

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

LUCIANE SCHULZ FONSECA

**OS CONSELHOS GESTORES E A FORMULAÇÃO, EXECUÇÃO E
FISCALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DO CEDCA/PR**

CURITIBA

2013

LUCIANE SCHULZ FONSECA

**OS CONSELHOS GESTORES E A FORMULAÇÃO, EXECUÇÃO E
FISCALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DO CEDCA/PR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Professora Orientadora: Vera Karam de Chueiri

CURITIBA

2013

TERMO DE APROVAÇÃO**LUCIANE SCHULZ FONSECA****OS CONSELHOS GESTORES E A FORMULAÇÃO, EXECUÇÃO E
FISCALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DO CEDCA/PR**

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de mestre do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora.

Orientadora:**Profª Drª Vera Karam de Chueiri**

Setor de Ciências Jurídicas da UFPR

Profº Drº Huáscar Fialho Pessali

Departamento de Economia da UFPR

Profª Drª Cláudia Maria Barbosa

Centro de Ciências Jurídicas da PUC/PR

Curitiba, 29 de julho de 2013.

Dedico este trabalho, ao meu marido, Leoclécio, companheiro, aconchego de todos os momentos e amor da minha vida.

Aos meus filhos, Luiza Helena e Leonardo, luzes do meu caminho e que produzem o melhor som que alguém pode ouvir: MAMÃE; que me fazem chorar de alegria diante das pequenas descobertas da vida; e que, simplesmente, me fazem ser uma pessoa melhor.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, pelo dom da vida, uma vida simples que busca o conhecimento, o qual, sempre que possível, é dividido e aperfeiçoado na missão do magistério.

Aos meus pais, Lúcio e Leonice, exemplos de luta e dedicação à família, pelo incentivo ao saber, pelo refúgio das horas alegres e difíceis, e, principalmente, pelo cuidado e amor dedicados à Luisa Helena e ao Leonardo nas minhas horas de estudo.

A minha sobrinha e afilhada Júlia pelo sorriso e alegria que a mim dedica a cada encontro.

Aos meus irmãos e cunhadas, pelo carinho e auxílio em todas as circunstâncias.

Aos meus amigos e amigas pelo apoio e estímulo.

Aos colegas estudantes do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas pelas constantes instigações nas aulas, nos debates e nos diálogos informais.

Aos colegas educadores do SEPT/UFPR e do IFPR (EAD e Câmpus Campo Largo) pelo incentivo e colaboração.

Aos meus professores, em especial, à Professora Doutora Vera Karam de Chueiri, pelo despertar à pesquisa e admirável orientação.

RESUMO

A dissertação discute o importante papel da sociedade civil organizada na cogestão de políticas públicas sociais e identifica os conselhos gestores como arranjos institucionais indispensáveis na democratização e descentralização das políticas públicas. Neste espaço político de deliberação utiliza-se a concepção de democracia deliberativa proposta por Jürgen Habermas e pelos latinos americanos Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella, os quais mantêm constante diálogo entre política democrática e estado de direito. A proposta dessa teoria é um processo dialógico de deliberação, comprometido com: debate argumentativo, discussão pública coletiva, justificação dos argumentos, ampla participação dos potencialmente afetados, para então, se chegar a uma tomada de decisão. A partir disso, visando compreender empiricamente o que delibera um conselho gestor, fez-se um estudo exploratório do conteúdo das 158 (cento e cinquenta e oito) deliberações e resoluções expedidas pelo CEDCA/PR - Conselho Estadual dos Direitos da Criança e Adolescente - no período de 2007 a 2011. Em consequência, elaborou-se uma categorização dos temas discutidos e a quantificação da frequência com que esses temas foram tratados, objetivando com isso, de modo especial, aferir o potencial do CEDCA/PR quanto à atribuição institucional de formular, executar e fiscalizar as políticas públicas de atendimento às crianças e adolescentes. Diante da constatação de que 80% (oitenta por cento) das deliberações do CEDCA/PR estão voltadas a aspectos administrativos e periféricos das políticas de atendimento às crianças e adolescentes, buscou-se, ao final, após entrevista com os conselheiros, apresentar considerações acerca do: caráter democrático e deliberativo do CEDCA/PR; o seu papel na formulação de políticas públicas de atendimento às crianças e adolescentes; a mudança de paradigma em 2011, em face do aumento no número de deliberações; a interação do CEDCA/PR e o Poder Executivo Estadual; a capacidade do CEDCA/PR em influenciar na agenda do Executivo Estadual; a natureza da decisão do CEDCA/PR: vinculativa ou discricionária e, por fim, a função fiscalizatória do CEDCA/PR.

Palavras-chave: Conselho gestor. Democracia deliberativa. Democratização e descentralização de políticas públicas. Estudo exploratório das deliberações e resoluções do CEDCA/PR. Atribuições institucionais.

ABSTRACT

This paper discusses the important role of civil society organizations in the co-management of social public policies and identifies the managing councils as institutional arrangements necessary for democratization and decentralization of public policies. In such forum of political deliberation it is used the concept of deliberative democracy proposed by Jürgen Habermas and Latin Americans Carlos Santiago Nino and Roberto Gargarella, who maintain constant dialogue between politics democratic and right the state. The proposal of this theory is a dialogue process of deliberation, compromised with: argumentative debates, public collective discussion, justified arguments, in which are included the people potentially affected by the collective decision, in order to reach a decision. Aiming to understand empirically what is deliberated in the managing councils, it was made an exploring study the content of the 158 deliberations and resolutions issued by CEDCA/PR, State Council for Children and Adolescents Rights from 2007 to 2011. As a consequence, it has been elaborated a categorization of the discussed subject and the amount of the frequency that this subjects treated, objectives this way, specially , to evaluate the potential of the CEDCA/PR how much the institution attribute to formulate, implement and enforce public policies caring for children and adolescents. According to the conclusion that 80%of the deliberation of the CEDCA/PR are focused on the administrative aspects and peripheral that policies caring for children and adolescents, trying, in the ending, after interviewing the advisors, present the consideration about: deliberative and democracy character the CEDCA/PR; its role to formulate, implement and enforce public policies to take care of children and adolescents; the change of the format in 2011, due to the increase of the number of deliberations; the interaction of the CEDCA/PR and State Executive Power; the capability of the CEDCA/PR to influence in datebook the State Executive; the nature of the decision the CEDCA/PR: mandatory or discretionary; and, finally, the inspecting role of the CEDCA/PR.

Key words: Managing councils. Deliberative democracy. Democratization and decentralization of public policies. Explore study of the deliberations and resolutions and inspecting function of the CEDCA/PR.

LISTA DE SIGLAS

CEDCA/PR: Conselho Estadual dos Direitos da Criança e Adolescente do Estado do Paraná

CNPq: Conselho Nacional de Pesquisa

CONAMA: Conselho Nacional do Meio Ambiente

CONANDA: Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e Adolescente

DNA: Ácido desoxirribonucleico

ECA: Estatuto da Criança e do Adolescente

FASPAR: Fundação de Ação Social do Paraná

FIA: Fundo Estadual para Infância e a Adolescência

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

NUCRIA: Núcleo de Proteção à Criança e ao adolescente

ONGs: Organizações não governamentais

PPCAAM/PR: Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte

SISNAMA: Sistema Nacional do Meio Ambiente

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	01
2. DEMOCRACIA NA PERSPECTIVA DOS CONSELHOS	08
2.1. TEORIA DEMOCRÁTICA	08
2.1.1. Teoria democrática deliberativa	11
2.2. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMO UMA DAS FORMAS DE DEMOCRACIA DELIBERATIVA	25
2.3. ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	32
3. OS CONSELHOS GESTORES NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL	38
3.1. INSTITUCIONALIZAÇÃO, DEFINIÇÃO E COMPOSIÇÃO.....	38
3.1.1. Institucionalização	38
3.1.2. Definição	43
3.1.3. Composição	46
3.2. OS CONSELHOS E O SEU PAPEL NA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	49
3.3. OS CONSELHOS E A DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	54
4. O CONSELHO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO ESTADO DO PARANÁ (CEDCA/PR)	64
4.1. INSTITUIÇÃO E FUNÇÕES.....	64
4.1.1. Instituição	64
4.1.2. Funções	67
4.2. COMPOSIÇÃO E FUNCIONAMENTO.....	71
4.2.1. Composição	71
4.2.2. Funcionamento	77
4.3. ANÁLISE DO CONTEÚDO DAS DELIBERAÇÕES E RESOLUÇÕES EXPEDIDAS ENTRE 2007 E 2011.....	78
4.3.1. Deliberações do CEDCA/PR do ano de 2007	79
4.3.2. Deliberações e Resoluções do CEDCA/PR do ano de 2008	82
4.3.3. Deliberações e Resoluções do CEDCA/PR do ano de 2009	84
4.3.4. Deliberações e Resoluções do CEDCA/PR do ano de 2010	86
4.3.5. Deliberações e Resoluções do CEDCA/PR do ano de 2011	88
4.3.6. Dos resultados obtidos	93
5. AS DECISÕES DO CEDCA/PR E O SEU PAPEL INSTITUCIONAL	98
5.1. O CARÁTER DEMOCRÁTICO E DELIBERATIVO DO CEDCA/PR	99
5.2. O PAPEL DO CEDCA/PR NA FORMULÇÃO DE POLITICAS PÚBLICAS DE ATENDIMENTO AS CRIANÇAS E ADOLESCENTES	101
5.3. MUDANÇA DE PARADIGMA EM 2011 (?)	107
5.4. INTERAÇÃO DO CEDCA/PR E O PODER EXECUTIVO ESTADUAL	109
5.5. A CAPACIDADE DO CEDCA/PR EM INFLUENCIAR A AGENDA DO EXECUTIVO ESTADUAL	112

5.6. NATUREZA DAS DECISÕES DO CEDCA/PR: VINCULATIVAS OU DISCRICIONÁRIAS.....	115
5.7. A FUNÇÃO FISCALIZATÓRIA DO CEDCA/PR	119
5.8. SÍNTESE DOS DADOS COLETADOS	125
6. CONCLUSÕES	128
REFERÊNCIAS	136
ANEXOS	146

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 estabelece que a sociedade civil organizada, no exercício da cidadania responsável, deve participar da gestão das políticas públicas em seus aspectos mais essenciais. Trata-se de um direito dos cidadãos de tomar parte, de intervir nos processos decisórios de políticas públicas, por meio de novos mecanismos democráticos e/ou descentralizadores. Isso se estabeleceu para atender aos compromissos sociais e democráticos firmados com a nova ordem constitucional, em oposição à estrutura ditatorial burocrática instalada com o golpe de 1964¹, prevalente até o final da década de 1980², com a promulgação da nova Constituição Federal.

Um dos mecanismos democráticos de materialização desse direito de prática participativa está na prerrogativa de ser membro dos conselhos gestores, considerados espaços públicos de cooperação para formulação, execução e fiscalização de políticas públicas. É uma arena decisória inovadora, um ambiente permeável à participação, ao debate e a deliberação, envolvendo atores estatais e da sociedade civil.

Os conselhos gestores são definidos por Tatagiba (2002, p.54) como “espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais”.

Esse novo arranjo institucional é indispensável na descentralização e democratização³ das políticas públicas, mais efetivamente em relação às políticas

¹ Em 31 de março de 1964 as Forças Armadas tomaram e assumiram o poder no Estado brasileiro, instituindo um regime político ditatorial-militar, com uma nova dinâmica de sucessão presidencial e de representação parlamentar. A escolha passou a ser indireta e fundamentada em uma legislação de exceção, como os atos institucionais baixados, as constituições outorgadas, os decretos-lei etc. Esta dinâmica se estendeu até 1985, quando se iniciou o processo de redemocratização. Neste período de exceção e repressão, a participação dos cidadãos nas decisões políticas foi totalmente silenciada e excluída.

² Para Avritzer (2002, p.569) “o sistema político brasileiro foi altamente instável durante a maior parte do século XX”. Segundo o autor entre os períodos de 1930 e 1945 o sistema político foi uma “forma de corporativismo” no qual “tanto as eleições regulares quanto os direitos políticos civis estiveram suspensos”. Já entre os anos de 1945 e 1964 a configuração política foi um “populismo semidemocrático” tendo em vista que “todos os mandatos presidenciais neste período estiveram sujeitos a algum tipo de questionamento antidemocrático”. Enquanto que no período entre 1964 a 1985 o Brasil “sofreu a sua pior experiência autoritária”.

³ Segundo Arturi (2001, p.22) “a fase de democratização no Brasil desenvolveu-se durante a presidência civil de José Sarney (1985-1990), intitulada “Nova República”, quando foi levantada a proibição dos partidos comunistas e deu-se expansão máxima do sufrágio com a permissão ao voto dos analfabetos,

sociais. São criados por lei⁴ e seu funcionamento é regulado por um regimento interno⁵. Na composição há paridade de membros oriundos do governo e da sociedade civil, visando com isso o equilíbrio nas decisões. Os representantes governamentais são indicados⁶ pelo chefe do Poder Executivo, enquanto que os conselheiros representantes da sociedade civil são escolhidos por seus pares, em assembleias próprias. A função de conselheiro é considerada serviço público relevante, sem qualquer tipo de remuneração. Ademais, exercer o papel de conselheiro é acreditar e propagar que “a participação supõe compromisso, envolvimento, presença em ações por vezes arriscadas e até temerárias” (DEMO, 1986, p.19). As decisões dos conselhos são exteriorizadas por meio de deliberações e resoluções, com publicação em diário e sítio oficiais.

Para Gohn (2011, p.7) os conselhos “constituem, no início deste novo milênio, a principal novidade em termos de políticas públicas”. Já para Almeida e Tatagiba (2012, p.69) os conselhos não são mais “experiências ou apostas”. Os conselhos atualmente “refletem conquistas inegáveis do ponto de vista da construção de uma institucionalidade democrática entre nós”.

A Constituição Federal deixou claro no seu artigo 227, §1º, que compete ao Estado promover políticas públicas específicas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais. Políticas Públicas aqui compreendidas como “o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade” (HÖFLING: 2001, p.31).

em 1985. Posteriormente, verificou-se a redação e aprovação da nova Constituição democrática em 1988, e ocorreu a realização de eleições diretas para Presidente da República em 1989, pela primeira vez desde 1961. Com a posse do vencedor dessas eleições em dois turnos, Fernando Collor de Mello, em março de 1990, teve início o regime democrático propriamente dito”.

⁴ As leis infraconstitucionais estabelecem as diretrizes de implantação, composição e funcionamento dos conselhos, como por exemplo, a Lei Federal nº 8.242/1991 que criou o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

⁵ Cada conselho gestor, regularmente instituído, elabora um regimento interno contendo as regras essenciais para o seu funcionamento. Neste documento encontram-se, entre outras, as informações acerca das competências e atribuições, da indicação dos conselheiros, do procedimento de escolha dos representantes da sociedade civil, da eleição do Presidente, etc.

⁶ Essa forma de escolha dos atores governamentais pode comprometer o caráter democrático dos conselhos, quando, por exemplo, o Poder Executivo indica representantes da sua base ou do seu grupo político. Na entrevista feita com os conselheiros e apresentada no quarto capítulo dessa dissertação, uma conselheira, representante da sociedade civil aduziu: “As políticas vinham prontas e, nesses dias, a presença dos representantes do governo era maciça” (B.F.G)

Essa diretriz constitucional determina que o Estado atue nas políticas públicas sociais de atendimento às crianças e adolescentes e, ainda, institui a forma de atuação, Estado e sociedade civil, no desenvolvimento das atividades e das ações. Assim, Estado e sociedade civil, devem estabelecer as políticas públicas sociais de atendimento às crianças e adolescentes, que nada mais é, do que a definição de como o poder público irá intervir na vida social das crianças e adolescentes, quais os programas, os projetos, as ações e as atividades que serão desenvolvidas a fim de propiciar à assistência integral à criança e ao adolescente.

