensar uma câmara de discursos e, portanto, ao romper com a idéia habermasiana de uma esfera pública informal de feição não-institucional, tal como eu já havia proposto” (AVRITZER, 2002. AVRITZER, 2007, p. 455).

Mas para Avritzer, o autor Dryzek, ignorou que na maioria das vezes nas quais a sociedade civil está exercendo funções de representação, o seu apoio está atrelado a organismos deliberativos com os quais divide prerrogativas com os membros do Poder Executivo. Com isso sua proposta da criação de uma câmara discursiva não resolveria o problema da legitimidade da representação.

Avritzer se reporta aos conceitos de representação dos três autores mencionados, ele propõe o conceito de representação por afinidade. Por meio dele seria possível entender os processos de representação política nos conselhos. Para ele a definição desse conceito de forma mais ampla envolve tanto a conceituação da dimensão eleitoral quanto a dimensão não-eleitoral.

Não podemos pensar em uma maneira de articular novas dimensões sem pensar o contexto no qual a representação pode operar e ainda no qual irão conviver a representação eleitoral e a representação da sociedade civil, segundo Avritzer. Por isso o mesmo apresentou sua defesa no conceito de representação por afinidade, apontado a necessidade dos demais atores atuar de forma parecida que seu representante. Sua defesa quanto ao conceito de representação por afinidade está sendo bem demonstrado no quadro 1.

QUADRO 1 – Formas de Representação na Política Contemporânea

Tipo de Representação	Relação com o Representado	Forma de Legitimidade da Representação	Sentido da Representação
Eleitoral	Autorização por meio do voto	Pelo processo	Representação de Pessoas
Advocacia	Identificação com a condição	Pela finalidade	Representação de Discursos e idéias
Representação da Sociedade civil	Autorização dos atores Com experiência no tema	Pela finalidade e pelo processo	Representação de temas e experiências

Fonte: Avritzer (2007).

Avritzer apresenta sua concepção acerca dessa forma de representação e se reporta a (Warren, 2001), que afirma: “essa forma de representação é que tem sua origem em uma escolha entre atores da sociedade civil, decidida frequentemente no interior de associações

civis.” (Warren *apud* Avritzer, 2007) Segundo Avritzer, as associações exercem o papel de criar afinidades intermediárias, agregando solidariedades e interesses parciais.

Avritzer (2007) apresenta-nos três formas de representação na política contemporânea: a representação eleitoral apresenta sua relação com o eleitorado por meio da autorização do voto é legitimado pelo processo tendo o sentido de representação de pessoas. No caso da advocacia a relação é feita por meio da identificação com a condição e a representação é legitimada por meio de afinidade tendo com o sentido de representação de discursos e ideias. Por fim temos a representação da sociedade civil que por sua vez apresenta relação com o representado através da autorização dos atores com experiência no tema, a legitimação é feita por afinidade e pelo processo onde o sentido da mesma está na representação de temas e experiências.

Para finalizarmos nossa análise acerca do conceito de representação nos reportaremos à concepção de Avritzer que apresentou como exemplo do conceito esse processo no Brasil. Avritzer lembra o governo de Fernando Henrique Cardoso, em que nesse momento o processo de representação é realizado por meio de eleição onde esse modelo capaz de legitimar o poder do outro, no qual os presidentes de conselhos nacionais eram indicados pelo presidente.

Esse sistema de escolha muda no governo do então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Nesse governo os presidentes dos conselhos nacionais passam a ser escolhidos pela sociedade civil. Mostrando como uma forma de representação pode emprestar legitimidade à outra bem como questioná-la.

É importante lembrar o que deu início ao processo que marcou essa definição e sua ação de forma participativa, esse momento ficou marcado e definido pela Constituição Federal de 1988 com a criação de diversas formas de participação. Esse momento surge para que os atores sociais possam atuar nos fóruns de debates e negociações. Na democracia deliberativa esse processo não ocupa o espaço do representante eleito, ou seja, esses espaços são públicos e estão compostos por atores governamentais e não governamentais.

Tatagiba (2002) nos apresenta três características para diferenciar os conselhos gestores de outros modelos de experiências de conselhos que são: composição paritária e plural; processo dialógico e instâncias deliberativas. Porém é importante apresentar nessa discussão o pouco debate e ou atenção em torno à legitimação da participação e representação

da sociedade civil nos destaques e discussões direcionados às experiências participativas do ponto de vista positivo da democracia participativa no debate público.

Como reflexo desse comportamento anteriormente apresentado percebe-se que o termo de representação da sociedade civil pouco vem sendo debatida no campo teórico, bem como mesmo no campo de atuação dos conselhos e organizações. O amplo estudo realizado acerca do assunto nos fez perceber que nas diversas cidades de todo o país, bem como nos conselhos gestores são destaques por apresentar obrigatoriedade normativa.

Percebemos que essa experiência tem como base a participação da sociedade civil além de algum tipo de paridade com o Estado. Com isso nos levamos à compreensão da importância da participação da sociedade civil no processo de representação política para chegarmos a uma sociedade civil desenvolvida e plural.

Contudo, percebe-se os conselhos compostos por participações coletivas com autoapresentação das organizações. Quanto à qualidade e a legitimidade da representação segundo Luchmann (2007: 166), dependerá “do grau de articulação e organização da sociedade civil”.

Dessa forma, apresentamos as análises finais no sentido de destacar a representação sendo fundamental nos espaços de representação possibilitando a participação da sociedade civil de forma democrática e ao mesmo tempo atendendo as exigências democráticas da pluralidade. Com direito a participação nas decisões políticas e de grande importância desse processo.

Nesse estudo pretendemos desenvolver a análise acima sobre representação dentro dos conselhos de direito da criança e do adolescente, a partir de uma relação teórica na compreensão das conquistas políticas e sociais.

2 CRIANÇAS E ADOLESCENTES E SUAS CONQUISTAS POLÍTICAS E SOCIAIS

2.1 SURGIMENTO E EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE INFÂNCIA

Este capítulo propõe-se a abordar as lutas sociais em favor da conquista dos direitos das crianças e adolescentes, assim como a regulamentação de políticas públicas no Brasil para este grupo, políticas essas, resultantes da mobilização da sociedade civil que de forma organizada, por meio dos conselhos e suas representações “mudaram” um cenário de extrema violação de direitos.

A situação de desigualdade social, de exposição a risco humano-pessoal em que vivem milhares de crianças e adolescentes no Brasil, possui raízes históricas. Se entendermos a pobreza como ação humana, fruto de um sistema político, social e econômico, entenderemos conseqüentemente a vulnerabilidade de pessoas que até um passado recente, por questão de idade não eram vistos como cidadãos, não sendo reconhecidos como cidadãos, automaticamente não recebiam do Estado políticas focais em função da garantia de sua dignidade e promoção social.

Gostaríamos, todavia, para solidificar a compreensão acerca dessa construção sócio-histórica de direitos, resgatar brevemente no fluxo histórico o conceito de infância e todo o simbolismo arraigado a ele.

De certo e consideravelmente, o conceito de infância sofreu variações ao longo da história obedecendo distintamente períodos e culturas, conseqüentemente as ações que eram direcionadas a este grupo populacional também se configuravam de diferentes formas.

Por outro lado, o conceito de adolescência surgiu apenas no século XX, que segundo ÁRIES (1981), seria o “século da adolescência”. E é justamente por este motivo que a referência histórica aborda unicamente a situação da infância, desconhecendo as especificidades da adolescência tal qual conhecemos hoje.