Passados mais de vinte anos da concepção constitucional dos conselhos gestores, acompanha-se uma multiplicação desses espaços públicos de cooperação para formulação, execução e fiscalização de políticas públicas, sem, contudo, observar os resultados de sua atuação.

Nesse contexto, este trabalho⁷ se propõe a analisar o conteúdo das 158⁸ (cento e cinquenta e oito) deliberações e resoluções expedidas pelo CEDCA/PR - Conselho Estadual dos Direitos da Criança e Adolescente - nos últimos cinco anos (2007 a 2011) e, especificamente, aferir se o caráter democrático deliberativo esteve presente, ou não, no CEDCA/PR. Neste sentido, indaga-se: por que 80% (oitenta por cento) das decisões do CEDCA/PR foram relacionadas as questões administrativas? Por que as discussões estiveram mais voltadas aos aspectos periféricos das políticas do que propriamente à elaboração de políticas públicas? Por que no ano de 2011 ocorreram mais deliberações e foram formuladas mais políticas públicas que nos quatro anos anteriores? Como foi a interação do CEDCA/PR com os governos estaduais nos anos de 2007-2010 e 2011? As decisões do CEDCA/PR influenciaram na agenda do poder executivo estadual quanto à formulação de políticas públicas relacionadas às crianças e adolescentes? As decisões do CEDCA/PR foram vinculativas ou discricionárias para o poder executivo

⁷ Uma síntese dos três primeiros capítulos desse trabalho foi apresentada no Workshop “Pesquisa e pós-Graduação em políticas públicas: visando a formação de redes internacionais”, realizado na UFPR nos dias 3 e 4 de junho de 2013, que contou com a participação de professores e alunos da: School of Public Policy, Georgia Tech, USA; Manchester Institute of Innovation Research, University of Manchester, UK; Instituto de Estudios de La Ciencia y la Tecnologia, Universidad de Quilmes, Argentina; e da UFPR, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas.

⁸ Disponíveis no endereço eletrônico:

<<http://www.cedca.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=15>>

estadual? O CEDCA/PR executou seu papel de agente fiscalizador quanto à realização das políticas públicas?

Desta forma, o objetivo geral desse estudo é analisar o potencial do CEDCA/PR quanto ao seu papel de formular e executar as políticas públicas de promoção e defesa dos direitos das crianças e adolescentes paranaenses, bem como de fiscalizar a execução das políticas públicas de atendimento.

Dentre os conselhos de políticas públicas existentes no Estado do Paraná, escolheu-se o CEDCA/PR em virtude dos seguintes fatores: da existência consolidada, mais de 20 (vinte) anos de atividade; da quantidade de deliberações e resoluções publicadas no período de interesse da pesquisa; da multiplicidade de atores (12 representantes governamentais e 12 representantes da sociedade civil) que atuaram neste espaço público de debate e de tomada de decisão.

Este trabalho é dividido em quatro capítulos, a saber: Democracia na perspectiva dos conselhos; Os conselhos gestores na Constituição Federal; O Conselho Estadual dos Direitos da criança e adolescente do Estado do Paraná (CEDCA/PR); As decisões do CEDCA/PR e o seu papel institucional.

O primeiro capítulo discute a democracia na perspectiva dos conselhos, isto é, discorre sobre os fundamentos da teoria democrática deliberativa, a partir de Jürgen Habermas, de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella, cujos argumentos compartilham a compreensão de que a democracia se baseia em um processo dialógico de deliberação. Para Habermas (1997b, p.09) a democracia deliberativa, cujas discussões e decisões acontecem na esfera pública, observa e respeita os seguintes procedimentos: debate entre os envolvidos; ação argumentativa entre os indivíduos; linguagem orientada pelo entendimento; e participação dos potencialmente atingidos, justificando assim que o usuário da norma deve participar do processo de elaboração da mesma. Para Nino (1997, p.273, tradução nossa) e Gargarella (2011, p.138, tradução nossa), as decisões políticas devem ser precedidas de debates públicos, de discussões coletivas, de apresentação de argumentos razoáveis e relevantes, assegurada a participação dos potencialmente afetados. Asseveram ainda que para se chegar a uma decisão moralmente correta e por consequência aceitável pelos usuários, faz-se necessário a imparcialidade no processo de tomada de decisão, que é obtida

mediante o debate democrático propositivo e argumentativo com os potencialmente afetados pela decisão. Essa primeira parte da pesquisa trata, ainda, das formas de manifestação da democracia deliberativa, seja essa representativa ou participativa, e também sobre a previsão constitucional do Estado democrático de direito, que motiva e sustenta juridicamente a participação dos cidadãos nas decisões políticas.

O segundo capítulo analisa os conselhos gestores na Constituição Federal, com destaque para: institucionalização, considerando aqui a legislação e regulamentos aplicáveis para o funcionamento dos conselhos; a definição de arranjo institucional capaz de canalizar os anseios da sociedade; e sua composição híbrida, isto é, de atores estatais e atores que representam a sociedade civil organizada. Enumera ainda as competências, deliberativas, consultivas e de controle social e o seu papel na democracia deliberativa. Ao final desse capítulo, sublinha-se a atuação dos conselhos na descentralização de políticas públicas sociais, ou seja, na mudança de *locus* de decisão, considerando aqui a alteração de modelo de administração centralizado para um descentralizado.

O terceiro capítulo trata especificamente do Conselho Estadual dos Direitos das Crianças e Adolescentes (CEDCA/PR), a começar pela sua institucionalização, competências, composição híbrida e seu respectivo funcionamento. Fez-se, ainda, uma análise quantitativa, classificando por assunto as deliberações e resoluções expedidas pelo CEDCA/PR entre os anos 2007 a 2011, no intuito de identificar o que esse Conselho deliberou nesse período. Para tanto, realizou-se uma análise exploratória dos documentos, após a qual se estabeleceu uma categorização dos temas discutidos e se contabilizou a frequência com que os mesmos foram apresentados, discutidos e deliberados pela plenária do CEDCA/PR.

A escolha do início do período de pesquisa, ano de 2007, deu-se em razão da formulação de diversos programas e projetos de atendimento as crianças e adolescentes paranaenses, os quais ainda estão em pleno funcionamento. Também no ano de 2007 aconteceu a primeira Conferência Estadual dos Direitos das Crianças e Adolescentes, que contou com a participação de representantes governamentais e representantes da sociedade civil, a qual estabeleceu vários desafios prioritários, como fortalecimento do ambiente familiar; o enfrentamento e a redução da violência; o

combate às drogas; a inclusão escolar efetiva; o convívio social saudável; a erradicação do trabalho infantil e a ampliação das oportunidades de qualificação e inserção profissional de jovens (PARANÁ, 2007). Ademais, a delimitação do ano de 2011, como o final da pesquisa, estabeleceu-se em face da característica de um ano de transição governamental e, também, em razão de uma mudança de paradigma no funcionamento do CEDCA/PR, que em comparação com os anos anteriores, aumentou em 250% (duzentos e cinquenta por cento) o quantitativo de resoluções e deliberações expedidas.

A partir da identificação e classificação dos temas que foram deliberados no CEDCA/PR, somadas às entrevistas, no formato de questionário encaminhado e recebido por e-mail, realizada com os conselheiros representantes da sociedade civil, no quarto capítulo, procura-se responder às questões cernes desta pesquisa, que consistem em verificar e compreender: o caráter democrático e deliberativo do CEDCA/PR; a atuação burocrática do CEDCA/PR, muitas vezes em detrimento ao seu papel de elaborar, acompanhar e fiscalizar políticas de atendimento às crianças e adolescentes; o descompasso na quantidade de deliberações realizadas em 2011, em comparação com os anos anteriores; a interação do CEDCA/PR com os governos estaduais no período da pesquisa, em especial se a alteração de governo modificou a atuação desse importante instrumento de intervenção da sociedade civil organizada; a capacidade do CEDCA/PR em influenciar na agenda do Poder Executivo Estadual em relação à formulação de políticas públicas relacionadas às crianças e adolescentes; o efeito da decisão do CEDCA/PR para o executivo estadual, de modo particular, se a decisão tomada em plenária vinculou ou não a ação do Executivo Estadual; por fim, o cumprimento do papel do CEDCA/PR enquanto agente fiscalizador das políticas sociais de atendimento às crianças e adolescentes.

A inquietação inicial que motivou a elaboração desse trabalho - e permaneceu viva ao longo do mesmo -, diz respeito à sua contribuição para uma agenda democrática de políticas públicas, que vê nos conselhos um importante instrumento de participação popular, em particular no CEDCA/PR, cujo protagonismo institucional e social foi dos mais visíveis desde a sua criação (1991).

Desta forma, o papel e atuação do CEDCA/PR são analisados a partir de três aspectos: **a)** legislação e regulamentação aplicada ao CEDCA/PR; **b)** análise, estudo e compreensão quantitativa das deliberações e resoluções publicadas no período de 2007 a 2011; **c)** entrevista com os conselheiros representantes da sociedade civil organizada, buscando saber diretamente dos atores deste processo como foi a atuação do CEDCA/PR no papel de formular, executar e fiscalizar políticas públicas de atendimento às crianças e adolescentes no período de interesse da pesquisa.

A partir da estrutura dos capítulos que ora se apresenta, e do diálogo estabelecido entre os mesmos, pode-se afirmar que o CEDCA/PR, ao mesmo tempo, que amplia o espaço de formulação de políticas públicas promovendo discussões entre os atores envolvidos, governamentais e não-governamentais, pouco faz acerca da execução e da fiscalização das referidas políticas. Este diagnóstico brevemente antecipado nesta introdução tem na discussão que segue a sua fundamentação. De toda maneira, com ele e apesar dele, tem-se a firme convicção de que os conselhos são arranjos imprescindíveis no processo de democratização do Estado brasileiro.

2. DEMOCRACIA NA PERSPECTIVA DOS CONSELHOS

Este primeiro capítulo trata da democracia na perspectiva dos conselhos gestores, com ênfase na teoria democrática e, mais precisamente, na teoria democrática deliberativa, que fornece o alicerce para a sua existência e funcionamento. Discute, ainda, a democracia participativa como uma das formas de manifestação da democracia deliberativa e o Estado democrático de direito, que veio assegurar o exercício da cidadania responsável.

Parte-se, assim, de uma teoria normativa de democracia, desde uma perspectiva deliberativa, porém não divorciada da realidade. Conforme alerta Habermas, tal fato não implica em uma posição entre o ideal e o real, na medida em que o conteúdo normativo está parcialmente inscrito na facticidade social dos processos políticos observáveis. Não se pode descrever adequadamente a operação de um sistema político constitucionalmente organizado mesmo no nível empírico, sem se referir à dimensão de validade do direito e a forma legitimadora da sua gênese democrática (HABERMAS, 1997b, p.09).

2.1. TEORIA DEMOCRÁTICA

A teoria democrática tem por base um governo que engloba a participação popular, na qual o povo é soberano. A partir do significado da palavra democracia, que vem do grego (*demos*=povo e *kratein*=governo), pode-se definir democracia como o ‘*governo do povo, para o povo e pelo povo*’. Assim, um governo, que adota o regime democrático se preocupa em criar mecanismos para a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisões políticas, as quais devem estar comprometidas com o exercício e a efetividade dos direitos fundamentais.

A democracia é a melhor forma de governo, na qual os cidadãos têm a oportunidade de participar do processo de tomada de decisões públicas⁹. No regime democrático as decisões não se concentram nas mãos de um único agente político,

⁹ Kelsen que apostava na democracia como a melhor forma de governo, afirmava que esta poderia ser sintetizada no cumprimento dos princípios da liberdade e da igualdade (KELSEN, 2000, p.167).

mas há uma divisão de responsabilidades no processo público decisório. Neste sentido afirma Ugarte (2004, p.95) que a democracia “é o regime em que a imposição heterônoma dissolve-se – ou, ao menos legitima-se – mediante a participação autônoma dos destinatários das normas em sua elaboração.”

Ademais, não se pode esquecer que a democracia tem relação direta com os movimentos sociais que perseguem a conquista e a consolidação de direitos. Nesta direção, defende Nobre (2004, p.25): “a democracia no seu sentido contemporâneo é também indissociável de lutas sociais pela conquista de direitos”.

Numa visão contemporânea, Arantes *et al.* (2010, p.110) afirmam que a democracia é uma forma de governo orientada por três princípios:

Primeiro, o governo deve emanar da vontade popular, que se torna a principal fonte da soberania. Segundo, os governantes devem prestar contas ao povo, responsabilizando-se, perante ele, pelos atos ou omissões no exercício do poder. E, terceiro, o Estado deve ser regido por regras que delimitem seu campo de atuação e ao mesmo tempo estimulem a defesa de direitos básicos dos cidadãos, tanto individuais como coletivos. (ARANTES *et al.*, 2010, p.110)

De toda forma, os Estados constitucionais contemporâneos devem estar comprometidos com a democracia, cujas teorias e práticas são reiteradamente discutidas pelos filósofos da política, pelos cientistas políticos, pelos juristas, pelos movimentos sociais, etc., e possibilitam diversas concepções, tais como: a elitista, a pluralista e a deliberativa, as quais serão objeto de análise individual na sequência.

Os autores¹⁰ da teoria elitista acreditam que é um pequeno grupo que governa um país e controla as decisões de uma sociedade. Em outras palavras, são os componentes de uma elite política, como por exemplo, os membros dos partidos públicos e os ocupantes de cargos públicos, que participam do processo de decisão pública.

Um dos grandes colaboradores dessa teoria é Wright Mills. Segundo Mills (1981) a estrutura do poder norte-americano é composta pelas elites econômica, política e militar. E ainda, a concentração do poder está nos domínios econômicos,

¹⁰ Os fundadores da teoria elitista foram Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca e Robert Michels. Realizaram importantes contribuições Wright Mills, James Burnham e Robert Putnam.

político e militar. Para ele a elite do poder é composta de homens possuidores de riqueza, dinheiro e celebridade, e o restante da população é a massa.

Já para a teoria pluralista quem governa uma nação são várias elites que competem entre si, configurando um processo de permuta entre inúmeros grupos políticos organizados que representam diferentes interesses e estão constantemente em duelo para o alcance do poder. O precursor dessa teoria é Robert Alan Dahl¹¹. Para Dahl (1961) não há apenas uma elite, mas uma pluralidade de grupos (muitas elites) na disputa do poder estadunidense. Argumenta Dahl que num sistema pluralista não há uma classe homogênea, com interesses bem definidos. No sistema político americano existem os partidos políticos, os líderes de associações políticas (desenvolvem planos de ação estratégica) e os sublíderes e, mais, o eleitor não participa diretamente do governo, ele apenas participa do ato de votar.

Para os teóricos¹² da teoria democrática deliberativa, as decisões políticas devem basear-se, fundamentalmente, na discussão pública e no debate fundamentado. Quem participa do processo de discussão e decisão pública são todos os potencialmente afetados, garantindo-se a liberdade de atuação e a imparcialidade. Os defensores dessa teoria são expressamente contrários à teoria elitista e, também, as decisões populistas, ou seja, aquelas baseadas exclusivamente no voto da maioria, sem qualquer debate e discussão prévia.