Áries, em seu livro clássico diz que na Idade Média diferente da Grécia antiga não se observava mais a espécie de mediação entre a fase infantil e a fase adulta. Diz ainda que até o fim da Idade Média o termo criança era empregado sem muito critério a meninos e meninas,

mesmo quando estes já tinham alcançado a idade de 18 e 20 anos, isso se dava porque a concepção de criança estava intimamente ligada ao sentido de dependência e subalternidade.

Outra peculiaridade da Idade Média ao que cerca a percepção da criança, era que logo que não precisasse mais dos cuidados vitais da mãe ou ama, era incorporada ao universo adulto, contudo, não podemos cair no erro de considerar tal atitude como falta de afeição, mas tão somente era uma forma de socialização considerada normal aos padrões da época.

Ao longo dos séculos nas concepções laicas e religiosas a criança recebeu uma dimensão simbólica que se confrontavam. A criança ora foi percebida como símbolo da pureza, como é ilustrado por inúmeras representações artísticas nas quais os anjos são caracterizados como crianças gorduchas e rosadas, ou considerada naturalmente inocente, ora era vista como fruto do pecado, portanto potencialmente impura, necessitando ser socializada com rigor e constantemente vigiada em seu desenvolvimento moral.

Em outro momento, já no século XVII nas famílias abastadas francesas e de outros países europeus, com a valorização da vida nas cidades e seus modos cortesões, a criança ganha um status diferenciado, todavia, não merecido, pois, no referido momento a criança passa a ser considerada como “distração” suas gracinhas, gestos sem muito controle, balbucios eram valorizados pela família como forma de entretenimento. É fato que tal comportamento durava pouco tempo, aproximadamente até os cinco anos de idade, logo, esta criança era vista como mini-adulto e, conseqüentemente incorporada ao mundo adulto.

Dentro desse recorte histórico cabe oportunamente fazermos uma incursão ao que se refere o processo de reconhecimento e construção dos direitos de crianças e adolescentes aqui no Brasil.

Os direitos das crianças e dos adolescentes ao longo de sua história tiveram discussões frequentes, percepções distintas e muitas considerações equivocadas. Como se pode observar nos parágrafos anteriores, ao que se refere o contexto brasileiro, a história de negligência e violação só mudam de período histórico. Marca disso são os muitos questionamentos sobre a importância que as legislações vigentes nos diferentes períodos históricos proporcionam a esse segmento.

Tentaremos contextualizar tal realidade numa dimensão brasileira, a partir de marcos históricos balizadores do processo de construção dos direitos das crianças e adolescentes.

Até 1900, final do império e início da república, neste período surge no Brasil entidades com visão caritativa, com objetivo de prestar assistência aos carentes, desamparados.

Neste período se tem o sistema de roda das santas casas, o qual tinha como objetivo amparar crianças abandonadas. A roda era um grande cilindro à porta dos orfanatos, onde colocavam as crianças rejeitadas, tinha como propósito maior a salvaguarda dos padrões morais e familiar da época, o sistema de roda favorecia anonimato, pois acolhia filhos de mães solteiras, mulheres de má conduta.

Em 1927 é promulgado o código de menores, que vem consolidar todas as leis sobre a situação irregular e a assistência aos menores, foi direcionado para as crianças pobres, tidas em situação irregular.

No governo de Getúlio Vargas, são organizadas algumas políticas públicas e em 1940 é criado o Departamento Nacional da Criança que tinha a responsabilidade de coordenar as atividades de atenção à infância.

Em 1942 foi criado o Serviço de Atenção ao Menor (SAM), este serviço considerava crianças e adolescentes pobres marginais em potencial, tinha como objetivo combater a criminalidade e recuperação de delinquentes.

Além do SAM, foram criadas outras entidades como a Legião Brasileira de Assistência (LBA), para atender crianças órfãs, filhos dos imigrantes da força expedicionária brasileira, Casa do Pequeno Jornaleiro, Casa do Pequeno Trabalhador.

O golpe militar de 1964 interrompeu por um longo período o sonho de modificar o tratamento à infância e a adolescência no país. Neste período é criado o Sistema Nacional do Bem Estar do Menor, formada pela Fundação do Bem Estar do Menor (FUNABEM) e pelas Fundações Estaduais do Bem Estar do Menor (FEBENS) que tinha como objetivo implantar a política nacional do bem estar do menor, seu principal foco era a internação, tanto dos infratores, como abandonados carentes.

2.2 CONQUISTAS POLÍTICAS E SOCIAIS A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Na década de 70 surgem os primeiros movimentos em defesa dos direitos do menor, surgem as primeiras entidades de atendimento alternativo, formada por técnicos, educadores e agentes sociais.

A década de 80 inaugura a concepção da criança como sujeito de direitos. Em 1983 surge a Pastoral da Criança em nome CNBB, vem desenvolvendo uma metodologia própria em que redes de solidariedade são formados para a proteção da criança e do adolescente.

Em 1985 é constituído o movimento nacional de meninos e meninas de rua (MNMMR), foi criado na perspectiva de organização crianças e adolescentes para a defesa de seus direitos.

Em 1988 é promulgada a Constituição Federal, que contém dois artigos (227 e 228) que tratam dos direitos da criança e do adolescente, considerada a constituição cidadã, marcada por avanços na área social, introduz um novo modelo de gestão das políticas sociais.

Na década de 90 há a promulgação do ECA é a década de construção das novas formas de institucionalidade, como conselhos de direitos e tutelares.

O Código de Menores de 1979 recebeu não somente a inspiração de uma teoria menorista da situação irregular, mas também do regime totalitarista e militarista então vigente no país e manteve essas concepções, apesar de elaborado já sob a influência da Declaração dos Direitos da Criança, de 1959. Suas medidas, incidentes desde que detectada alguma das "patologias jurídico-sociais" definidas na lei, amparava-se em conceitos e princípios simplistas e falaciosos, que resultavam, na prática, no controle social da pobreza. A situação irregular, justificadora da apreensão dos menores e de sua colocação sob a tutela do Estado, tipificava-se sob as mais variadas e diferentes condutas, e mesmo diante da ausência de políticas públicas ou da família da criança e do adolescente.

Os dados em destaque materializam o pressuposto sócio-histórico de que a sociedade brasileira também esteve impregnada de uma lógica minimizadora do indivíduo-criança. Lógica essa balizada por âmbitos morais "adultocêntricos" que os privava de sua essência humana em estado peculiar de desenvolvimento.

A construção filosófica que tem como orientação fundamental a defesa da dignidade do ser humano criança, concebido como sujeito de direitos civis, sociais e coletivos, a doutrina da proteção integral, nas palavras de Castro, "Afirma o valor intrínseco da criança como ser humano; a necessidade de especial respeito à sua condição de pessoa em desenvolvimento; o valor prospectivo da infância e da juventude, como portadores da continuidade do seu povo, da sua família e da espécie humana e o reconhecimento da sua vulnerabilidade, o que torna as crianças e os adolescentes merecedores de proteção integral por parte da família, da sociedade e do Estado, o qual deverá atuar por meio de políticas específicas para o atendimento, a promoção e a defesa dos seus direitos." (1994: 24).