Destaca-se que na teoria democrática deliberativa a realização de procedimentos imparciais legitima o processo de decisão pública, isto é, valida o que foi decidido. Essa imparcialidade é caracterizada pela inclusão, admissão e conhecimento de todos os interesses dos envolvidos na discussão pública, em que as opiniões, argumentos e preferências são afrontados pelo ponto de vista uns dos outros, sendo possível mudar de posicionamento diante de um melhor argumento.

Nesses termos, cuida este trabalho da teoria democrática deliberativa que, como se verá mais adiante, explica e justifica a existência e o funcionamento dos conselhos gestores, em que o aparato estatal, após debate e discussão coletiva, divide

¹¹ Robert Alan Dahl nos anos 1960 questionou Wright Mills acerca da natureza política estadunidense. Dahl publicou o Prefácio à teoria democrática, afirmando que o poder é partilhado entre grupos governamentais, muitas elites.

¹² Entre os autores da teoria deliberativa destacam-se: John Rawls, Joshua Cohen e James Bohman.

responsabilidades com os membros da sociedade civil organizada na decisão de formular e executar políticas públicas e mais, proporciona a participação efetiva dos potencialmente afetados pela decisão pública, materializando a verdadeira cidadania.

2.1.1. Teoria democrática deliberativa

Muito embora vários estudiosos tenham se dedicado à teoria democrática deliberativa, nesse trabalho elegeu-se como proposta de análise as concepções de Jürgen Habermas, Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella. O primeiro autor tem uma visão a partir da democracia e do constitucionalismo europeu, particularmente germânico. Os dois últimos têm perspectiva a partir da democracia e do constitucionalismo latino americano¹³. A justificativa para a escolha de Habermas, Nino e Gargarella está pautada no profícuo diálogo que esses autores, nas últimas três décadas, exercitam entre o direito e a política, ou entre o constitucionalismo e a democracia, conforme se observa nas obras aqui referenciadas.

As ideias defendidas pelos autores citados se complementam e aperfeiçoam a concepção da teoria democrática deliberativa, empenhada e comprometida com o debate público, criando mecanismos de diálogo, propiciando a participação popular nos processos de discussão e deliberação que envolve a tomada de decisão de assuntos públicos. Por isso, a democracia deliberativa é considerada por eles como a melhor forma para se tomar decisão legítima, isto é, válidas e aceitas.

A seguir discute-se individualmente os fundamentos e concepções dos autores acima citados.

O filósofo contemporâneo Jürgen Habermas (1997b, p.09) defende a proposta de democracia procedimental, na qual as deliberações políticas devem ocorrer na esfera pública com a observância de procedimentos, quais sejam: o debate entre os envolvidos, a ação argumentativa, a linguagem orientada para entendimento e a participação dos potencialmente atingidos. Em síntese, a teoria democrática

¹³ Da realização de um recorte do primeiro e o segundo capítulo dessa dissertação, elaborei o artigo “A democracia deliberativa de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella na perspectiva dos Conselhos” o qual foi aprovado e apresentado no Seminário Participação Política e Democracia: teorias e práticas, que aconteceu entre os dias 20 e 22 de maio de 2013 na Universidade Estadual de Maringá.

deliberativa proposta por Habermas propõe a institucionalização de procedimentos democráticos para a deliberação e a tomada de decisão.

Trata-se de um modelo de democracia com conteúdo normativo que “pode relacionar-se com pesquisas empíricas” (HABERMAS, 1997b, p.09). O conceito procedimental de democracia em Habermas institucionaliza negociações e formas de argumentação com o apoio da comunicação, isto é, no diálogo e no entendimento. (HABERMAS, 1997b, p.09)

A justificativa de Habermas para apresentar e defender uma proposta de democracia procedimental consiste no entendimento de que a auto-organização faz parte de uma sociedade complexa e que, somente com existência e respeito às regras sociais e políticas exista democracia, e isso faz com que “a democracia seja sinônimo de auto-organização política da sociedade” (HABERMAS, 1997b, p.20)

Este procedimento democrático deve garantir a ação dos indivíduos, os quais devem reconhecer-se mutuamente como livres e iguais para que possam se comunicar, argumentando contra ou a favor, visando à obtenção de um entendimento. Para Habermas (1997a, p.36) “no uso da linguagem orientada pelo entendimento, ao qual o agir comunicativo está referido, os participantes unem-se em torno da pretensa validade de suas ações de fala, ou constataam dissensos, os quais eles, de comum acordo, levarão em conta no decorrer da ação”.

A teoria do discurso integra em seu conceito um procedimento ideal para a deliberação e a tomada de decisão, tendo em vista que “estabelece um nexo interno entre considerações pragmáticas, compromissos, discursos de auto-entendimento e discursos da justiça, fundamentando a suposição de que é possível se chegar a resultados racionais e equitativos”. Complementa ainda, que esse “modo de descrever o processo democrático prepara as bases para uma conceitualização normativa do Estado e da Sociedade.” (HABERMAS, 1997b, p.19).

Acrescenta que, “para alguém tomar uma posição, dizendo “sim” ou “não”, é preciso que o outro esteja disposto a fundamentar, caso se torne necessário, uma pretensão levantada através de atos de fala” (HABERMAS, 1997a, p.156). Isso implica dizer que os indivíduos que estão envolvidos no agir comunicativo devem apresentar justificação e argumentos razoáveis na apresentação de uma proposta que é levada à

discussão e decisão coletiva. Somente assim, os indivíduos vinculados ao processo coletivo de deliberação poderão se manifestar de forma favorável ou contrária ao que está sendo decidido.

Para Habermas o modelo procedimental do agir comunicativo, com ampla discussão coletiva, é a forma mais adequada para chegar ao consenso eis que:

Enquanto a linguagem é utilizada apenas como *medium* para a transmissão de informações e redundâncias, a coordenação da ação passa através da influência recíproca de atores que agem uns sobre os outros de modo funcional. Tão logo, porém, as forças ilocucionárias das ações de fala assumem um papel coordenador na ação, a própria linguagem passa a ser explorada como fonte primária da integração social. É nisso que consiste o agir comunicativo. Neste caso os atores, na qualidade de falantes e ouvintes, tentam negociar interpretações comuns da situação e harmonizar entre si os seus respectivos planos através do processo de entendimento, portanto pelo caminho de uma busca incondicionada de fins ilocucionários (HABERMAS, 1997a, p.36).

Na concepção procedimental de democracia deliberativa defendida por Habermas (1997a, p.157) se insere a ideia de que os destinatários do direito “possam entender-se também enquanto autores do direito”. Em outras palavras, o usuário da norma precisa se inserir e participar do processo deliberativo de elaboração dos regramentos que vão lhe acompanhar na vida em sociedade. Eis que, “são os próprios indivíduos que produzem a validade normativa, através de um ato de livre assentimento” (HABERMAS, 2007b, p.15)

Afinal, a participação, a discussão e a apresentação de propostas dos potencialmente atingidos no processo de decisão pública vão propiciar a legitimidade da norma, porque a partir dessa prática há “o assentimento de todos os potencialmente atingidos, na medida em que estes participam de discursos racionais” (HABERMAS, 1997a, p.164). Ademais, sob o ponto de vista da moral uma norma somente tem legitimidade e aceitação quando há: ampla participação dos destinatários, discussão e processo público de deliberação.

Neste contexto, somente o processo democrático, quando deliberativo, condiciona a criação do direito legítimo, tendo em vista que propiciou muitas negociações e diversas formas de argumentação entre os envolvidos. Afinal, o

“processo da política deliberativa constitui o âmago do processo democrático” (HABERMAS, 1997b, p.18).

Para a teoria do discurso, a eclosão da política deliberativa não depende da cidadania com capacidade de agir coletivamente, mas sim da “institucionalização dos correspondentes processos e pressupostos comunicacionais, como também do jogo entre deliberações institucionalizadas e opiniões públicas que se formaram de modo informal” (HABERMAS, 1997b, p.21).

Segundo Habermas, somente o sistema político pode agir por constituir um sistema parcial, especializado em decisões que obrigam a toda uma coletividade, enquanto que “as estruturas comunicativas da esfera pública formam uma rede ampla de sensores que reagem à pressão de situações problemáticas da sociedade como um todo e estimulam opiniões influentes” (HABERMAS, 1997b, p.23). Em síntese, a opinião pública pode direcionar a atuação do poder administrativo.

Por isso, a ideia de democracia, segundo a teoria do discurso, considera que a sociedade é descentrada do Estado e constituída em “uma arena para a percepção, a identificação e o tratamento de problemas de toda a sociedade” (HABERMAS, 1997b, p.24).

Além do ‘agir comunicativo’, outro elemento essencial na concepção de democracia deliberativa de Habermas é a ‘esfera pública’. Para Habermas (2003, p.99) as discussões devem acontecer na esfera pública, isto é, na sociedade civil, a qual é composta de “movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política”. A sociedade civil, segundo Habermas (1997b, p.24) não faz parte do governo e nem do sistema econômico.

De acordo com Habermas (2003, p.92) a esfera pública não é uma instituição, uma organização ou um sistema, mas uma “rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicativos são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos.” A esfera pública constitui uma “estrutura comunicacional do agir orientado pelo entendimento, a qual tem a ver com o espaço social gerado no agir comunicativo [...]”.

Em face das considerações apresentadas pode-se sintetizar que a teoria democrática deliberativa defendida por Habermas está baseada em preceitos procedimentais que vão propiciar uma decisão pública legítima e, via de consequência, moralmente aceita. Para tanto, deve-se observar: o debate e a discussão coletiva; a ação argumentativa dos indivíduos; a linguagem orientada para entendimento; a participação dos potencialmente atingidos; e, por fim, que as discussões aconteçam na esfera pública, a qual vai de forma organizada, fazer com que os indivíduos envolvidos no processo de decisão pública alcancem o consenso.

No mesmo sentido de uma democracia atenta ao procedimento, sem, porém, descuidar dos aspectos substanciais e atento à realidade latina americana, está Carlos Santiago Nino, que defende um modelo de democracia deliberativa, a qual possui um valor epistêmico com respeito à moralidade social. Para Nino (1997, p.166, tradução nossa) a democracia possui um valor epistêmico, que consiste em um procedimento de discussão, diálogo, justificação de preposições para se alcançar a melhor decisão coletiva possível. Para ele a democracia é o procedimento mais confiável para o conhecimento dos princípios morais (NINO: 1997, p.154, tradução nossa).

O procedimento democrático, numa concepção dialógica, idealizado por Nino se corporifica com a prática de: diálogos, debates, participação dos potencialmente afetados pela decisão e a imparcialidade.

No diálogo e no debate que antecedem a tomada de uma decisão pública devem ser observadas regras importantes, visando o alcance da melhor decisão possível. Entre os preceitos enumerados por Nino (1997, p.273, tradução nossa) destacam-se: a inclusão e a ampliação da participação na discussão entre aqueles potencialmente afetados pela decisão; a liberdade dos participantes de se expressar; a igualdade de condições; a justificação das propostas; o debate devidamente fundado em princípios e a reversibilidade da decisão.

Ao enumerar a necessidade de incluir e ampliar a participação dos potencialmente afetados pela decisão no processo de discussão Nino (1997, p.178-179, tradução nossa) acredita que quando aumentamos o número de pessoas que participam da decisão, é mais provável que a decisão seja correta, assumindo que as pessoas têm uma tendência a tomar decisões corretas. Complementa ainda, que

quanto mais votos apoiam uma solução, podemos assumir que os interesses de mais pessoas são satisfeitos, do que seria uma solução apoiada por menos votos.

Ainda segundo Nino (1997, p.171, tradução nossa), todo participante de um debate público deve justificar sua proposta perante os demais membros do grupo, seus interesses devem ser apresentados e ele deve demonstrar que são legítimos frente às demais pessoas que participam do processo de discussão e deliberação coletiva.

O valor epistêmico da democracia sustentado por Nino (1997, p.185, tradução nossa) requer que as pessoas participem do debate democrático não somente para apresentar seus interesses, mas também para justificá-los sobre a base de proposições normativas, que devem ser gerais, universalmente aplicadas e aceitáveis do ponto de vista imparcial.

Em defesa às regras aplicáveis ao processo dialógico de deliberação, Nino (1997, p.167, tradução nossa) não acredita que a democracia é alcançada simplesmente com regra da maioria, muito embora, parece ser um mecanismo mais usual para tomar decisões parciais. Para Nino o consentimento da maioria não é democracia, pois o que importa é a discussão entre os envolvidos, que se materializa num processo de argumentação e decisão coletiva, tendo em vista que não se pode confiar numa análise puramente quantitativa.

A questão da imparcialidade dos envolvidos no processo de tomada de decisão também é de suma relevância para se alcançar o procedimento democrático. Segundo Nino (1997, p.166, tradução nossa) a garantia da imparcialidade nas decisões ocorre quando todos aqueles que podem ser afetados por uma determinação tenham participado da discussão e tenham tido a oportunidade igual de expressar seus interesses e justificar uma solução para um conflito. Ocorrendo uma decisão imparcial e moralmente correta, via de consequência, será aceita livremente pelos afetados. Para Nino (1997, p.197, tradução nossa) a teoria epistêmica da democracia está profundamente interrelacionada com a moral e se apoia sobre o seu poder de transformar as preferências moralmente aceitas.

O compromisso com uma decisão moralmente correta, isto é, aquela que observou a discussão coletiva e a decisão majoritária após o debate, é a grande preocupação de Nino, afinal é a partir da observância dessa premissa que as decisões

políticas serão aceitas. Em outras palavras, é no respeito a um procedimento baseado na discussão, com amplo debate, troca de ideias, apresentação de propostas, argumentações, conhecimento da posição dos outros e, muitas vezes com a constatação de erros de raciocínio é que levam o indivíduo participante do debate a uma imparcialidade, que segundo Nino, culminará na decisão comprometida com a verdade moral.

Pois bem, mas o que deve ser feito para se alcançar uma decisão coletiva moralmente correta? De acordo com Nino (1997, p.180, tradução nossa) é necessário que: todas as partes interessadas participem da discussão e da decisão; que participem com uma base razoável de igualdade e sem nenhuma coerção; que expressem seus interesses e justificativas com argumentos genuínos; que o grupo tenha uma dimensão apropriada que maximize a possibilidade de um resultado correto; que não haja nenhuma minoria isolada; que os indivíduos não se encontrem sujeitos a emoções extraordinárias.

Ademais para Nino (1997, p.181-182, tradução nossa), o processo democrático de discussão e decisão é geralmente mais confiável epistemicamente do que o processo de reflexão individual. Argumenta Nino (1997, p.162, tradução nossa) que a reflexão individual pode, como máximo, somente resultar em uma contribuição para a discussão coletiva. O que se pretende num processo dialógico de deliberação é o consenso, que segundo Nino, somente é alcançado depois do exercício de uma discussão coletiva.

Cabe aqui registrar que para Nino (1997, p.182-183, tradução nossa) o valor epistêmico do processo democrático de discussão e tomada de decisão é restrito a certos temas, não se aplicando, por exemplo, às questões científicas, religiosas, filosóficas e, tão pouco, às questões de moralidade pessoal, como a vida sexual. Esses temas estão vinculados à autonomia do sujeito, não cabendo ao Estado promover o debate e levar para a arena majoritária escolhas e ideais personalíssimos, provenientes da própria reflexão individual. Mesmo porque, um processo de discussão e decisão baseado no entendimento majoritário nas questões privadas poderia inviabilizar a própria democracia.