O modelo de atenção à criança e ao adolescente nos anos de 1970 a 1980 começa a receber outra configuração, agora se distanciando da perspectiva de "infância irregular", para se aproximar da dimensão dos direitos. Contudo, ainda não tinha se desprendido totalmente do modelo filantrópico. A corrente filantrópica da forma de atendimento de crianças e adolescentes diferenciou-se da caritativa até então predominante, por utilizar explicações científicas para o fenômeno da criança marginalizada e abandonada, bem como pelo tratamento a ela destinado. Baseava-se no modelo médico-legal, com ênfase aos aspectos sanitários.

É somente em meados da década de 1980 que o modelo de garantia de direitos da criança associado à perspectiva emancipatória cidadã emerge e se "cristaliza". Isso, em decorrência de um movimento em meio à sociedade que resultou na mudança conceitual e conseqüentemente na influência de um novo olhar de parte de educadores, leigos, técnicos, legisladores, formuladores e gestores de políticas públicas, favorecendo o rompimento com as categorias "menor carente", "menor abandonado" e a constituição do conceito de "crianças e adolescentes sujeitos de direitos".

A concepção que ora emergia, foi atribuída ao surgimento de um novo segmento social (os programas alternativos) e à ampla organização do movimento em defesa dos direitos da criança e do adolescente no início dos anos 80. Os Programas Alternativos foram ações em resposta ao modo como a sociedade, incluindo os poderes públicos, vinha tratando os mais visíveis segmentos infantis pobres do país "os meninos e meninas de rua" e os "menores infratores".

Os programas alternativos agarravam-se unicamente à corrente de cidadania, que por sua vez preconizava a concepção de que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos.

Todavia, a realidade é que muitos são excluídos do processo de desenvolvimento social e têm os direitos básicos de cidadania negados, porém, é com a promulgação da Constituição de 1988 que esse cenário começa a mudar.

A doutrina da proteção integral da criança e do adolescente contida na Carta Política de 1988 foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro e expressa esse reconhecimento em seu art. 227, caput, do seguinte teor:

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

O princípio da dignidade da pessoa humana aqui se explicita na discriminação dos direitos a serem garantidos com prioridade à criança e ao adolescente, e o seu exercício revela a satisfação da proteção integral à qual se resumem.

Como tarefa prestação imposta ao Estado, a dignidade da pessoa reclama que este guie as suas ações, tanto no sentido de preservar a dignidade existente, quanto objetivando a promoção da dignidade, e ainda especialmente criar condições que possibilitem o pleno exercício e fruição da mesma.

A observação anterior se impõe ao tratarmos da criança e do adolescente, considerando-se não apenas a sua condição especial de pessoa em desenvolvimento, como também as más condições sociais, que vulnerabilizam grande número de famílias brasileiras e que lhes são particularmente danosas.

O reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos de direitos, a serem protegidos e garantidos pelo Estado, pela sociedade e pela família com prioridade absoluta, como está estabelecido no dispositivo constitucional antes mencionado, implica não apenas a sua consagração como direitos fundamentais, direitos humanos, mas a primazia de sua garantia, à medida que a prioridade nessa proteção tem como consequência direta a valorização e a dignidade da pessoa humana, no caso, pessoas humanas especiais.

Vamos discursar sobre esta nova fase da história das crianças e dos adolescentes brasileiros, fase esta que compreende a construção de novas concepções, de mobilizações sociais e acima de tudo, de dispositivos legitimadores dos direitos das crianças e adolescentes.

A elaboração e aprovação do (ECA) se deu de forma significativa ao que cerca a participação social, dentre o qual citamos alguns referenciais:

Intensa mobilização gerada no início da década de 1980 pela redemocratização do país.
Convocação de uma Assembléia Constituinte para reelaborar a Constituição Federal (profundamente marcada pelos quase 25 anos de ditadura militar).
Emergência de movimentos sociais profundamente comprometidos com o processo de democratização do país.
Movimentos especificamente voltados para a infância foram criados (www.promenino.org.br).

Desde sua promulgação, o ECA está produzindo uma verdadeira mudança cultural no Brasil, ao colocar crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e prioridade absoluta. Esta prerrogativa, no Código de Menores vigente até 1990, era impensável, uma vez que os menores de idade não tinham voz perante a lei. A nova legislação trouxe implicações para as políticas públicas, pois não se trata mais apenas de garantir a assistência, mas os próprios direitos desta parcela da população.

A promulgação do estatuto da criança e do adolescente em 13 de julho de 1990 (lei 8.069/90) é considerada um documento exemplar de direitos humanos concebido a partir do debate de ideias e da participação de vários segmentos sociais envolvidos com a causa da infância no Brasil

Com as suas duas décadas, a lei consolidou e vem consolidando direitos, os avanços percebidos na implementação de políticas que tem como objetivo a garantia de direitos previstos na lei como a constituição dos conselhos de direito e tutelares, o combate ao trabalho infantil, a universalização do ensino fundamental. No entanto, muitos desafios precisam ser superados entre os mais impostos, diz respeito à implementação de uma política de direitos humanos voltada aos adolescentes em conflito com a lei.

Para assegurar isto, o Estatuto previu a constituição (construção) de um sistema de garantia de direitos, composto em sua base pelos conselhos tutelares e de direitos nacional, estaduais, distritais e municipais. Atualmente, 92% dos municípios brasileiros têm conselhos de direitos e 88% conselhos tutelares implantados. Nos últimos quatro anos, os principais avanços do ECA, reconhecidos pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), foram os novos planos nacionais: de enfrentamento da violência sexual, de prevenção e erradicação do trabalho infantil, de convivência familiar e comunitária

e o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE). Estes planos deram visibilidade a problemas até então pouco enfrentados pelo poder público e pela própria sociedade e os colocaram como fenômeno social a ser superado.

O Sistema de Garantia de Direitos (SGD) é uma instância de defesa dos direitos da criança e do adolescente introduzidos pelo ECA. Compreende ações para prevenção, promoção e defesa dos direitos. É o fio condutor para a realização de uma intervenção pautada no princípio de cooperação, cujo objetivo é a proteção integral dos direitos infanto-juvenis alçados à condição de prioridade absoluta.

O SGD é caracterizado pela articulação entre sociedade e poder público visando o funcionamento dos mecanismos de defesa, promoção e controle social. Ele está estruturado em três eixos temáticos: da Defesa dos Direitos Humanos, da Promoção dos Direitos Humanos, do Controle da efetivação dos Direitos Humanos.

Conforme preconiza o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (2006) “uma concepção contemporânea de direitos humanos incorpora os conceitos de cidadania democrática, cidadania ativa e cidadania planetária, por sua vez inspiradas em valores humanistas e embasadas nos princípios da liberdade, da igualdade e da equidade e da diversidade”.

Em consonância com tais características, o princípio da proteção integral emerge como uma noção que demarca a condição peculiar de crescimento e de desenvolvimento na qual se encontram crianças e adolescentes enquanto agentes sociais que demandam políticas inter-setoriais voltadas para a promoção e defesa dos seus direitos humanos. Políticas estas necessariamente adequadas aos anseios, subjetividades, problemas, vivências e interações inerentes ao universo de crianças e adolescentes. Essa é uma das formas de tornar os direitos humanos instrumento de superação das desigualdades e de promoção das diversidades.

Assim, os direitos humanos, a proteção integral dos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes e o Sistema de Garantia de Direitos definem um tripé de valores que devem articuladamente efetivar a cidadania infanto-juvenil.

Visualizamos o ECA como um instrumento legítimo de garantia de direitos, que dentro da dinâmica contemporânea de promoção do homem se configura como o elo entre o presente e o futuro, entre um presente de conquistas e inquietações e um futuro de incertezas, sonhos, porém possibilidades. Essas possibilidades “intimam” os mais diversos setores a

empreenderem esforços no processo não só de construção de leis, mas de suas respectivas efetivações no que cerca o universo de direito de crianças e adolescentes.

É com a concretização do princípio da co-responsabilidade família, Estado e sociedade, que apontamos o elemento fundamental para o rompimento da cultura de violência infanto-juvenil, de violação de direitos que grande parte desse segmento encontra-se subjugados nos dias atuais.

No capítulo seguinte, o trabalho apresenta uma pesquisa realizada entre os conselheiros de direito das crianças e dos adolescentes no município de Castanhal no Estado do Pará a fim de mostrar como esse processo está acontecendo neste município a partir da percepção de seus conselheiros.

3 ANÁLISE DA QUALIDADE DE REPRESENTAÇÃO NO CONSELHO DE DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

3.1 MÉTODO UTILIZADO E ANÁLISE DO PERFIL DOS CONSELHEIROS

Para que possamos perceber de fato o papel dos Conselheiros dos Direitos da Criança e do Adolescente no município de Castanhal no Estado do Pará, foram desenvolvidas entrevistas com os mesmos, a fim de evidenciar elementos que ainda se encontravam na obscuridade da mecanicidade do fazer. E partindo da análise das informações obtidas nessas entrevistas detectamos os avanços e entraves existentes durante o processo de atuação dos atores sociais em seu mandato referente aos anos de 2005 a 2007.

Para a realização dessa pesquisa, sobre o papel dos conselheiros dos direitos da criança e do adolescente, utilizou-se o método de pesquisa qualitativo, que tem como objetivo principal interpretar o fenômeno que se observa.

A pesquisa se deu a partir da revisão bibliográfica, análise das atas, regimento interno da Lei de Criação do Conselho e pesquisa de campo com a aplicação de questionários, informando que o questionário aplicado teve como base outro utilizado na pesquisa “A participação social no Nordeste”. Estes questionários foram aplicados nos locais de trabalho e também pelo correio eletrônico para os conselheiros que não residem mais no município.

O Conselho dos Direito da Criança e do Adolescente de Castanhal, obedecendo ao princípio da paridade, é composto por 12 (doze) representantes, sendo 6 (seis) do Poder Público e 6 (seis) da Sociedade Civil. Foram entrevistados 9 (nove) conselheiros que responderam o questionário com 28 (vinte e oito) questões que variaram desde a sua formação e percepções acerca do papel de conselheiro. Após a coleta, estes foram tabulados e analisados, tendo como base o referencial teórico utilizado na pesquisa.

Faz-se necessário esclarecer que o CMDCA é composto por 12 membros, sendo 6 (seis) representantes da Sociedade Civil e 6 (seis) do Poder Público, mas só foram entrevistados 09 (nove), pois não foi possível aplicar o questionário a 3 (três) conselheiros, devido 1 (um) ser a autora da pesquisa, 1(um) representante de uma entidade da Sociedade Civil, Fundação Papa João XXIII no Brasil - Projeto “Asas do Rouxinol”, não residir mais no país e por não termos conseguido contato com o mesmo, e o outro representante é da Câmara

Municipal que tem assento neste conselho conforme determina a Lei Municipal nº 003/92, porém nunca ter tomado assento neste mandato.

TABELA 1 - Qual segmento que representa?

Segmento	N
Sociedade Civil	05
Poder Público	04
Total	09

É importante conhecermos de forma clara e direta os conselheiros, para assim compreendermos todo processo de autonomia e o posicionamento existente na atuação destes. Inicialmente perguntamos qual o segmento que este representa dentro do conselho e do total de entrevistados: 5 (cinco) responderam representar a Sociedade Civil e 4 (quatro) representam o Poder Público. Assegura-nos afirmar que o CMDCA do município obedece ao princípio da paridade entre seus membros.

TABELA 2 - Nível de Escolaridade dos Conselheiros de Direito da C/A

Escolaridade	N
Ens. Méd. Comp. e Incomp.	03
Ensino Superior	06
Total	09

Dos conselheiros entrevistados 3 (três) possuem ensino médio completo ou incompleto, sendo que 2 (dois) representam o poder público, um representante do gabinete do Prefeito e o outro da Secretaria Municipal da Saúde e o outro representante da Sociedade Civil é presidente dos moradores do Bairro Ianetama. Dos 6 (seis) que possuem nível superior completo e ou incompleto, 3 (três) são Assistentes Sociais que representam as entidades da sociedade civil como: Comissão Intermunicipal dos Assistentes Sociais (CAI), Cidade Dom Bosco e Associação de Moradores do Bairro Bom Jesus, e 1 (um) estudante do Curso de

Serviço Social representando a Associação de moradores Perpétuo Socorro do Bairro Saudade II, 1 (um) Advogado representando respectivamente a Procuradoria Geral do município, 1 (um) Professor de História da Secretaria de Educação.

Percebeu-se nesta análise que a maioria dos conselheiros possui nível de escolaridade considerável.

TABELA 3 - Situação Ocupacional

SITUAÇÃO OCUPACIONAL	N
Desempregado	1
Empregado	1
Funcionário Público	4
Aposentado	2
N.R	1
Total	9

Dos 9 (nove) conselheiros entrevistados, 1 (um) declarou estar desempregado, pois está concluindo sua formação, 1 (um) empregado com carteira assinada, 4 (quatro) informaram ser funcionário público municipal, 2 (dois) são aposentados desenvolvendo trabalho voluntário nas associações ao qual representam no conselho e 1 (um) não respondeu a questão por ser religiosa.

TABELA 4 - Tempo que desenvolve a função de conselheiro

Tempo	N
1 a 3 anos	3
4 a 5 anos	3
Acima de 6 anos	3
Total	9

Outro elemento a ser desvelado na pesquisa é quanto à falta de rotatividade na função conselheiro, pois quando perguntamos acerca do tempo em que vivenciam a experiência de conselheiro, 3 (três) tem de 1 a 3 anos de participação, 3 (três) tem 4 a 5 e 3 (três) acima de

seis anos, os conselheiros que estão no conselho a mais de 6 anos representam o poder público e sociedade civil, é importante percebermos que a rotatividade praticamente não existe no conselho, isto se dá pela falta de compromisso não só do conselho como também do secretário que só renovam as portarias.

TABELA 5 - Participação em outro conselho

Participação em outro conselho	N	PARTICIPA
Sim	4	2
Não	5	5
NRA	0	2
Total	9	9

Quanto a questão a participação em outro conselho, 4 (quatro) dos entrevistados informaram que participaram de outro conselho, sendo Bolsa Família e Conselho das cidades, e 5 (cinco) nunca participaram de outro conselho.

Sobre a participação destes, atualmente 2 (dois) representam mais de 1 (um) conselho, 5 (cinco) não participam de nenhum conselho e 2 (dois) restantes não responderam a questão.

TABELA 6 - Participação em movimento em favor dos direitos C/A antes função
Conselheiro

Participação em movimento	N
Sim	2
Não	7
Total	9

Foi perguntado se algum conselheiro antes de exercer a sua função, participou de movimentos em favor dos direitos das crianças e adolescentes, 2 (dois) responderam que sim, estes representam a sociedade civil (entidade religiosa e outro associação órgão defesa) e 7 (sete) restantes não participam.