Mas por que, mesmo diante de tantos benefícios, não se emprega a concepção democrática de deliberação em inúmeros países, instituições, plenárias, grupos de trabalho, etc. ? Admite Nino (1997, p.185-186, tradução nossa) que o problema maior para implementação da concepção democrática está na inclusão. Afinal, quem deve ser incluído no processo de discussão coletiva e decisão majoritária para que este conserve seu valor epistêmico? Nino responde que todos aqueles cujos interesses estão em jogo no conflito e podem ser afetados por uma solução adotada por meio do processo democrático. Afirma ainda, que a descentralização pode ser necessária não somente para garantir a democracia direta, mas também para assegurar que somente aqueles, cujos interesses estão sendo afetados, participem da tomada de decisão.

Diante dessas considerações, pode-se assegurar que a teoria democrática deliberativa de Carlos Santiago Nino¹⁴ tem como alicerce a discussão coletiva, por meio de debates e argumentos devidamente fundamentados em proposições imparciais, no qual obrigatoriamente devem estar inseridos os potencialmente afetados pela decisão coletiva, para depois, no processo de deliberação pela maioria, se alcance uma decisão moralmente correta e, por derradeira, aceitável.

Com a morte prematura de Carlos Santiago Nino, um de seus alunos, profundo conhecedor de sua obra, Roberto Gargarella, deu continuidade à discussão em torno da concepção teórica de democracia deliberativa, e suas considerações serão na sequência apresentadas.

Para Gargarella (2011, p.137-138, tradução nossa) o ideal de democracia deliberativa é um parâmetro adequado e inclusivo que deveria funcionar numa democracia. Essa concepção requer: primeiro, que as decisões públicas sejam dotadas de um amplo processo de discussão coletiva e, segundo, com a participação de todos aqueles que forem potencialmente afetados pela decisão em jogo.

A postura normativa de Gargarella (2011, p.138, tradução nossa) é contrária ao elitismo (definida no início desse capítulo como a teoria que afirma que as decisões de uma sociedade são controladas e definidas por um pequeno grupo que governa um

¹⁴ Para GODOY (2012, p.109) “a teoria da democracia deliberativa de Carlos Santiago Nino se funda, portanto, na capacidade epistemológica da discussão coletiva e da decisão majoritária para alcançar soluções moralmente corretas”. E ainda mais adiante, afirma que a habilidade da teoria de Nino pode ser utilizada como guia e parâmetro para transformar o procedimento democrático ainda “mais democrático, inclusivo, plural e imparcial”.

país). Segundo o autor é valioso e desejável que os cidadãos deliberem com o fim de decidir adequadamente os principais rumos da política. Desta forma, a intervenção permanente dos cidadãos no processo de tomada de decisão é vista como uma condição necessária para o sistema democrático.

Pois bem, Gargarella (2011, p.141, tradução nossa) argumenta que de acordo com a concepção participativa, a democracia requer uma sociedade auto-governada baseada em cidadãos ativos e virtuosos. Em sua forma ideal, essa sociedade é composta por cidadãos que se identificam com sua comunidade e que tem fortes laços de solidariedade com seus pares.

Ao estabelecer as virtudes extremamente relevantes e positivas que a democracia deliberativa possui, Gargarella (2011, p.142-144, tradução nossa) assevera: o poder de contribuir e descobrir erros lógicos e fáticos nos fundamentos dos envolvidos na discussão; a expansão do panorama das alternativas para se adaptar; a melhor forma de se garantir a imparcialidade, tendo em vista que muitas decisões parciais se devem meramente à ignorância dos interesses e preferência reais dos demais; a discussão pública reduz os riscos derivados da ignorância ou da má interpretação dos pontos de vista dos outros; e por fim, o seu caráter educativo, tendo em vista que no processo deliberativo as pessoas trocam opiniões e ouvem os argumentos dos outros.

Ao debater a proteção das minorias, isto é, garantir de algum modo, a representação dos grupos minoritários nas entidades e órgãos públicos que tomam decisões, Gargarella (2008, p.172-174, tradução nossa), afirma que estes também devem apresentar seus pontos de vista e defender efetivamente suas reivindicações, haja vista que a presença dos afetados na discussão dos temas que concernem a eles é “epistemicamente” relevante, contribuindo para o conhecimento de informações até então ignoradas.

Para Gargarella (2008, p.176, tradução nossa) uma medida institucional que possivelmente garanta o respeito aos grupos minoritários é a implementação de um “sistema de cotas” destinado a dar uma “voz efetiva” aos membros de grupos desfavorecidos. Gargarella (2008, p.180-182, tradução nossa) acredita que a sociedade é dividida em grupos e essa fragmentação constitui uma fonte permanente de tensões e

que esse sistema melhoraria o tratamento a todos que habitam a sociedade e impediria a violação de direitos fundamentais. Afinal, um bom sistema institucional é aquele que trata “todos os cidadãos com igual consideração e respeito¹⁵” (GARGARELLA, 2008, p.173, tradução nossa).

Esse sistema representativo de cotas defendido por Gargarella justifica a composição de muitos grupos de trabalho até mesmo dos conselhos gestores que atuam no debate e na formulação de políticas públicas, objeto de estudo deste trabalho. Afinal, nessas formas de participação direta dos cidadãos nas decisões públicas, não é possível convocar para o debate todos os potencialmente afetados pela decisão, mas sim os representantes de alguns segmentos, conforme se verá no terceiro capítulo dessa dissertação.

Por fim, Gargarella (2006, p.21, tradução nossa) conclama aos defensores da deliberação para rechaçarem as decisões públicas que: i) acabam minando a deliberação presente ou futura (decisões restritivas de deliberação); ii) são produto de um sistema deliberativo disfuncional (decisão que resulte de um procedimento viciado); iii) são resultado circunstancial de um processo de tomada de decisão que não assegurou a justificação pública (decisões baseadas em uma deliberação imperfeita).

Diante dessas considerações pode-se concluir que a teoria democrática deliberativa para Gargarella está pautada na participação, na intervenção e na discussão coletiva, envolvendo os potencialmente afetados, os quais devem trazer à baila argumentos e justificações, visando com isso, alcançar a imparcialidade no processo de tomada de decisão. Afinal a “democracia deliberativa requer que as decisões públicas estejam fundamentadas em uma ampla base consensual, formada com a participação de todos os setores da sociedade”. (GARGARELLA 2011, p.143)

Com Habermas, Nino e Gargarella, é possível perceber que todos defendem o processo dialógico de deliberação e contribuem efetivamente para a solidificação da teoria democrática deliberativa. Ademais, percebe-se que as premissas defendidas por essa teoria, como debate argumentativo, discussão pública coletiva, justificação dos

¹⁵ A origem da noção de igualdade, segundo a qual, não se deve assinalar um valor idêntico a cada um, mas igual consideração e respeito, onde cada pessoa é individualmente considerada, foi defendida na década de 1970, pelo filósofo americano estadunidense, Ronald Dworkin, um liberal igualitário.

argumentos, ampla participação dos potencialmente afetados, para então, se chegar a um consenso, podem ser efetivamente aplicadas aos conselhos gestores.

Ainda, podem-se somar a este trabalho outras valiosas contribuições de reconhecidos pesquisadores acerca da teoria democrática deliberativa, conforme segue.

De acordo com Luchmann (2002, p.20) a democracia deliberativa é “um processo de institucionalização de um conjunto de práticas e regras” e uma instituição de caráter democrático é “aquela que não apenas oferece a oportunidade de participação a diferentes atores sociais, como também, e fundamentalmente, potencializa a participação através de um conjunto de mecanismos – princípios e regras – institucionais”.

Para Alarcon (2012, p.188) a democracia deliberativa é uma alternativa ao modelo tradicional de democracia agregativa, visando um processo político democrático mais legítimo “por meio da (re)valorização do discurso, da persuasão e, sobretudo, da justificação das decisões políticas através de um procedimento inclusivo de expressão de preferências, troca de argumentos, convencimento e busca do ideal de consenso”. Ao definir democracia deliberativa afirma que se trata de:

[...] (a) o processo de tomada de decisão política de que participam todos os afetados pela decisão ou seus representantes, em condição de igualdade, (b) processo este que se dá por meio de argumentos oferecidos por e para todos os participantes, que estão mutuamente comprometidos com a racionalidade e a imparcialidade da decisão. (ALARCON, 2012, p.189)

A implantação da democracia deliberativa requer, segundo Merle (2004, p.27), ‘o espírito e a virtude cívica dos cidadãos, que nenhuma instituição tem condição de decretar’, os quais vão garantir que cada indivíduo seja representado igualmente no processo de decisão, diferentemente do que ocorre na democracia representativa, na qual o cidadão é representado por um terceiro, muito embora escolhido pelo voto direto.

Mas, em que local a democracia deliberativa deve ser implementada? De acordo com Avritzer (2000, p.43) nos “fóruns entre o Estado e sociedade que tem surgido em países tão diferentes quanto o Brasil, a Índia e os Estados Unidos”. No Brasil ele cita os conselhos e o orçamento participativo; na Índia os Panchaiats e nos Estados Unidos os arranjos deliberativos que articulam as políticas ambientais.

É neste processo de deliberação e participação direta que os cidadãos devem, segundo Werle (2004, p.148-149), buscar “resolver de modo imparcial conflitos de toda ordem, desde conflitos de interesses, de pretensões ao reconhecimento equitativo de identidades particulares e formas de vida culturais, concepções de vida digna e de justiça”.

Os sociólogos Santos e Avritzer (2008, p.45) são adeptos do diálogo cultural e acreditam que “ele é enriquecedor para todos os que nele participam. As convergências, que resultam quase sempre em formas de hibridação cultural, têm de ser conseguidas na prática da argumentação e na argumentação da prática”.

Ainda para Werle (2004, p.139) é o modelo democrático de deliberação que vai propiciar legitimidade e aceitação da norma, afinal “a regra básica da democracia deliberativa é a de que a normatividade seja justificada no debate público entre cidadãos livres e iguais em que prevaleça a força do melhor argumento”.

Na mesma direção, enfatiza Avritzer (2000, p.36) que “os indivíduos no interior de uma esfera pública democrática discutem e deliberam sobre questões políticas, adotam estratégias para tornar a autoridade política sensível às suas deliberações”.

Segundo Araújo (2004, p.160) a deliberação não é uma prévia discussão das questões a serem decididas, mas sim “uma discussão que almeja justificar as decisões coletivas com razões” que devem ser baseadas “numa concepção de bem comum”. Quando os cidadãos se dispõem a comunicarem-se, visam deixar público os interesses que gostariam que fossem promovidos, bem como o “entendimento mútuo” que nada mais é do que “uma busca apoiada na convicção de que os membros daquela comunidade política compartilham objetivos comuns”.

Como já salientado, uma decisão será considerada legítima e capaz de produzir decisões imparciais, sob o ponto de vista da teoria deliberativa, se estiverem presentes dois requisitos: no debate e na discussão pública a presença dos potencialmente afetados e, ainda, as decisões devem se pautar em argumentos razoáveis. Alarcon (2012, p.192) corrobora com esse entendimento e assevera que sob o prisma da representatividade a democracia deliberativa somente será legítima, isto é, apta a produzir decisões imparciais, se “todos os interesses encontrados na sociedade estiverem adequadamente representados na arena política, e se as decisões assim

tomadas se fundamentarem em razões aceitáveis como válidas para todos esses interessados”.

Ademais, deve-se citar outros estudiosos do assunto que também defendem a necessidade desses dois requisitos para assegurar a legitimidade do processo democrático. Afirma Nobre (2004, p.34) que o cerne da democracia deliberativa “é o respeito ao requisito essencial da legitimidade dos processos democráticos, legitimidade que é dependente, por sua vez, do respeito a procedimentos imparciais de deliberação”. Na mesma direção afirma Dryzek (2004, p.41) que essência da deliberação está no fato de que “alegações favoráveis e contrárias às decisões coletivas precisam ser justificadas àqueles submetidos a estas decisões em termos os quais, dada a oportunidade para se refletir, esses indivíduos possam aceitar”. Ainda, caminham no mesmo sentido Oliveira, Pereira e Oliveira (2010) que afirmam que a essência da democracia deliberativa é “a construção coletiva de decisões por meio do diálogo entre indivíduos politicamente iguais” requisito esse que pode ser realizado em diferentes contextos, como “público, público não governamental e privado – e níveis – nacional, regional e local”.

Considerando que a participação dos potencialmente afetados é um requisito indispensável na teoria democrática deliberativa, deve-se ponderar que muitas vezes isso representa a participação de grupos minoritários nas decisões públicas. Ao versar sobre o tema, Merle (2004, p.26-27) assevera que a deliberação apresenta três vantagens para os grupos minoritários:

- 1) ela lhes permite ter sua existência percebida quando da agregação das preferências, de modo que sua existência deve ser levada em conta, mesmo se ela não ocorrer de maneira igual; 2) ela lhes permite formular uma opção e eventualmente influenciar a opinião em uma medida que pode ser importante (não é nem apenas nem especialmente o princípio da maioria quantitativa, mas o conteúdo da argumentação que decide a influência exercida por um grupo de pessoas); 3) ela lhes permite, segundo as circunstâncias, agir de maneira estratégica para serem levadas em consideração, por exemplo, pelos compromissos, de modo que possam integrar sua posição às combinações ou preferências majoritárias, sem serem elas mesmas majoritárias. (MERLE, 2004, p.26-27)

A divisão dos grupos sociais em minoria e maioria é expressamente questionada por Alarcon (2012, p.197). Segundo o autor as sociedades

contemporâneas não podem mais ser caracterizadas como compostas por dois grupos diferentes e bem definidos – uma maioria e uma minoria. Afinal “as sociedades contemporâneas compõem-se de tantas maiorias e minorias quantas forem as questões colocadas em discussão”. E ainda, dentro dos próprios grupos de interesse pode haver posições radicalmente diferentes.

A premissa que no procedimento da democracia deliberativa deve-se garantir a ampla participação dos potencialmente afetados é contestada por Dryzek (2004, p.41), que alega que “nas deliberações do mundo real, a totalidade ou certamente a maioria dos afetados não parece participar, tornando desta forma a democracia deliberativa vulnerável ao destronamento de suas pretensões de legitimidade”.

Para justificar seu posicionamento Dryzek (2004, p.43) apresenta soluções para o problema da legitimidade da democracia deliberativa em larga escala, pois para ele é impossível envolver muitas pessoas na mesma deliberação: 1) a deliberação pode ser restrita a um número reduzido de ocasiões em que a deliberação popular possa ocorrer; 2) restringir, de alguma forma, o número de pessoas envolvidas na deliberação, certificando-se que os indivíduos que participam de fato sejam de algum modo representativos daqueles que não o fazem. A representativa é assegurada por meio da eleição e por seleção ao acaso (sorteio). Para o autor “a deliberação por parte de representantes selecionados por sorteio é a que apresenta menos problemas para a legitimidade democrática” (2004, p.47).

Diante desse aporte doutrinário compreende-se que a teoria democrática deliberativa é um processo que envolve práticas e regras, no qual haverá debate coletivo, discussão pública, apresentação de argumentos razoáveis e relevantes, assegurada a participação dos potencialmente afetados pela decisão, cidadãos que devem possuir espírito cívico. Afinal, a legitimidade e aceitação de uma norma estão vinculadas com o debate público, com a participação dos potencialmente afetados e a imparcialidade, a qual advém dos argumentos justificáveis.