TABELA 7 - Interesse por política

	N
Interesse por política	
Muito Interessado	8
Pouco Interessado	0
Nenhum Interesse	1
Total	9

Atualmente em nosso país discutimos com frequência a importância e a influência da política em nossas vidas, o estudo e as análises acerca do interesse pela compreensão de política por parte dos conselheiros revelaram-nos que 8 (oito) dos entrevistados se declararam ter interesse por política e 1 (um) não ter nenhum interesse, este representando a sociedade civil.

Além do interesse por política procuramos saber se estes conselheiros mantêm-se informados e atualizados, pois o acesso a essas informações é diversificado e hoje facilitado. Perguntou-se aos conselheiros se costumam ler sobre política em jornais e revistas, 6 (seis) responderam que leem todos os dias, 2 (dois) pelo menos uma vez por semana e 1 (um) de vez em quando. Questionados se assistem política na televisão, 8 (oito) responderam que assistem todos os dias e 1 (um) nunca.

Foi questionado se escutam assuntos referentes a política via rádio, 2 (dois) informaram que escutam todos os dias, 1 (um) uma vez por semana, 3 (três) de vez em quando e 3 (três) não informaram. Perguntamos ainda se acessam essa mesma temática pela internet, 5 (cinco) acessam todos os dias, 1 (um) uma vez por semana, 1(um) de vez em quando e 2 (dois) responderam nunca terem tido acesso ao assunto de política pela internet, pois não dispõem deste meio de comunicação, estes são representantes da sociedade civil.

A informação sobre política é importante para o cidadão, pois contribui para a elaboração de políticas públicas para a população e a partir do momento que há engajamento em associações, partidos políticos, passam a contribuir de forma mais eficaz nos espaços de representação.

3.2 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO CONSELHO DE DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE CASTANHAL-PA

TABELA 8 - Como se tornou conselheiro

Indicação	N
Secretários	4
Associação/Entidade	5
Total	9

Entre os entrevistados 4 (quatro) que representam o poder público foram indicados pelos secretários das secretarias que representavam e os outros 5 (cinco) foram indicados pelas associações ou entidades que representavam.

Segundo Cunha e Almeida, (2009 p. 8 apud Avritzer (2007) a legitimidade da representação se dá pela afinidade e relações com o tema e os representantes são autorizados por possuírem tais afinidades, porém para elas a legitimidade pode ser complementada para incluir a preocupação com a *accountability*, o fato da experiência na função de conselheiro com o tema não garante a qualidade do relacionamento representativo.

TABELA 9 - Divulga as ações do conselho para o seguimento que representa

Divulgação ações	N
Reuniões periódicas	3
Reuniões Gerais	3
Conversa com integrantes	3
Total	9

Questionados quanto a divulgação das discussões e das deliberações do conselho para o público do segmento que representam, 3 (três) declararam fazer por meio das reuniões periódicas próprias para a divulgação das ações do conselho, sendo 2 (dois) representam a sociedade civil e 1 (um) o poder público, 3 (três) fazem através das reuniões gerais, deste três

2 (dois) são da sociedade civil e 1 (um) do poder público, 3 (três) divulgaram através de conversas com os integrantes do segmento que representam, sendo que 2 (dois) do poder público e um da sociedade civil.

TABELA 10 - Segmento que representa, busca informações sobre atuação no Conselho?

Informações sobre atuação	N
Sempre	5
Às vezes	1
Raramente	2
Outros	1
Total	9

Perguntados se o segmento que representam buscam informações sobre sua atuação no conselho 5 (cinco), ou seja, a maioria dos conselheiros respondeu que sempre, buscando monitorar as ações de seus representantes, destes, 3 (três) representam a sociedade civil e 2 (dois) o poder público. Dois responderam que raramente, 2 (dois) nunca foram questionados quanto à sua atuação no conselho, destes 1 (um) representa o poder público e 1 (um) a sociedade civil.

TABELA 11 - Representação dos interesses da sociedade no conselho

Representação dos interesses da sociedade	N
Muito representativa	3
Razoavelmente representativa	5
Pouco representativa	1
Total	9

Uma das principais atribuições dos representantes que compõem o conselho de Direito é deliberar sobre as políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes, estabelecendo prioridades, no município necessário a consecução dessa política. Perguntamos a estes como

avaliam a representação dos interesses da sociedade no conselho: 3 (três) responderam ser muito representativo, 5 (cinco) consideraram razoavelmente e 1 (um) considera pouco.

Interessante observar os conselheiros que responderam compreender os interesses da sociedade de forma razoável 3 (três) são da sociedade civil, onde eles afirmaram em suas respostas que consideram pouco representativo o papel dos conselheiros. De modo geral observou-se que a maioria dos conselheiros entendeu que a representatividade dos interesses da sociedade está se dando no processo decisório.

TABELA 12 - Representantes conhecem as atribuições do conselho que representam

Conhecimentos sobre atribuições	N
Sim	9
Não	0
TOTAL	9

Questionados sobre conhecerem as atribuições do conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, todos os 9 (nove) representantes responderam ter conhecimento, porém quando questionados qual consideravam a principal só 5 (cinco) responderam a questão ser a de formular e acompanhar a execução de políticas públicas de atendimento a infância e adolescência e de fiscalizar o cumprimento da legislação que assegura os direitos da Criança e Adolescente. Os outros 4 (quatro) não souberam informar.

TABELA 13 - Como são informados sobre as datas das reuniões

Como informado da data	N
Reuniões anteriores	3
Através de convite	3
Outros	3
Total	9

Uma questão que acreditamos ser importante e que pode contribuir para uma melhor discussão das questões é quanto à presença dos representantes nas reuniões. Questionados

sobre como são informados sobre a data das reuniões, 3 (três) responderam que a data fica acertada na reunião anterior e que a Secretaria Administrativa um dia antes via telefone, 3 (três) responderam ser através de convite do CMDCA, via telefone, e os outros 3 (três) responderam outra forma, pois informaram que no início de cada ano é feito o cronograma das reuniões ordinárias e entregue para cada representante e que as reuniões extraordinárias são feitas por meio telefônico.

Este cronograma faz-se necessário devido no município ter a casa dos conselhos um espaço, que agrega todos os conselhos existentes e ser necessário fazer uma agenda para atender todos que ali se reúnem.

TABELA 14 - Acesso às informações para tomada de decisões

Acesso às informações	N
Sim	8
Não	0
NR	1
TOTAL	9

Para que os conselheiros possam dar melhores contribuições de maneira eficaz sobre os interesses da coletividade é importante que tenham acesso às informações, pois estas orientações são importantes no momento de decisão, 8 (oito) que são a maioria dos conselheiros responderam que têm acesso às informações necessárias para a tomada de decisões e um não respondeu a questão, este representa a Sociedade Civil.

TABELA 15 - Como obtém estas informações

Como obtém informações	N
Reuniões do CMDCA	7
Informe da Secretaria	1
Conversas com outros conselhos	1
TOTAL	9

Completando a questão anterior perguntou-se como os representantes obtêm estas informações, 7 (sete) responderam ser durante as reuniões do conselho, 1 (um) através de informes da secretaria e 1 (um) com conversas com outros conselheiros. Este dado reforça que possuem acesso a todas as informações para que de maneira satisfatória possam contribuir para efetividade dessa instância de controle.

Perguntados se gostariam de possuir informações para a tomada de decisões dentro do CMDCA, 7 (sete) representantes responderam que sim, pois informaram que possuem estas informações e 1 (um) não respondeu por entender que não havia necessidade de resposta e 1 (um) não informou nada.