Ademais, uma instituição democrática deve assegurar e oferecer oportunidades na esfera pública para que os cidadãos participem, deliberem, discutam¹⁶ e apresentem

¹⁶ Para GODOY “somente no dissenso que a democracia é verdadeiramente construída e operada.” (2012, p.162).

propostas com argumentos justificáveis e cheguem a um consenso, pois somente assim estarão praticando e concretizando a democracia deliberativa.

Pois bem, a partir da discussão sobre os fundamentos da teoria democrática deliberativa, analisa-se, a seguir, como esta pode se manifestar, isto é, de maneira participativa ou direta e, também, de maneira representativa ou indireta. Considerando o objeto dessa dissertação, dá-se a atenção merecida à democracia participativa.

2.2. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMO UMA DAS FORMAS DE DEMOCRACIA DELIBERATIVA

Para compreender as formas de democracia participativa e representativa, é importante estabelecer, primeiramente, as diferenças entre democracia representativa e democracia participativa ou democracia direta, para então, analisar a deliberação aplicada na democracia participativa.

Para Bobbio (1992, p.44) a democracia representativa “significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade”. Em outras palavras, ela é caracterizada na escolha dos representantes políticos de um País, como a eleição de prefeitos, vereadores, deputados estaduais e federais, governadores, senadores e presidente da república.

A democracia participativa¹⁷ é a integração do cidadão e de toda sociedade civil na discussão, na gestão e na decisão dos interesses coletivos. Em tal perspectiva, “ela é implementada pela atuação de cidadãos que aprendem a democracia, num processo de construção de uma vivência, para, através dela, participar do processo decisório”. (MINHOTO: 2008, p.45).

¹⁷ A democracia participativa advém da concepção contratualista de Jean-Jacques Rousseau (1712-1778). Para Rousseau (2008, p.29-30) a forma de conservação e defesa natural da sociedade é a união dos homens por meio do contrato social, um pacto no qual cada cidadão, submete sua vontade particular à vontade geral, e isso daria existência ao corpo político. A lógica desse pacto é que os interesses individuais são protegidos e paralelamente se exerce o interesse público. Segundo Rousseau (2008, p.39-42) o pacto social estabelece uma igualdade entre os cidadãos, onde todos se obrigam debaixo das mesmas condições e devem gozar dos mesmos direitos.

Para Costa (2012, p.299) a expressão democracia participativa parece redundante, haja vista que “a democracia *per se* evoca a exigência de envolver o maior número possível de sujeitos (tendencialmente “todos” os sujeitos) na gestão da coisa pública.” Argumenta que a expressão participativa não é casual nem pleonástica, mas “deve ser colocada em relação com as dificuldades intrínsecas àquela democracia que veio se realizando no decorrer dos séculos XIX e XX, na forma praticamente obrigatória da representação.” (COSTA, 2012, p.299)

Argumenta ainda Costa:

A “democracia participativa” pretende ser uma tentativa de reação às promessas não mantidas da democracia representativa; uma tentativa capaz de restituir aos sujeitos uma iniciativa política e uma influência no processo de decisão que parecem hoje comprometidos pelo formalismo do sistema representativo e pelo elitismo dos partidos (2012, p.300).

A expansão da democracia participativa na perspectiva da deliberação é evidenciada hodiernamente com a participação popular¹⁸ nas decisões políticas, haja vista que o referido processo de alargamento se dá, além da integração da democracia representativa com a democracia direta. A ampliação da democracia participativa é uma “extensão da democratização – entendida como instituição e exercício de procedimentos que permitem a participação dos interessados nas deliberações de um corpo coletivo – a corpos daqueles propriamente políticos.” (BOBBIO, 1987, p.155)

Neste sentido, é possível afirmar que a expressão ‘democracia’ e suas derivações, aplicam-se a vários processos de deliberação, dentre os quais se destaca a ideia de que “uma decisão é tomada democraticamente se ela é alcançada mediante discussão, crítica e acordo.” (LUCAS, 1985, p.04)

A democracia participativa configura uma nova forma de Estado que segundo Bonavides (2003, p.20) é o Estado democrático-participativo. Neste modelo:

¹⁸ De acordo com SALGADO (2008, p.90-91) “a participação efetiva e cotidiana do indivíduo na vida do Estado, na formação de sua vontade, na tomada de decisões políticas, na formulação de regras, a partir do interesse comum é o que forma a cidadania e permite que a soberania resida no povo. Ausente a cidadania, haverá um Estado de servos e não de cidadãos”. Afirma ainda, que os Estados contemporâneos tem se aproximado das características da cidadania idealizada por Rousseau, inserindo em suas constituições mecanismos de participação, de democracia direta, como a iniciativa popular de leis, plebiscitos, audiências públicas, orçamento participativo e os conselhos gestores.

[...] o povo organizado e soberano é o próprio Estado, é a democracia no poder, é a legitimidade na lei, a cidadania no governo, a Constituição aberta no espaço das instituições concretizando os princípios superiores da ordem normativa e da obediência fundada no contrato social e no legítimo exercício da autoridade. (BONAVIDES, 2003, p.20)

A participação do cidadão nas deliberações políticas, além de legitimar os atos públicos, propicia o diálogo e gera harmonia entre Estado e Sociedade. Sem a referida participação não há democracia, pois, como bem pondera Bonavides (1985, p.509-510), a “participação é o diálogo do cidadão com o Poder, da Sociedade com o Estado, do homem com a sua categoria política e social, contribuindo, direta e indiretamente, para a formação da vontade governativa. Onde há participação e liberdade, há responsabilidade e democracia”.

Já para Santos (2007, p.92-93) a polarização de que “na democracia representativa elegemos os que tomam decisões políticas” e “na democracia participativa, os cidadãos decidem, tomam as decisões” deve ser matizada, tendo em vista que na democracia representativa também há participação por meio do voto, muito embora limitada e na democracia participativa também há delegações e formas de representação, como acontece nos conselhos.

Para alguns estudiosos, a democracia representativa está em crise. Para Sousa (2010, p.116) isso se deve ao “aumento do conhecimento, a modernização dos meios de comunicação, a aceleração da informação, entre outros fatores da pós-modernidade”. Afirma, ainda, que estão surgindo novos mecanismos de participação, no qual a sociedade civil organizada está reivindicando espaços de inserção no mundo da política. Complementa que a população tomou “consciência de que somente eleger seus representantes não é suficiente para a garantia do processo democrático”.

Assevera Sader (2002, p.657) que as experiências políticas denominadas democracia participativa “em geral se opõem ou buscam complementar as formas de democracia representativa”. Acrescenta, ainda, que são “experiências de políticas de afirmação do Estado de direito, de afirmação de direitos sociais”.

Denota-se que o cidadão, hodiernamente, atua e participa do debate e das discussões políticas que envolvem vários temas como: o planejamento territorial, a responsabilidade social das empresas, a participação das mulheres na luta política, o

orçamento participativo e os conselhos gestores. Assim sendo, tratar da democracia participativa é falar do povo, elemento fundamental na existência do Estado, e estabelecer a sua participação no cenário político. Mas, determinar a participação popular nas deliberações públicas, além de ser uma previsão das constituições contemporâneas, é uma das formas de legitimar a atuação estatal. Como bem pondera Friedrich Müller:

A função do “povo”, que um Estado invoca, consiste sempre em legitimá-lo. A democracia é dispositivo de normas especialmente exigente, que diz respeito a todas as pessoas no seu âmbito de “demos” de categorias distintas (enquanto povo ativo, povo como instância de atribuição ou ainda povo-destinatário) e graus distintos. A distinção entre direitos de cidadania e direitos humanos não é apenas diferencial; ela é relevante com vistas ao sistema. Não somente as liberdades civis, mas também os direitos humanos enquanto realizados são imprescindíveis para uma democracia legítima. (MÜLLER, 2000, p.76)

Desta forma, a legitimação da democracia deliberativa, que depende da participação e debate popular na gestão da coisa pública, permite fazer um questionamento: afinal, quem é esse povo que vai legitimar as ações do Estado? Como bem pondera Canotilho, ele é representado por múltiplas forças, sejam elas culturais, sociais e políticas, representadas por partidos, grupos, igrejas, associações, personalidades, todas exercendo forte influência na formação “de ‘opiniões’, ‘vontades’, ‘correntes’ ou ‘sensibilidades’ políticas (...) O povo concebe-se como *povo em sentido político*, isto é, grupos de pessoas que agem segundo ideias, interesses e representações de natureza política.” (CANOTILHO, 2003, p.75)

De acordo com Santos e Avritzer (2008, p.28) os casos de democracia participativa “iniciam-se com uma tentativa de disputa pelo significado de determinadas práticas políticas, por uma tentativa de ampliação da gramática social e de incorporação de novos atores ou de novos temas na política.” Ainda, segundo Santos e Avritzer (2008, p.29) o que está em pauta nos processos políticos de vários países “é a constituição de um ideal participativo e inclusivo”.

Para Costa (2012, p.304-305) não há uma padronização ou procedimentos específicos para se alcançar a democracia participativa. As múltiplas experiências mudam em cada caso, instituição e atores envolvidos e mais, “a própria iniciativa da experiência participativa pode partir de cidadãos individuais ou de associações

(procedendo, por assim dizer, de baixo para cima) ou então, ao contrário, pode pressupor a iniciativa das instituições de governo”.

Alguns autores preferem denominar a democracia participativa como democracia direta, como Teixeira, Moroni e Marx (2009, 84-85) que sustentam que o principal objetivo da democracia direta, além de ser uma alternativa à democracia representativa, “era concretizar o acúmulo de demandas e lutas dos movimentos sociais construídas ao longo de décadas, pela garantia de direitos, especialmente o direito de participar das decisões e definições de políticas e ações do Estado – papel antes reservado apenas aos governantes”.

No mesmo sentido é o entendimento de Vitale (2004, p.240) que assevera que a Constituição Federal de 1988 adotou “o princípio de democracia semidireta, por meio do qual o sistema representativo fica complementado por institutos de participação direta nos processos decisórios”.

Corroborando também Faria (2008, p.75) ao enfatizar que a partir da Constituição Federal de 1988 “uma nova legislação participativa foi implementada, viabilizando a abertura de novos canais institucionais de participação”. Os exemplos apresentados pelo autor são: “os conselhos gestores de políticas públicas” e os “orçamentos públicos”, estes últimos “asseguram a possibilidade de compartilhamento entre cidadãos, legisladores e gestores públicos”.

Ademais, segundo Rocha (2010, p.23) a nova ordem constitucional ampliou “a participação política da sociedade a fim de se fortalecer e qualificar a democracia e gerar uma participação para além do voto”. E um dos mecanismos de participação além do voto está na prerrogativa de ser membro de um conselho gestor, no qual os cidadãos podem participar continuamente dos processos de tomada de decisão em políticas públicas.

Estabelecidas as linhas mestras atinentes à democracia participativa, importante registrar que no Brasil o marco e, para grande parte dos especialistas, entre eles Boaventura Sousa Santos e Leonardo Avritzer, a experiência mais notável de democracia participativa foi o envolvimento dos cidadãos, em 1989, na aprovação do orçamento municipal de Porto Alegre, Estado do Rio Grande do Sul. A proposta do

orçamento participativo foi formulada pela União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA) nos anos 1980.

Ao mencionar sobre o orçamento participativo em Porto Alegre, Marquetti (2008, p.31-32) ressalta que:

Pela primeira vez na sociedade brasileira, um segmento do Estado, a prefeitura, passou a implementar políticas propostas e discutidas por setores organizados da população de menor renda. O resultado foi a melhoria da qualidade de vida dos moradores das regiões pobres, devido à distribuição de investimentos e serviços públicos e um controle maior sobre o funcionamento do Estado. Houve a formação de uma sinergia entre Estado local, a população de baixa renda e os setores de classe média, os quais participam do processo de tomada de decisão e possuem mecanismos de controle da execução de políticas públicas. (MARQUETTI, 2008, p.31-32)

Corroborando no mesmo sentido Sader (2002, p.668), afirmando que “de todas as experiências de democracia participativa, aquelas do chamado ‘orçamento participativo’ são as mais avançadas”, considerada referência central para outras cidades brasileiras, bem como em outros países. Completa ainda:

O mais significativo dessas experiências é a tentativa de levar a cabo uma reforma democrática radical do Estado, fazendo da participação não apenas um elemento de maior transparência governamental, mas alavanca para a construção de um tipo diferente de Estado, que suponha uma outra forma de relação entre governantes e governados e, portanto, de cidadania e de democracia. (SADER, 2002, p.668-669)

Para Santos (2002, p.456), o orçamento participativo “é uma forma de administração pública que procura romper com a tradição autoritária e patrimonialista das políticas públicas, recorrendo a participação direta da população em diferentes fases da preparação e da implementação orçamentária (...).”

O exemplo do orçamento participativo de Porto Alegre é citado pela doutrina nacional e estrangeira como exemplo de democracia participativa. Os autores Santos e Avritzer (2008, p.38) asseveram que o instituto do orçamento participativo tem como características principais:

- 1) participação aberta a todos os cidadãos, sem nenhum *status* especial atribuído a qualquer organização, inclusive as comunitárias; 2) combinação da democracia direta e representativa cuja dinâmica institucional atribui aos próprios participantes a definição das regras internas e 3) alocação de recursos para investimentos baseado na contribuição de critérios gerais e técnicos, ou

seja, compatibilização das decisões e regras estabelecidas pelos participantes com as exigências técnicas e legais da ação governamental, respeitando também os limites financeiros. (SANTOS e AVRITZER, 2008, p.38)

Além de ser exemplo mundial de democracia participativa, o modelo do orçamento participativo vem sendo aplicado, nos últimos anos, por vários entes governamentais em diferentes países, situados na América Latina e Europa.

Destacam-se os municípios de Buenos Aires, Córdoba e Rosário, as três áreas urbanas mais populosas da Argentina, Montevideú (Uruguai), Assunção (Paraguai), Negrete e Monte Patria (Chile), Cidade do México, Cantón Morona (Equador), Villa el Salvador (Peru), Saint Denis (França), Barcelona e San Sebastián (Espanha). Na Venezuela, o estado de Miranda também implementou a experiência” (VITALE, 2004, p.245)

Essa nova esfera de deliberação e negociação, entre cidadãos e poder público é denominada por Wampler e Avritzer (2004, p.212) de “públicos participativos”. Essa ideia compreende “cidadãos organizados que buscam superar a exclusão social e política por meio da deliberação pública, da promoção da transparência e responsabilização (*accountability*) e da implementação de suas preferências políticas”. (WAMPLER e AVRITZER, 2004, p.215)

Pois bem, os canais democráticos participativos mais contundentes na realidade brasileira são, em primeiro lugar, o instituto do orçamento participativo e depois os arranjos institucionais denominados conselhos de políticas públicas, os quais têm em comum a participação direta dos cidadãos na tomada de uma decisão governamental.

Segundo Costa (2012, p. 305) o maior número de experiências de democracia participativa “tem como teatro o governo local”. Mas, segundo ele, a problemática que cerca a participação ativa dos cidadãos é “a efetiva renovação de uma prática de governo tradicionalmente verticista”, ou seja, os governantes estão decidindo sozinho, muitas vezes até com a equipe de trabalho, mas sem a participação dos potencialmente afetados. Ampliar o horizonte de opiniões, argumentos e propostas é um desafio para a implementação da democracia participativa.