TABELA 16 - Principais dificuldades consideradas para representantes do conselho¹

Dificuldades	N
Baixa presença de representantes plenária	8
Secretaria decide tudo	1
Pouca rotatividades entre os membros do conselho	2
Precariedade das instalações físicas	1
Muita rotatividade entre os membros	2
TOTAL	14

Um dos aspectos que procuramos identificar nas pesquisas sobre as principais dificuldades que os representantes enfrentam no cotidiano do seu trabalho como conselheiro. A maioria considerou a baixa presença na plenária como maior entrave, pois isso implica a não realização de reuniões, devido não haver quorum suficiente para a tomada de decisões.

Outras questões levantadas pelos representantes foram: pouca rotatividade entre os membros do conselho, precariedade das instalações físicas, secretaria decide tudo e muita rotatividade entre os membros e falta de capacitação.

¹ Essa foi uma pergunta a qual poderiam ser dada duas respostas.

Ser conselheiro é tarefa secundária. Na maioria das vezes não são levadas em consideração as discussões que acontecem nos referidos espaços. Esta ausência física e também posicionamento crítico de grande parte dos conselheiros no momento de decisão, pode indicar falta de compromisso e a não prioridade por parte destes representantes em voltar-se para estes espaços de debate no processo decisório e na gestão da política.

O fato das reuniões serem nos horários de expediente, facilitaria a ida dos representantes do poder público, todavia estas não estabelecem essa ação enquanto prioridade, fazendo-se ausentes das reuniões e do processo de tomada de decisões.

A ausência ou participação insipiente nas reuniões da plenária, abrir mão (abdicar-se) de seu direito ao debate e interferir sobre as decisões e encaminhamento relativo à política, é identificado de forma mais acentuada por parte dos representantes do poder público, pois os representantes da sociedade civil estão mais sensíveis e sintonizados com a questão dos conselhos.

As dificuldades não devem ser atribuídas somente a uma das esferas da representação paritária, ou seja, apenas ao governo. A atuação da sociedade civil também é permeada por conflito e divergência.

TABELA 17 - O gestor está disposto a partilhar o poder de decisão sobre as políticas da área com o conselho.

Gestor partilha poder de decisão	N
Sim	7
Não	2
TOTAL	9

Dos conselheiros entrevistados 7 (sete) responderam que o gestor partilha o poder de decisão, 2 (dois) não conseguem perceber esta partilha. Observamos que a partilha de poder, sendo um elemento essencial para a efetivação da democracia, pois nenhuma política pública pode prescindir da vontade política do gestor.

Faz-se necessário que as instituições de controle social, façam parte da agenda dos gestores, partilha de poder também implica na concretização de ser orçados recursos para funcionamento dos conselhos.

Os gestores estão cientes da necessidade de se operar o reordenamento institucional, porém tem dificuldade de colocar os conselhos na agenda em função do receio da perda do poder.

Posso afirmar que os conselheiros, responderam que o gestor está disposto a compartilhar o poder, devido ter alocado a primeira contribuição no fundo do CMDCA e está se propondo junto com os conselheiros a reunir com os empresários locais para captar recursos para o fundo.

TABELA 18 - Participou de algum curso de capacitação para conselheiros?

Capacitação	N
Sim	2
Não	7
TOTAL	9

O problema da assimetria de conhecimento continua sendo um entrave para um melhor desenvolvimento dos conselhos. Dos 9 (nove) conselheiros entrevistados só dois participaram de cursos de capacitação específico para conselheiro, assim dificultando os debates e as deliberações.

Diante do exposto, percebe-se a necessidade de capacitação para a formação específica para conselheiros, tanto para os representantes do poder público, quanto os representantes da sociedade civil para que tenham posicionamentos coerentes frente a uma ação efetiva no conselho e representem de fato os segmentos a qual se proponham, tenham uma visão conjunta da política que está sendo discutida e se posicionem de forma propositiva.

TABELA 19 - Como você avalia sua capacidade de influência nas decisões do conselho

Capacidade de Influência	N
Muito influente	5
Razoavelmente influente	4
TOTAL	9

Questionados sobre como avaliam sua capacidade de influência nas decisões do conselho, 5 (cinco) dos conselheiros julgam-se muito influente e quatro disseram ser razoavelmente influente.

TABELA 20 - Há Conselheiros que tem maior capacidade de influência nas deliberações do conselho?

Conselheiros mais influentes	N
Sim	7
Não	2
TOTAL	9

A maioria dos conselheiros 7 (sete) considera que dentre eles existe conselheiros com maior capacidade de influência, e só 2 (dois) acreditam que não há conselheiros com maior influência. Atribuem essa maior capacidade de interferência a conhecimentos técnicos específicos a função conselheira do que ao grau de escolaridade.

Completando a questão anterior, procurou-se saber se os membros já haviam feito alguma proposta no CMDCA no sentido de mudar os serviços de assistência no município, sete responderam que não, 1 (um) respondeu sim e 1 (um) não respondeu.

O único conselheiro que apresentou proposta, representa a sociedade civil no conselho e nos informou que sua proposta não foi aprovada, que seria substituir o legislativo no conselho já que este entende que fere os princípios constitucionais.

Concluindo a entrevista perguntou-se aos conselheiros o que poderia ser feito para melhorar o desempenho do CMDCA no município e obtivemos como respostas as seguintes proposições: um maior compromisso por parte dos representantes, maior disponibilidade de tempo para o desempenho da função e maior publicização das ações do conselho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os conselhos constituem um mecanismo fundamental para o aperfeiçoamento e a estabilidade democrática. Portanto, os conselhos são considerados canais de participação popular no processo de controle da dinâmica pública de ação governamental, de deliberação legalmente institucionalizada e de publicização das ações deste mesmo governo. Assim, constituem espaços de argumentação sobre valores, normas e procedimentos de formação de consensos, de transformações, de preferências e de controle de identidades sociais.

Os conselhos de direitos das crianças e dos adolescentes são frutos de uma intensa mobilização, que alcança seu ponto alto na Constituição de 1988, com a inscrição do artigo 227 e na elaboração e aprovação do estatuto da criança e do adolescente (ECA) que prevê em suas normas judiciais a participação da sociedade civil na formulação, gestão e controle das políticas públicas

A implantação dos conselhos no nível nacional, estadual e municipal não garante a representação política. É necessário que haja uma participação ativa da sociedade na construção de uma identidade própria, que desperte sentimento de pertencimento, que os representantes mantenham uma vinculação orgânica e efetiva com as bases, de prestação de contas, do desempenho do mandato, de responsabilização de decisões e de construção da agenda de políticas sociais.

Os resultados obtidos na pesquisa revelaram-nos que existem limites sobre a representação no conselho. Limites esses relacionados ao conhecimento técnico, destacando que a maioria dos conselheiros tem experiência participativa, um bom nível de escolaridade, porém, responderam ter pouco conhecimento técnico, o que compromete no momento de deliberação e tomada de decisões. A falta de participação dos conselheiros em cursos de capacitação direcionados especificamente para sua formação enquanto conselheiro é outro limite imposto, pois o problema da assimetria de conhecimento continua sendo um entrave para a função conselheira.

A capacitação, embora de extrema necessidade não é condição suficiente para o fortalecimento dos conselhos, estes devem ser compreendidos e fortalecidos enquanto instância inovadora de gestão compartilhada de políticas sociais, cuja existência e forma de funcionamento deveria estimular o aprimoramento da cultura da gestão pública vigente.

Na região Norte do país há uma grande carência de oportunidades de oferta de capacitação e quando são oferecidos tem um custo elevado, dificultando a participação dos conselheiros. Outro fator que dificulta esse aprendizado é o acesso aos meios de comunicação, como exemplo temos: difícil acesso a internet, maioria dos conselheiros não dispõe em sua residência deste serviço devido ao elevado custo.

A questão da baixa rotatividade dos representantes do poder público no conselho indica a falta de compromisso não só dos representantes como também dos secretários que só renovam as portarias, sem procurar buscar informações acerca do grau de intervenções do representante, se estes estão contribuindo para que as decisões estejam voltadas para as reais necessidades e interesse de toda a sociedade.

Observou-se que é respeitado o princípio da paridade, contudo, esta paridade é apenas numérica, sendo que muitos conselheiros não dispõem de tempo para atuarem no conselho, estando presentes em vários conselhos concomitantemente, comprometendo a qualidade da representação.

O conselheiro não pode restringir suas ações a reuniões, fóruns, conferências ou a atividades burocráticas. Deve tornar-se visível à comunidade, divulgar suas ações junto ao segmento que representa, na identificação dos problemas, proposição de soluções, no acompanhamento e controle do poder público.

Entendemos que os conselhos, apesar dos limites e obstáculos, constituem um grande instrumento de democratização do poder e da sociedade. Portanto, é justamente no movimento de representar e ser representado que se constroi a perspectiva de uma sociedade garantidora de direitos não somente em âmbitos individuais, mas em um contexto de coletividade. É nesse processo de construção que encontramos o (CMDCA) num “engatinhar” rumo à garantia de direitos das crianças e adolescentes.

REFERÊNCIAS

ADRIAN, Gurza Lavallo/Peter P. Houtzager/Graziela Castello. *Democracia, pluralização da representação e sociedade civil*. Lua Nova, número 067 Centro de estudos de cultura contemporânea. São Paulo, Brasil, pp.49-103.

ADRIAN, Gurzan Lavallo, PETER, P. Houtzarger, CASTELLO, Graziela. *Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade*. RBCS Vol.21 N.60 fevereiro de 2006.

AIRES, Maria Cristina Andrade. *A dimensão representativa da participação na teoria democrática contemporânea*. Porto Alegre: Revista Debats, 2009.

ALMEIDA, Debora Cristina Rezende de. *Representação política: reflexões a partir da prática da sociedade civil nos conselhos de políticas*. 32º Encontro Anual da ANPOCS. 2008.

ALMEIDA, Débora Cristina Rezende de/ CUNHA, Eleonora Schettini Martins. *O potencial dos conselhos de políticas na alteração da relação entre Estado e sociedade no Brasil XIV Congresso Brasileiro de Sociologia*. 28 a 31 de julho de 2009, Rio de Janeiro (RJ)

AVRITZER, Leonardo. *Instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação*. Sociedade civil, dados vol. 50 n.3 Rio de Janeiro 2007.

_____ e PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. *Democracia, participação e instituições híbridas*. Teoria e Sociedade (Revista dos Departamentos de Ciência Política e de Sociologia e Antropologia – UFMG), número publicado com recursos do programa de apoio a publicações do Cnpq.

_____. *Teoria democrática, racionalidade e participação: uma crítica habermasiana ao elitismo democrático. A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*. ed. Perspectiva. São Paulo: UFMG, 1996.

_____. *Teoria democrática e deliberação pública*. Lua Nova, n.49, 2000. p.25-45.

_____ e SANTOS, Boaventura. *Introdução: para ampliar o cânone democrático*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. 39-82p.

CEATS, *Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor, FIA. Fundação da Infância e Adolescência. Os bons conselhos: pesquisa conhecendo a realidade*. São Paulo. Ceats/FIA. 2007. [www.redeandibrasil.org.br/eca/artigos/estatuto da criança e do adolescente \(18 Anos de Direitos e Desafios\)](http://www.redeandibrasil.org.br/eca/artigos/estatuto_da_crianca_e_do_adolescente_(18_Anos_de_Direitos_e_Desafios)). Conanda. Acessado em: 15 de fevereiro de 2010.

COUTINHO, Carlos Nelson; “*Notas sobre cidadania e modernidade*”. Revista Agora: Política Públicas e Serviço Social, Ano 2 nº 3 dezembro de 2005 – ISSN – 1807-698.

Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Tutelar Orientações para criação e funcionamento 2007 CONANDA.

Estatuto da Criança e do Adolescente completa 18 anos. Disponível em: <http://www.redeandibrasil.org.br/eca/em-pauta/estatuto-da-crianca-e-do-adolescente-completa-18-anos/>. Acessado em 18 de novembro de 2009.

FARIA, Cláudia Feres, “*Sobre os Determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos Conselhos Municipais da Saúde e de Direitos da Criança e Adolescente no Nordeste*”. In; Avritzer, LEONARDO (org.) *Participação Social no NORDESTE*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Nova Cultural, 1997. (Série Os Pensadores).

HOROCHOVSKI, M. T. H. / Em Tese, Vol. 2, nº 1 (2). http://www.emtese.ufsc.br/2_art7.pdf. Acessado em: 21 de janeiro de 2010.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. *A representação no interior das experiências de participação*. Editora Lua Nova, São Paulo: 2007. 139-170p.

MATOS, Marlise; *Cidadania porque, quando e para que. Quem? Desafios contemporâneos ao Estado e a democracia inclusiva*. P. 09 a 66. DCP/FAFICH/UFMG. Belo Horizonte. 2009.

MENDONÇA, Maria Helena Magalhães de; *Programa de capacitação estadual da rede de assistência social*. “O desafio da política de atendimento à infância e a adolescência na construção de Políticas Públicas equitativas”, página-55 a 62. PROCERAS. Belém/ Pa.2006.

MIGUEL, Luis Felipe. *Representação Política em 3-D Elementos para uma teoria ampliada da representação política*. Editora RBCS vol. 18 nº. 51 fevereiro, 2003.

MOSCOVICI, S. *A representação social da psicanálise*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

Pesquisa Conhecendo a Realidade mapeia as condições de funcionamento dos Conselhos. Disponível:<http://www.promenino.org.br/Ferramentas/Conteudo/tabid/77/ConteudoId/2d795ce5-c814-4fc7-b305-8dd0dabb35f0/Default.aspx>. Acessado em 20 de janeiro de 2010.

PITKIN, Hannah. *O conceito de representação*. In: CARDOSO, Fernando Henrique, MARTINS, Carlos Estevam (Orgs.). *Política e sociedade*. São Paulo: Ed. Nacional, 1983.

PONTUAL, Pedro; RAICHELIS, Raquel e CHAIA, Vera. *Caminhos possíveis para articulação entre os conselhos, Considerações Finais*. Proceras p-55. 2006, Belém, Pará.

SCHEVISBISKI, Renata S. Os Conselhos Gestores e a lógica da institucionalização da participação política na esfera pública brasileira. s.d. 13 p. Disponível em: <http://www2.uel.br/eventos/sepech/arqtxt/resumos-anais/RenataSchevisbiski.pdf>. Acesso em 15 de junho de 2010

VARALDA, Renato Barão - *Responsabilidades na garantia dos direitos de crianças e adolescentes*. Artigo publicado na Revista Jurídica CONSULEX, Ano XII, nº 286, 15 de dezembro de 2008, p. 28-30, disponível no site:

<http://www.mpdf.gov.br/portal/pdf/unidades/promotorias/pdij/Artigos/Artigo%20-%20ABMP.pdf>. Acessado em: 10 de setembro de 2009.