A partir dessa constatação Costa (2012, p.307) acredita que estamos muito longe das experiências de democracia participativa, mas as experiências recentes

podem ser apresentadas como tentativas de reagir à desilusão que procura essencialmente “mostrar a possibilidade e a oportunidade de combinar o governo de ‘poucos’ com as iniciativas e a participação dos ‘muitos’.”

E justamente por considerar a possibilidade da participação de muitos na gestão estatal que Tatagiba (2005, p.209) afirma que os conselhos gestores constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo e representam uma “conquista inegável do ponto de vista da construção de uma institucionalidade democrática entre nós”. Acrescenta, ainda que a o diálogo entre governo e sociedade é “condição para uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos”.

No mesmo sentido, Santos e Avritzer (2008, p.37), afirmam que a Constituição brasileira foi “capaz de incorporar novos elementos culturais, surgidos ao nível da sociedade, na institucionalidade emergente, abrindo espaço para a prática da democracia participativa”.

Seja sob a nomenclatura de democracia direta ou participativa, a discussão até aqui apresentada demonstra que a Constituição de 1988 é o marco para uma nova fase de experiência democrática. Isso porque, além de garantir a forma clássica de participação política, o direito de votar e ser votado, a nova ordem constitucional complementa com a participação popular na formulação, implementação e decisão de políticas públicas, por meio de diversos instrumentos de participação popular, com destaque aos conselhos gestores.

Ao institucionalizar novas formas de participação popular na discussão, implementação e fiscalização das políticas públicas, entre elas, a criação dos conselhos gestores, a Constituição Federal de 1988 consagrou a democracia participativa como fundamento do Estado democrático de direito.

2.3. ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Uma das formas de compreender o Estado democrático de direito é entender a posição que os cidadãos ativos e políticos devem ocupar neste espaço político, tendo em vista que um Estado verdadeiramente democrático deve propiciar a participação e

deliberação dos cidadãos nas decisões políticas, direito este, garantido expressamente na Constituição de 1988, que, como visto, adotou um sistema participativo.

De início, é importante esclarecer que um Estado preocupado em ditar regras, em estabelecer comportamentos, é chamado de Estado de direito. Ao tratar do tema Habermas (1997a, p.171) afirma que para se constituir uma comunidade de direito, a coletividade precisa dispor de uma instância central, tendo em vista que:

O Estado é necessário como poder de organização, de sanção e de execução, porque os direitos têm que ser implantados, porque a comunidade de direito necessita de uma jurisdição organizada e de uma força para estabilizar a identidade, e porque a formação da vontade política cria programas que têm que ser implementados. (...) O poder político só pode desenvolver-se através de um código jurídico institucionalizado na forma de direitos fundamentais. (HABERMAS, 1997a, p.171)

Isso implica dizer que em Habermas (1997a, p.171) o aparelhamento estatal é necessário sob o ponto de vista do 'poder organizacional' e também sob o ponto de vista de um 'código jurídico institucionalizado', que estabeleça direitos fundamentais para regulamentar a vida em sociedade. Isso nada mais é do que o Estado de direito, o Estado que estabelece normas que devem ser cumpridas por todos os que estão sob a sua jurisdição, inclusive o próprio Estado.

Mas o Estado unicamente de direito não foi e não é completo. Além de estabelecer regras, o Estado deve assegurar o seu caráter democrático, que se manifesta na participação dos cidadãos nas decisões e ações públicas, consolidando assim a premissa maior de que todo poder emana do povo, inclusive expressamente prevista no parágrafo único¹⁹ do artigo primeiro da Constituição Federal.

Esse princípio '*de que todo poder emana do povo*' para Habermas (1997a, p.165) precisa ser especificado nas constituições contemporâneas, conforme as circunstâncias, na forma de: "liberdades de opinião e de informação, de liberdades de reunião e de associação, de liberdades de fé, de consciência e de confissão, de autorizações para participação em eleições e votações políticas, para a participação em partidos políticos ou movimentos sociais".

¹⁹ Art. 1º [...]

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Neste paradigma, vê-se que um Estado democrático é aquele que assegura: a eleição direta para presidente, governadores e prefeitos; a organização e participação livre nos partidos políticos; o aparelhamento e manifestações livres dos movimentos sociais; e, por fim, a participação direta dos cidadãos nas decisões públicas.

Neste sentido, discorrem Heller e Isaac (2002, p.605-606) que a capacidade do estado é um fator para a efetividade da democracia, eis que “garantias processuais de direitos políticos e cívicos, incluindo o direito de associação e de liberdade de expressão não são traduzidos automaticamente no exercício efetivo desses direitos democráticos”. Na sequência complementam que “o pré-requisito para um exercício efetivo dos direitos cívicos e políticos é um Estado capaz de assegurar a aplicação imparcial, equitativa e racional da autoridade política”.

De acordo com Soczer (2008, p.156) “a cidadania assegurada pelo Estado democrático de direito pressupõe uma maior e efetiva participação do povo na definição de políticas públicas”.

A democratização com a participação direta dos cidadãos, que tem raízes no Estado do bem-estar social, visa à integração dos cidadãos nas políticas sociais de educação, assistência, saúde, entre outras, objetivando corrigir as mazelas suportadas pela coletividade, e em última análise, a promoção da qualidade de vida.

As políticas sociais no Brasil tiveram início em 1930, no Governo Vargas por meio das aposentadorias e pensões. Segundo Maués a política social foi o centro da agenda de reformas dos anos 1980 que inspirou a Constituinte, baseada nos dois movimentos de democratização: organização social e descentralização.

[...] a Constituição de 1988 cria um modelo institucional-redistributivo de Estado de Bem-Estar, que passa a considerar os direitos sociais como direitos universais da cidadania. Dentre suas inovações, aquelas que nos interessam mais detidamente são as que prevêm a democracia participativa em seu funcionamento. (MAUÉS, 1999, p.132)

O Estado de bem-estar social brasileiro foi estruturado a partir da Constituição Federal de 1988, o qual tem o papel de garantir padrões mínimos de renda, educação, saúde, habitação e outras necessidades básicas da sociedade. A Constituição Federal,

em vários dispositivos, em especial no título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais) e no título VIII (Da Ordem Social) garantiu o Estado de bem-estar social.

Conforme mencionado no início desse tópico, o primeiro artigo da Constituição da República de 1988 estabelece que o Estado brasileiro é um Estado democrático de direito. Estado democrático é aquele que garante a participação dos cidadãos nas decisões políticas, enquanto que Estado de direito é aquele que as leis devem ser observadas tanto pelos cidadãos como pelo próprio Estado, que as estabeleceu diante da sua função legislativa. Para Costa (2006, p.194) o Estado de direito é “uma tentativa de frear o poder, corrigindo, internamente os seus mecanismos”.

A preocupação da Constituição Federal de 1988 em assegurar um Estado democrático de direito, justifica-se porque a história política brasileira foi balizada por temporadas autoritárias. Um período que marcou e deixou vestígios, ainda recentes, foi o regime ditatorial-militar, que segundo Codato (2005, p.83) se estendeu por 25 anos (1964 a 1989) no Brasil, e pode ser desmembrado em cinco fases:

Uma primeira fase, de constituição do regime político ditatorial-militar, corresponde, grosso modo, aos governos Castelo Branco e Costa e Silva (de março de 1964 a dezembro de 1968); uma segunda fase, de consolidação do regime ditatorial-militar (que coincide com o governo Médici: 1969-1974); uma terceira fase, de transformação do regime ditatorial-militar (o governo Geisel: 1974-1979); uma quarta fase, de desagregação do regime ditatorial-militar (o governo Figueiredo: 1979-1985); e por último, a fase de transição do regime ditatorial-militar para um regime liberal-democrático (o governo Sarney: 1985-1989). (CODATO, 2005, p.83)

Para Soczer (2008, p. 106) “se a última experiência de um regime de exceção deixou marcas profundas, estas cicatrizes paradoxalmente possibilitam, entre outros fatores, a transformação do discurso democrático-cidadão em uma prática efetiva, continuamente aperfeiçoada”.

Entre as muitas inovações da Constituição da República de 1988 está a garantia da participação da sociedade civil organizada, de forma efetiva da gestão de políticas públicas sociais, buscando assegurar uma sociedade mais justa e igualitária.

A sociedade civil segundo Heller e Isaac (2002, p.605) é fundamental no exercício democrático, eis que “amplia o alcance e o estilo reivindicativo além do

interesse representativo formal característico da sociedade política. Movimentos sociais, associações e sindicatos mobilizam novos atores e levantam novas questões”.

Neste contexto, assevera Soczer (2008, p. 111) que “a mobilização popular é fundamental na construção de uma esfera pública participativa”. Segundo o autor, no Brasil, o divisor de águas entre o processo social e a institucionalização é a Constituição Federal de 1988.

A democratização brasileira garantida na Constituição Federal de 1988, para Avritzer (2002, p.573-574) abrangeu a continuidade política, bem como a inovação política com a inserção de novos elementos culturais:

O artigo 14 da Constituição de 1988 garantiu a iniciativa popular como iniciadora de processos legislativos. O artigo 29 sobre as organizações das cidades requereu a participação dos representantes de associações populares no processo de organização das cidades. Outros artigos requereram a participação das associações civis na implementação das políticas de saúde e assistência social. (AVRITZER, 2002, p.573-574)

No mesmo sentido, apontam Marquetti e Campos (2008, p.13) ao afirmarem que uma das formas de reduzir as desigualdades da sociedade brasileira é a “construção de inovações institucionais capazes de estender o processo democrático à população pobre, abrindo canais de participação para setores da sociedade que historicamente não tiveram voz na definição das políticas nem controle das ações do Estado”.

Denota-se que a constituinte de 1988, de maneira específica, buscou garantir que os cidadãos, representantes da sociedade civil organizada, escolhidos ou eleitos por seus pares, participem e deliberem, em situação de igualdade, com os atores estatais, nos conselhos gestores. O objetivo dessa paridade na composição e a formulação, implementação e execução de políticas públicas, com vistas à concretização dos princípios da justiça social.

A agenda da reforma institucional em 1988 teve como eixos centrais segundo Rocha (2009, p.42) a democratização dos processos decisórios e a equidade dos resultados na gestão das políticas públicas. Esclarece que o objetivo constitucional foi “de implementar mudanças não apenas no regime político, mas também na gestão das

políticas públicas, procurando-se superar as características autoritárias e paternalistas do padrão brasileiro de intervenção estatal na área social” (ROCHA, 2009, p.44).

De acordo com Abrucio, Pedroti e Pó (2010, p.56) entre os avanços da nova ordem constitucional destaca-se a previsão de ferramentas de participação popular na deliberação e no controle estatal. Segundo os autores o foco democratizador está nos “conselhos ligados às políticas públicas, as audiências públicas e também as formas de consulta direta dos eleitores, como o plebiscito e o referendo”.

Segundo Marquetti e Campos (2008, p.25) as “formas participativas de democracia possibilitam uma melhor distribuição do poder político e redução das desigualdades, associando os interesses das classes subordinadas ao funcionamento do Estado”.

Neste modelo de construção e consolidação do regime liberal-democrático, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que as instituições participativas, em especial os conselhos gestores, devem atuar no processo de formulação, execução e realização de políticas públicas, quebrando o monopólio estatal do processo decisório. Trata-se de uma descentralização do poder administrativo central, em que o Estado, por meio de lei, divide responsabilidades com a sociedade civil, consolidando a democracia participativa e, em última instância, o Estado democrático de direito.

Neste contexto, discute-se adiante a institucionalização dos conselhos gestores na Constituição Federal de 1988, bem como nas leis infraconstitucionais e demais regramentos, além da definição teórica dessa instituição participativa, aliado a sua composição, competências e papel na democracia participativa. Ademais, considerando que os conselhos gestores são instrumentos indispensáveis na descentralização de políticas públicas, observa-se as atribuições em relação à formulação, execução e fiscalização de políticas públicas.

3. OS CONSELHOS GESTORES NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

O objeto de análise deste segundo capítulo são os conselhos gestores na Constituição Federal, com ênfase na institucionalização, a começar pela Constituição Federal, seguida pelas leis infraconstitucionais, na definição teórica dos conselhos enquanto espaços públicos de debates e participação popular e a sua composição híbrida, isto é, com representantes governamentais e não-governamentais. Debate-se ainda o papel dos conselhos gestores de políticas públicas na democracia participativa, isto é, as competências institucionais para deliberação, consulta e fiscalização de políticas públicas. Por fim, discute-se o papel dos conselhos na descentralização de políticas públicas, considerando aqui o processo de descentralização nas ações sociais.

3.1. INSTITUCIONALIZAÇÃO, DEFINIÇÃO E COMPOSIÇÃO

3.1.1. Institucionalização

A Constituição da República de 1988 avançou na consolidação de um Estado democrático de direito, assegurando a participação popular na gestão e no controle das políticas públicas, por meio dos diversos órgãos de deliberação coletiva, os denominados conselhos gestores, em que os cidadãos, na qualidade de conselheiros, apresentam sugestões, críticas, encaminham reivindicações, debatem ideias, planejam e fiscalizam as ações desenvolvidas pelo Poder Executivo nos diversos segmentos.

Segundo Santos e Avritzer (2002, p.55-59) “a reinvenção da democracia participativa nos países do Sul está intimamente ligada aos recentes processos de democratização pelos quais passaram esses países”. Segundo eles o Brasil alternou períodos autoritários e períodos democráticos até o ano de 1985. Afirmam também que o processo de democratização, buscou em síntese, a “participação ampliada de atores sociais de diversos tipos em processo de tomada de decisão”.

Para Soczer (2008, p. 189) é no final da década de 1980, em atendimento ao processo de redemocratização acompanhado de uma perspectiva de descentralização das ações da administração pública, que se fez presente “uma preocupação em se criar

mecanismos institucionais capazes de promover a participação da sociedade e dos seus mais diversos segmentos, na gestão pública”. Isso se confirma com a leitura de Lavalle, Houtzager e Acharya (2004, p.348) que afirmam que a Constituição Federal “criou uma série de mecanismos institucionais para a participação do cidadão, com a intenção explícita de ampliar a institucionalização democrática oferecendo novas oportunidades de participação direta no desenho da política pública e na regulação da ação governamental”.

Entre as garantias participativas previstas na Constituição Federal, mais aludidas pela doutrina especializada, bem como pelos próprios membros do governo e da sociedade civil, conforme visto no primeiro capítulo desse trabalho, estão o “orçamento participativo (OP)” e os “conselhos gestores de políticas públicas”. De acordo com Ricci (2002, p.109) nos anos 1980 foram diversos os instrumentos institucionais de participação, podendo ser classificados em: “a) instrumentos de consulta; b) conselhos temáticos; e c) conselhos paritários”.

Na visão de Marquetti e Campos (2008, p.13-14) com o “processo de redemocratização, ocorreram diversas inovações institucionais que buscaram associar o funcionamento do Estado aos interesses da população de menor renda”. De acordo com os autores o orçamento participativo foi o que teve “maior capacidade de empoderar a população”.

Para Soczer (2008, p.190) os conselhos gestores resultaram de um “processo de redemocratização voltado para a descentralização da gestão estatal, cuja organização e implementação foi fortemente influenciada pela ação de diversos movimentos sociais e ONGs” (Organizações não governamentais).