VIVAS, Marcelo Dayrell. *Sentidos da participação e representação da sociedade civil: Desafios Relacionados a Legitimidade e Representatividade das organizações da sociedade civil junto aos conselhos gestores*. Monografia apresentada ao programa de formação de conselheiros nacionais da universidade federal de minas gerais , Belo Horizonte 2009

VOLPI, Mário. *O compromisso de todos com a proteção integral dos direitos da criança e do adolescente*. Proceras, 2006. Belém, Pará.

ANEXOS

PESQUISA DOS MEMBROS DO CONSELHO MUNICIPAL DOS
DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE CASTANHAL

Nº Questionário _____

Nome do Entrevistado:

Rua:

Bairro:

Tel:

email:

1. Qual o segmento que você representa?

- a) Sociedade Civil
- b) Poder Público

2. Como você se tornou Conselheiro?

- a) Indicado pela secretaria
- b) Indicado por alguma associação/entidade. Qual?
- c) Escolhido por alguma associação/entidade. Qual? _____
- d) Outra forma. Especificar. _____
- e) NR

**3. Você divulga as ações do conselho para o público do segmento que você representa?
(MARCAR SOMENTE UMA/A PRINCIPAL)**

- a) Sim. Através de reuniões periódicas próprias para a divulgação das ações do conselho
- b) Sim. Através de reuniões gerais onde eu coloco as ações do conselho como ponto de pauta
- c) Sim. Através de informes (artigos em jornal próprio, boletins, murais, etc.)
- d) Sim. Comunico as ações via telefone, e-mail, fax, carta, etc.
- e) Sim. Conversa com os integrantes do segmento
- f) Sim.
- g) Outra forma. Especificar _____
- h) Não divulga (PULAR PARA A QUESTÃO 6)
- i) NR

- 4.** O segmento que você representa busca informações sobre sua atuação no conselho?
- a) sempre
 - b) às vezes
 - c) raramente
 - d) nunca
 - e) NR
- 5.** Como você avalia a representação dos interesses da sociedade no conselho?
- a) muito representativa
 - b) razoavelmente representativa
 - c) pouco representativa
 - d) o interesse da sociedade não é representativo
 - e) NR
- 6.** Você participou de algum curso para capacitação de conselheiros?
- a) Sim, Qual/Quantos? _____
 - b) Não.
 - c) NR
- 7.** Há quanto tempo você é conselheiro do CMDCA? (OBS.: CONSIDERAR TODOS OS MANDATOS) (Nº Anos)
- a) NR
- 8.** Antes de sua participação no CMDCA você participou de algum outro conselho?
- a) Sim.
 - b) Não (PULAR PARA A QUESTÃO 11)
 - c) NR
- 9.** Você participa, atualmente, de algum outro conselho?
- a) Sim
 - b) Não (PULAR PARA A QUESTÃO 12)

10. Você tem acesso às informações necessárias para tomar decisões?

- a) Sim
- b) Não (PULAR PARA A QUESTÃO 14)
- c) NR

11. Como você obtém estas informações?

- a) Durante as reuniões do CMDCA
- b) Através da distribuição de documentos (boletins, informativos, relatórios, etc.)
- c) Através de informes da Secretaria Municipal de Assistência Social
- d) Através de conversas com outros conselheiros
- e) Outra Forma. Especificar _____
- f) NR
- g) NSA

12. Você gostaria de possuir informações para tomar decisões dentro do CMDCA?

- a) Sim
- b) Não
- c) NR

13. Na sua opinião, quais são as principais dificuldades para a atuação do conselho?

- a) Baixa presença de representantes nas plenárias
- b) A secretaria decide tudo
- c) Pouca rotatividade entre os membros do conselho
- d) Muita rotatividade entre os membros do conselho
- e) Precariedade das instalações físicas do conselho
- f) A mesa diretora é muito centralizadora
- g) Outra. Especificar:
- h) NR

14. Na sua opinião, o que poderia ser feito para melhorar o desempenho do CMDCA?

Você considera que o gestor está disposto a partilhar o poder de decisão sobre as políticas da área com o conselho?

- a) Sim
- b) Não. Qual motivo? _____

c) () NR

15. Você conhece as atribuições do conselho?

a) () Sim. Qual(s) você considera a principal? _____

b) () Não

c) () NR

16. Na maioria das vezes, como você fica sabendo das datas das reuniões? (MARCAR SOMENTE UMA)

a) () A data fica acertada na reunião anterior

b) () Através de convite do CMDCA (carta, telefonema, e-mail, etc.)

c) () Através de outros conselheiros

d) () Através de informativos (boletins, jornais, mural, etc.)

e) () Outra. Especificar:

f) () NR

17. Como você avaliaria a sua capacidade de influência nas decisões do conselho:

a) () Muito influente

b) () Razoavelmente influente

c) () Pouco influente

d) () Não influencia

e) () NR

18. Na sua opinião, há conselheiros que têm, na prática, maior capacidade de influência nas deliberações do conselho?

a) () Sim.

b) () Não. (PULAR PARA A QUESTÃO 25)

c) () NR

d) () NSA

19. Você já fez alguma proposta para o CMDCA no sentido de mudar os serviços de assistência no seu município?

a) () Sim. Qual (is) _____

b) () Não (PULAR PARA A QUESTÃO 28)

c) () NR

20. Sua proposta foi aprovada?

- a) Sim
- b) Não. Por que_____
- c) NSA
- d) NR

21. Antes de ser conselheiro você participava do movimento em favor dos direitos da Criança e Adolescente em Castanhal?

- a) Sim
- b) Não
- c) NR
- d) NSA

22. Como você avaliaria seu interesse por política?

- a) Muito interessado
- b) Um pouco interessado
- c) Nenhum interesse
- d) NR

23. Você costuma ler notícias sobre política em jornais e revistas?

- a) Quase todos os dias (Todos os dias)
- b) Pelo menos uma vez por semana
- c) De vez enquanto
- d) Nunca
- e) NR

24. Você assiste notícias sobre política na televisão?

- a) Quase todos os dias (Todos os dias)
- b) Pelo menos uma vez por semana
- c) De vez enquanto
- d) Nunca
- e) NR

25. Você escuta notícias sobre política no rádio?

- a) Quase todos os dias
- b) Pelo menos uma vez por semana
- c) De vez em quando
- d) Nunca
- e) NR

26. Você acessa notícias sobre política na internet?

- a) Quase todos os dias
- b) Pelo menos uma vez por semana
- c) De vez enquanto
- d) Nunca
- e) Não tenho acesso à internet.
- f) NR

27. Até que ano você cursou na escola?

- a) Não frequentou a escola/analfabeto
- b) Sabe ler e escrever, mas não frequentou a escola
- c) Primário completo ou incompleto (1^a a 4^a série do 1^o grau)
- d) Ginásial completo ou incompleto (5^a a 8^a série do 1^o grau)
- e) 2^o Grau/Colegial completo ou incompleto (1^a ao 3^a do 2^o grau)
- f) Superior completo e pós graduada
- g) NR

28. Qual a sua situação ocupacional?

- a) Desempregado
- b) Empregado c/ Carteira
- c) Empregado c/ Contrato de Trabalho
- d) Funcionário Público Contratado
- e) Autônomo (Paga INSS)
- f) Bico (Free Lancer)
- g) Aposentado
- h) NR