Pois bem, a partir da Constituição Federal de 1988 diversos conselhos foram criados e, alguns, reorganizados. Dos que já existiam, merecem destaque: em 1937, por meio do Decreto-lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, foi criado o Conselho Consultivo do Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, que contava com a participação de artistas e personalidades culturais; em 1951, por meio da Lei nº 1.310, nasceu o Conselho Nacional de Pesquisa – CNPq, composto por cientistas e membros do governo, um órgão consultivo, com a finalidade de promover e estimular o desenvolvimento da investigação científica e tecnológica em qualquer domínio do

conhecimento; ainda, a Lei nº 6.938/1981 criou o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).

A grande diferença dos primeiros conselhos criados para os atuais conselhos institucionalizados com a Constituição de 1988 é a participação e o poder de atuação dos membros da sociedade civil organizada nas esferas públicas sociais. Ademais, nos primeiros conselhos os componentes eram definidos pelo Poder Executivo, enquanto que nos conselhos criados a partir da Constituição Federal de 1988 os conselheiros advindos da sociedade civil são indicados ou eleitos por seus pares.

De acordo com a perspectiva histórica de Gohn (2002, p.10) as experiências dos colegiados no Brasil são classificadas como: conselhos comunitários, criados para atuar junto a Administração Municipal no final dos anos 1970; os conselhos populares, criados no final dos anos 1970 e início dos anos 1980 pelos opositores ao regime militar; e os conselhos gestores institucionalizados, instrumentos mediadores na relação sociedade/Estado previstos na Constituição Federal de 1988.

Os conselhos gestores projetados pela Constituição Federal de 1988 e regulamentados pela legislação infraconstitucional, são mecanismos de participação direta do cidadão, sem qualquer intermediação, no processo de deliberação política de um governo, seja na esfera federal, estadual ou municipal. O cidadão, escolhido por seus pares, participa do processo democrático de forma direta do debate público, apresentando propostas e argumentos, discutindo com responsabilidade e imparcialidade os interesses de uma coletividade. Participar desse mecanismo é exercer a cidadania, pois o verdadeiro cidadão “é aquele que age de acordo com suas responsabilidades perante a coletividade, se necessário com sacrifícios pessoais [...]” (REIS, 2004, p.66)

A Constituição do Brasil de 1988 instituiu expressamente a obrigatoriedade dos conselhos gestores em diversas áreas ou segmentos, a saber: na defesa dos interesses profissionais e previdenciários (art.10²⁰); nas ações de seguridade social

²⁰ **Art. 10.** É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.

(art.194²¹, inc. VII); nos serviços públicos de saúde (art. 198²², inc. III); nas ações governamentais na área de assistência social (art.204²³, II); nos programas de assistência e defesa da criança e do adolescente (227²⁴, §1º). Esses arranjos institucionais inovadores buscam a participação e a influência dos cidadãos no processo de formulação, implementação e execução de políticas públicas.

Neste sentido, afirmam Lavallo, Houtzager e Acharya (2004, p.350) que os conselhos “são de caráter obrigatório pela Constituição Federal de 1988 e organizam-se em uma estrutura federalizada semelhante aquela do governo, em áreas de políticas que a própria Carta Magna define como de alta prioridade – educação, saúde, direitos da criança e do adolescente”.

Para Santos e Avritzer (2002, p.65) a Constituição Federal de 1998 “aumentou a influência de diversos atores sociais nas instituições políticas através de novos arranjos participativos”. Asseveram que a Constituição Federal “foi capaz de incorporar novos elementos culturais, surgidos na sociedade, na institucionalidade emergente, abrindo espaço para a prática da democracia participativa”.

Esse arranjo institucional é um avanço constitucional democrático conquistado pela sociedade civil que foi, *a posteriori*, regulamentado pelos legisladores

²¹ **Art. 194.** A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

[...]

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

²² **Art. 198.** As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

[...]

III - participação da comunidade.

²² **Art. 204.** As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

[...]

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

²³ **Art. 227.** É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

§ 1º O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas [...].

infraconstitucionais. Isso implica dizer que a organização formal dos conselhos gestores aconteceu por meio de lei, como por exemplo: a Lei nº 8.142/1990 instituiu o Conselho Nacional de Saúde; a Lei nº 8.242/1991 constitui o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; a Lei nº 8.213/91 estabeleceu o Conselho Nacional de Previdência Social; a Lei nº 8.742/1993 instituiu o Conselho Nacional de Assistência Social.

Por sua vez, a legislação infraconstitucional assegura a existência dos conselhos gestores nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal), objetivando que a sociedade civil organizada se mobilize e participe dos debates, contribuindo efetivamente na formulação, execução e fiscalização de políticas públicas. Segundo dados da Presidência, há na esfera federal “34 Conselhos Nacionais que atuam na formulação e avaliação de políticas públicas” (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2010, p.07).

Em relação às esferas estadual e municipal os dados não são precisos e não estão atualizados. Segundo Almeida e Tatagiba (2011, p. 69) existem “541 conselhos em funcionamento na esfera estadual, com uma média de vinte conselhos por estado”. Ainda, notícia do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE²⁵ (2005) informou que “em 2002, Conselhos dos Direitos da Criança e Adolescente eram encontrados em 82,4% dos municípios brasileiros e em 96,1% daqueles com mais de 100 habitantes”.

Desta forma, seja na Constituição Federal ou nas leis infraconstitucionais que a regulamentam, o que se percebe claramente é que o aparato estatal busca compartilhar o poder com a sociedade civil, e juntos em coautoria, devem estabelecer os programas de políticas públicas. Em síntese, a legislação tem buscado garantir de forma expressa a participação popular nas decisões da agenda das políticas públicas sociais.

²⁵Notícia disponível em: <<http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=345>>, acesso em 06 de julho de 2013.

3.1.2. Definição

Pois bem, os conselhos gestores²⁶ de políticas podem ser definidos como “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos”. (GOHN, 2011, p.07).

A existência desses espaços públicos que asseguram a participação da sociedade civil confronta “tanto as concepções elitistas de democracia como as concepções tecnocratas e autoritárias sobre a natureza do processo decisório no interior do Estado”. (DAGNINO, 2002, p.295)

Nesta direção, afirma Perissinotto (2004, p.49) que uma das prováveis implicações para a existência de instituições participativas, como os conselhos, “é a quebra do monopólio da burocracia estatal sobre o processo decisório de políticas públicas importantes para a comunidade”.

De forma singular pode-se considerar os conselhos²⁷ gestores como ambientes institucionais de grande relevância na gestão democrática. São canais de reivindicação plural, de debate, de apresentação de propostas, de discussão que devem garantir a participação efetiva dos cidadãos nos processos decisórios que envolvem a ‘coisa pública’.

Uma das primeiras idealizadoras do sistema de conselhos foi a filósofa judia Hannah Arendt que, na busca de um governo mais democrático e com vistas à participação direta dos cidadãos na discussão dos assuntos de seu país, propôs como ideal estabelecer um novo corpo político, diferente do sistema partidário. Para Arendt (2006, p.201) o sistema de conselhos era a única forma possível de um governo horizontal, permitindo que os cidadãos se tornassem participantes dos negócios públicos. Arendt (1988, p.211) buscava uma transformação do Estado e de uma nova forma de governo “que permitisse a cada membro da sociedade igualitária moderna se tornar um participante de assuntos públicos [...]”.

²⁶ Luciana Tatagiba considera a expressão conselhos setoriais como sinônimo de conselhos gestores de políticas públicas (2002, p.50).

²⁷ Segundo Godoy (2012, p.128) é por meio dos conselhos “que a população consegue expressar suas necessidades, requisições, reclamações, influenciar a tomada de decisões e também exercer o controle social sobre a elaboração e realização de políticas públicas”.

Ainda, para Arendt (1988, p.216) os sistemas de conselhos são contemporâneos e consequência do dogma revolucionário, no qual “todos os habitantes de um determinado território têm o direito de acesso à esfera pública e política” e ainda “brotaram no seio do povo como órgãos espontâneos de ação e de ordenamento”.

Segundo Gohn (2002, p.22) os conselhos são instrumentos de expressão, representação e participação da população e se inserem na esfera pública e, por força de lei, integram-se com os órgãos públicos vinculados ao poder Executivo. Eles são “novo padrão de relações entre Estado e sociedade porque eles viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais e possibilitam à população o acesso aos espaços nos quais se tomam as decisões políticas”.

Em outras palavras, os conselhos de políticas públicas são instrumentos de participação social que fortalecem e aperfeiçoam a democracia participativa, tendo em vista que são canais permanentes de apresentação de propostas, de interlocução entre Estado e sociedade civil. Isso possibilita uma relação mais interativa entre os atores estatais e atores civis, e ainda, materializam a teoria deliberativa.

Além de propiciar uma maior participação da sociedade civil nos processos de tomada de decisão, numa perspectiva ativa e deliberativa, a participação dos atores da sociedade civil busca assegurar a orientação na definição da agenda das prioridades sociais, bem como de monitorar e fiscalizar a execução dos recursos públicos.

Neste contexto, Rocha (2010, p.16) garante que por intermédio dos conselhos se materializa “uma influência direta da sociedade no interior do Estado no que diz respeito à tomada de decisão, acompanhamento da implementação e fiscalização dos recursos públicos relacionados às diversas políticas públicas existentes.” (ROCHA, 2010, p.16)

Com a implantação dos conselhos de políticas públicas, um canal institucional de participação política da sociedade e instrumento indispensável ao exercício da cidadania ativa e deliberativa, os governos municipais e estaduais, bem como o governo federal, devem abrir espaço para contextualização da democracia deliberativa. Por derradeiro, deve-se garantir a participação dos potencialmente afetados para diálogo, para a apresentação de propostas e para a tomada de decisão coletiva,

mesmo porque, sob o ponto de vista da moralidade, a divisão de responsabilidades entre governo e sociedade, torna as decisões legítimas e aceitáveis.

Ademais, a enorme disparidade social, aliada à multiplicidade de interesses e opiniões que existem concomitantemente numa coletividade “implicam na necessidade de construção de espaços públicos capazes de absorver as “novas” agendas trazidas pelos atores sociais tradicionalmente excluídos dos espaços de deliberação” (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2010, p.09).

De acordo com Soczer (2008, p.190), os conselhos propõem justamente um formato horizontal e participativo de gestão pública, mesmo porque “a discussão realizada a respeito das dificuldades de romper com práticas políticas verticalizadas e trocas de favores e efetivar um modelo horizontal de democracia participativa tornou-se um tema de crescente relevância”.

É importante registrar que uma reunião de cidadãos para discutir e deliberar acerca de uma questão relevante para o interesse público é denominada por Archon Fung de *minipúblico*. A concepção de *minipúblico* para Fung (2004, p.176) é de “um fórum educativo que pretende criar condições quase ideais para os cidadãos formarem, articularem e refinarem opiniões sobre determinados assuntos públicos por meio de conversações uns com os outros”.

O exemplo mais comum de *minipúblico* citado por Fung (2004, p.176) são os fóruns educativos. Mas ele enumera e justifica outro tipo de *minipúblico*: “os conselhos consultivos participativos porque propõe não apenas a aperfeiçoar a qualidade da opinião, mas também alinhar as políticas a preferências meditadas”.

Os conselhos gestores são arenas de deliberação e participação política, um espaço político de debate, que ao lado de outros instrumentos, como o orçamento participativo, as audiências públicas e os fóruns, buscam descentralizar as decisões políticas, definindo as diretrizes das políticas públicas, viabilizando a democracia participativa. Esses arranjos institucionais de reivindicação e de articulação são qualificados como espaços de democratização, tendo em vista que se tornam canais de interlocução e de compartilhamento de concepções entre Estado e sociedade civil.

As experiências positivas dos conselhos gestores brasileiros foram objeto de comentário de Santos (2007, p.94-95): “há muitas experiências no sul em que a

democracia participativa emerge como pressuposto participativo, [...] como os conselhos sociais ou de gestão de políticas públicas – como no Brasil, onde são muito fortes nesse momento [...]”

Com a criação constitucional desse *locus* de participação popular deve-se garantir e propiciar um espaço de debate, de discussão, de apresentação de propostas e argumentos razoáveis, inclusive com a participação direta dos potencialmente afetados pela decisão em jogo, para que, governo e cidadãos cheguem a decisões públicas imparciais e satisfatórias ao interesse público. Afinal, como afirma Tonella (2004, p.184) os conselhos devem ser considerados “como fóruns capazes de canalizar as reivindicações populares”.

3.1.3. Composição

Esclarecidas e apresentadas as formas de institucionalização dos conselhos gestores e o conceito, passa-se a discutir sua composição híbrida, que nada mais é, do que a composição paritária, visando o equilíbrio das decisões coletivas.

Os conselhos gestores são compostos por atores que representam o Estado e atores que representam a sociedade civil. Os representantes governamentais são indicados e nomeados pelo chefe do Poder Executivo, enquanto que os conselheiros representantes da sociedade civil são escolhidos por seus pares, geralmente por eleição, em assembleias próprias. Convém registrar que quando se trata de conselhos comunitários, estes são compostos apenas por membros da sociedade civil organizada.

Esclarecem Teixeira, Moroni e Marx (2009, p.90) que “os conselhos funcionam como órgãos de cogestão entre sociedade civil e Estado”, no qual o Estado é representado por integrantes do próprio governo, enquanto que os conselheiros da sociedade civil representam “grupos sociais, como usuários dos serviços públicos, profissionais, sindicatos, empresas públicas e privadas e outras organizações”. Os representantes desses grupos são responsáveis “por trazer opiniões e proposições dos setores que representam” e devem, em contrapartida “levar aos grupos que representam as informações, os debates e as decisões tomadas nos Conselhos”.

Asseguram Lavallo, Houtzager e Acharya (2004, p.350) que nos conselhos há “igual representação de atores da sociedade civil, autoridades públicas e associações profissionais envolvidas na área correspondente de políticas públicas. O número de cadeiras que cada setor recebe é determinado por decreto-lei²⁸ específico ou pelos estatutos internos dos conselhos [...]”.

Compartilha desse entendimento Teixeira, Moroni e Marx (2009, p.88) esclarecendo que é a lei de criação do conselho que vai determinar quem dele participa, “havendo variações na sua composição, tanto no que se refere aos setores representados quanto à paridade e forma de eleição ou escolha destes representantes”. Argumentam ainda, que na maioria das vezes a composição dos conselhos é norteadada pelo “princípio da paridade” que está estritamente ligado “à ideia de que os Conselhos são espaços de gestão compartilhada. Ou seja, a definição das políticas públicas é de responsabilidade conjunta do governo e da sociedade civil, em sua diversidade”.

Os critérios empregados para escolha dos conselheiros são questionados por Moroni²⁹ (2011, apud ALMEIDA e TATAGIBA, 2011, p.79) que afirma que eles são “excludentes”, citando como exemplo a condição de “pertencer a grupos institucionalizados”, o que por certo “deixa muita gente de fora”. Dessa forma, o desafio atual é “pensar um sistema de participação popular que abarque todas as formas organizativas da sociedade e não apenas os institucionalizados”.

No caso do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e Adolescente (CEDCA/PR), conforme consta no terceiro capítulo desse trabalho, a sociedade civil organizada é representada por 12 (doze) entidades de âmbito estadual, diretamente ligadas à defesa ou ao atendimento de crianças e adolescentes, legalmente constituídas e em funcionamento há pelo menos um ano, conforme estabelece o artigo 2º, XIII, da Lei Estadual nº 9.579/1991 e alterações posteriores.

²⁸ A expressão ‘decreto-lei’ trazida por esses autores deve ser interpretada no sentido de lei, decreto, resolução ou regulamento interno, haja vista que o sentido jurídico da expressão decreto-lei foi utilizado até 1987. Com a promulgação da Carta Constituinte de 1988, o decreto-lei foi substituído pelo instrumento legislativo denominado medida provisória. Essa forma de legislar é uma prerrogativa do Poder Executivo para as situações de relevância e urgência, conforme o contido no artigo 62 da Constituição Federal.

²⁹ MORONI, José Antonio. Entrevista concedida à Abong (Associação Brasileira de ONGs) no dia 11/07/2011, disponível em: <<http://reformapolitica.org.br/entrevistas/170-ha-o-desafio-de-se-pensar-em-sistema-de-participacao-popular-que-abarque-todas-as-formas-organizativas-da-sociedade-afirma-moroni.pdf>> Acesso em 06 de julho de 2013.

Diante da origem múltipla dos componentes dos conselhos gestores, esses são caracterizados não somente como espaços públicos de debate, interlocuções, mas, também, de conflitos, em face da existência de concepções voltadas à satisfação dos interesses diversos, como por exemplo, públicos-estatais, públicos-não estatais e privados.

Mas, neste espaço público também, de acordo com Almeida e Tatagiba (2011, p.73) “se fomenta um importante aprendizado de convivência democrática, tanto para os atores da sociedade quando do Estado”. Mas para se garantir esse espaço democrático, deve-se possibilitar e assegurar a participação de diversos segmentos da sociedade civil, os quais representam inúmeras demandas sociais eis que, “quanto maior a diversidade de segmentos presentes em um Conselho, maior a capacidade deste em elaborar e fazer cumprir políticas públicas que melhor atendam ao interesse público”. (TEIXEIRA; MORONI; MARX, 2009, p.88).

Para Soczer (2008, p. 111-112) “com a abertura de novas possibilidades de participação para grupos antes excluídos, habilitam-se novos atores sociais para se tornarem parte do processo político, reconfigurando as formas de ação e o campo da política e, por definição, da própria ideia de cidadania”.

Desta forma, nesta arena de discussão política os atores de origem híbrida - oriundos do Estado e da sociedade civil - devem dialogar, deliberar e decidir acerca da formulação e execução de políticas públicas. Ainda, na construção da democracia deliberativa o Estado deve se mostrar aberto a receber a colaboração da sociedade civil, pois só assim é possível alcançar a uma democratização das decisões.

A discussão demonstra que a composição híbrida dos conselhos embora recomendável e desejável, é bastante complexa, teórica e praticamente. Uma questão de difícil enfrentamento resultante dessa complexidade, diz respeito à questão da imparcialidade nas deliberações para se chegar à melhor decisão. Neste sentido, Almeida e Tatagiba (2011, p.75) criticam o requisito da imparcialidade, afirmando que os atores da sociedade civil “não são portadores de uma racionalidade imparcial”, mas “portadores de concepções ‘situadas’ e ‘parciais’ e mais, que as demandas trazidas para dentro do Estado estão relacionadas com os interesses das organizações que eles representam”.

No mesmo sentido se posicionam Teixeira, Moroni e Marx (2009, p.94-95), aduzindo que um dos objetivos centrais da criação dos conselhos que “era ampliar a representação” e “integrar na cena política um novo conjunto de representantes da sociedade” não vem sendo assegurado. Isso porque muitos conselheiros colocam os interesses corporativos dos grupos, entidades, igrejas, partidos políticos “acima da discussão sobre a política pública”. E ainda, os conselheiros que representam o governo “dispõem de pouca informação, e têm pouco poder de fato para falar em nome de quem supostamente representam”. A solução apresentada pelos autores é a produção de boletins informativos das atividades dos conselhos e a criação de fóruns “para aumentar a representatividade, a capacidade de mobilização e o poder de pressão política da sociedade civil”.

Essa parcialidade parece comprometer a concepção deliberativa apresentada no início desse trabalho, em especial o entendimento de Carlos Santiago Nino. No entanto, o critério da imparcialidade não se confunde com a ausência de tomada de posição ou ainda a existência de uma pré-decisão em relação a determinado tema, mas sim, deve-se considerar o contexto histórico, social, econômico dos que participam da deliberação. Ou seja, a imparcialidade significa que todos, indistintamente, são sujeitos do processo de deliberação e que vão para o debate livres para poder mudar de posição. Melhor dizendo, os sujeitos, só emitem uma opinião conclusiva e imparcial, após a exposição das proposições, dos argumentos e do amplo debate coletivo. Em síntese, a imparcialidade é a disposição a ser convencido, é um requisito para participar do debate, consciente de que é possível alterar o posicionamento inicial.

3.2. OS CONSELHOS E O SEU PAPEL NA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Os conselhos gestores são espaços institucionais com atribuições, via de regra, de caráter deliberativo, consultivo e de controle social. As suas competências são expressamente previstas na lei respectiva de sua criação. Em outras palavras, a lei de instituição do conselho é que vai estabelecer se a competência será deliberativa, consultiva ou/e de controle social.

Como exemplo de competência legalmente atribuídas, cita-se: o Conselho de Saúde, de acordo com a Lei nº 8.142 (BRASIL, 1990) tem função deliberativa e atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde. Ainda, o Conselho Nacional de Educação, nos moldes da Lei nº 9.131 (BRASIL, 1995) tem atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação.

As competências dos conselhos estão diretamente relacionadas com as diretrizes de implementação, execução e fiscalização de políticas públicas sociais. A função de deliberar corresponde à decisão de implementação e execução de políticas públicas; a função consultiva está atrelada à posição favorável ou não para a realização ou implementação de uma política pública; enquanto a função fiscalizatória vem como exercício do controle social, no intuito de verificar se a política pública aprovada foi efetivamente realizada pelo Executivo e entidades parceiras.

Segundo Silva, Jaccoud e Beghin (2005, p.380), existem no Brasil nove conselhos nacionais que contam com a participação da sociedade civil, nas áreas de “educação, saúde, trabalho, previdência social, assistência social, segurança alimentar, cidades e desenvolvimento rural”. Segundo esses autores os conselhos têm competências:

[...] definidas e podendo influenciar ou deliberar sobre a agenda setorial, sendo também capazes, em muitos casos, de estabelecer a normatividade pública e a alocação de recursos dos seus programas e ações. Podem ainda mobilizar atores, defender direitos, ou estabelecer concertações e consensos sobre as políticas públicas. Em qualquer dos casos, ou seja, em acordo com as linhas de ação do Estado ou em conflito com elas, contribuem para a legitimação das decisões públicas. (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005, p.380)

A competência consultiva está relacionada à consulta de opiniões, com o objetivo de legitimar as decisões tomadas pelo poder executivo, ou ainda, de acordo com Teixeira, Moroni e Marx (2009, p.89) os conselhos com competência consultiva “emitem pareceres ou opiniões sobre determinada ação do governo e não têm poder de decisão sobre a diretriz da política em questão”. Diante dessa competência, os membros das instituições participativas apenas partilham opiniões com o Poder Público e não exercem qualquer função de cogestão pública.

Enquanto que a competência deliberativa condiz com a corresponsabilidade na formalização de estratégias para operacionalização de políticas públicas, haja vista que os conselhos com função deliberativa “são órgãos de decisão, ou seja, têm autoridade para analisar, intervir e propor ações em determinada política setorial”. (TEIXEIRA; MORONI; MARX, 2009, p.89)

De acordo com Almeida e Tatagiba (2011, p.84) o exercício do caráter deliberativo deve “superar a posição de mero espaço de passagem” para cumprir “fluxos” burocráticos e se “constituir num espaço legítimo e efetivo” de interpelação e requisição de direitos. Eis que “restritos a meros espaços de passagem, suas deliberações apenas cumprem formalidades e avalizam decisões tomadas por outras instâncias. Assim, os conselhos não causam nenhum ruído nos circuitos decisórios estatais”.

De acordo com Teixeira, Moroni e Marx (2009, p.89) além da previsão da competência deliberativa, é necessário observar nos artigos da lei que o criou, o que exatamente ele delibera, afinal “é preciso que a lei indique também sobre quais matérias o Conselho irá deliberar”.

Já a competência fiscalizatória está diretamente relacionada ao controle social, em que os membros do conselho estão atentos à aplicabilidade dos recursos financeiros e à elaboração e implementação das políticas públicas de sua competência. Afirmam Almeida e Tatagiba (2011, p.80), que os conselhos têm “a responsabilidade de exercer o controle interno do Estado sobre as políticas públicas”. Afinal, o que se espera nas democracias é que “a conduta dos agentes públicos e os resultados de suas políticas sejam passíveis de verificação e sanção permanentes”. (ARANTES, *et al.*, 2010, p.109)

Os conselhos de políticas públicas, além de buscar o engajamento dos atores estatais com os atores civis, numa perspectiva da democracia inclusiva, que visa a participação do cidadão na gestão da coisa pública, com voz ativa na definição de políticas públicas, deve controlar e, muitas vezes até vetar, as ações realizadas pelo Poder Público.

Asseveram claramente, ainda, Almeida e Tatagiba (2011, p.73) que nenhum governo pode ignorar a importância e o papel dos conselhos nos processos de

implementação de uma política pública, tendo em vista que “mesmo que não tenham poder efetivo para decidir sobre política pública, os conselhos têm poder de veto sobre as decisões do governo, podendo paralisar obras, vetar convênios, suspender o repasse de recursos etc.”.

Desta forma, pode-se dizer que a competência dos conselhos de deliberar consiste em formular, debater e definir as ações prioritárias na formulação e execução das políticas públicas, materializando com isso a garantia constitucional da participação popular no processo de tomada de decisão. A atribuição ‘consultiva’ está estritamente relacionada à emissão de manifestações opinativas. Possuem, ainda, a competência de analisar, para posterior aprovação ou não, a prestação de contas atinentes aos recursos públicos empregados na efetivação das políticas públicas, exercendo com isso o controle social.

De acordo com Siraque (2005, p.129) os membros dos conselhos gestores têm dupla competência: “Quando a formulação e gestão das políticas públicas são partilhadas entre os conselheiros do Poder Público e os da sociedade temos participação popular; quando os conselheiros eleitos pela sociedade fiscalizam e acompanham a execução dessas políticas, temos o controle social.” (SIRAQUE, 2005, p.129)

A competência de deliberar e, paralelamente, exercer o controle social das políticas públicas, é questionada por Almeida e Tatagiba (2011, p.76), que argumentam que há uma justaposição de competências para os atores: “eles encaminham e ao mesmo tempo deliberam sobre as demandas sociais; exercem o controle social e são objetos desse mesmo controle; são responsáveis pelo controle e, muitas vezes, pela própria execução de políticas públicas”.

Como visto, os conselhos gestores são uma instância de democracia participativa, com pluralidade de interesses, buscando formular, implementar e executar políticas públicas. São indispensáveis na descentralização e democratização das políticas públicas, em especial das políticas sociais. A sua tripla competência de deliberar, opinar e fiscalizar é objeto de questionamento pelos especialistas, muito embora quem vai estabelecer a real competência é a lei que o instituiu. Mas, o que se

questiona aqui é, quais são as reais competências que o conselho deveria ou deve possuir em razão dos fundamentos deliberativos e democráticos que o cercam.

Para Gohn (2002, p.23) existem duas posições em relação ao papel central dos conselhos, a primeira de consulta e a segunda de fiscalização:

A primeira circunscreve-os ao plano da consulta, preocupa-se com a demarcação de sua atuação em relação ao Legislativo, defende que eles se limitem a ser auxiliares do poder Legislativo. A segunda postula que eles atuem como órgãos de fiscalização do Executivo, segundo uma perspectiva e um modelo de gestão descentralizada desse Executivo; preconiza-se que eles operem dentro das decisões que são tomadas em sua área. Essa segunda posição implica um estilo de governo que tenha como diretrizes e eixos fundamentais as questões da participação e da cidadania; um governo que aceite os conflitos como parte do jogo de interesses numa democracia. (GOHN, 2002, p.23)

Os conselhos gestores de políticas públicas são para Tonella (2004, p.182) “justamente uma das possibilidades da consolidação da democracia” e, ainda, “são instrumentos de deliberação e controle de políticas públicas sociais [...] fundamentais para alterar os modelos de gestão urbana”.

Os conselhos podem, também, como afirmam Oliveira, Pereira e Oliveira (2010, p.423), “contribuir para a democratização da gestão pública, a ampliação quantitativa e qualitativa da participação, a condução coletiva de políticas sociais, a responsabilização de governantes (*accountability*), o controle social pró-ativo e para o intercâmbio de informações entre população e poder local”.

No entendimento de Lima (2010, p.52), para a boa prática da *accountability* social, a atuação dos conselheiros é de fundamental importância, eis que:

Quando os conselheiros atuam de forma politizada junto aos seus segmentos de representação, ou seja, quando participam aos seus representados seus direitos e deveres como cidadão, conclamando-os a participarem do processo deliberativo do conselho, os resultados alcançados tendem a fortalecer e aperfeiçoar o funcionamento dos mecanismos de controle e a supervisão das instituições representativas na localidade. (LIMA, 2010, p.52)

Neste contexto, é imperioso disseminar que os cidadãos têm o direito constitucional, por meio dos conselhos gestores, de opinar, deliberar e decidir na

formulação, implementação, execução e fiscalização de políticas públicas, materializando, desta forma, a democracia deliberativa na forma participativa.

3.3. OS CONSELHOS E A DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A participação da sociedade civil na gestão da coisa pública é componente essencial no novo formato institucional. A participação cidadã nos espaços públicos tem por objetivo promover a melhoria do planejamento, da formulação e da execução de políticas públicas. Em outras palavras, é a sociedade civil, exercendo uma função mais efetiva rumo à democratização e a descentralização da gestão pública.

Afirma Demo (1986, p.19) que a falta de atuação é o ponto de partida, tendo em vista que “por tendência histórica, primeiro encontramos a dominação, e depois, se conquista a participação”. Ademais, segundo o autor, “o espaço de participação precisa ser conquistado, centímetro por centímetro” [...].

Enquanto muitos cidadãos estão preocupados com a conquista desse espaço para a participação na gestão da coisa pública, outros estão preocupados unicamente com a vida privada e outros ainda, não possuem nenhuma consciência crítica acerca da importância da participação popular e do controle social da coisa pública, seja porque não se importam ou não acreditam na democratização das políticas públicas e, por derradeiro, não participam desse importante arranjo democrático.

Neste sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro assevera que muitas são as dificuldades para participação popular na gestão e no controle da Administração Pública “quer porque muitos dos instrumentos de participação estão previstos em normas programáticas, quer pelo desinteresse da grande massa da população, que está voltada para a própria sobrevivência, quer pelo desinteresse do poder público em implantar esses mecanismos”. (DI PIETRO, 1/1993, p.138).

Compartilha do mesmo entendimento Pedro Demo (1986, p.24), ao afirmar que “talvez não esteja em nossos hábitos participar” e, também, Nobre (2004, p.26) ao dizer que “o exercício da democracia depende não apenas da sua garantia por meio de direitos, mas também de uma cultura política democrática que lhe dê sustentação”.

Por tal razão, Lima (2010, p. 74) defende que os conselhos gestores apresentam limites e carecem de reconhecimento e autonomia e desta forma não podem ser avaliados como “a grande conquista da sociedade brasileira, mas sim como um passo importante dado em direção ao aprimoramento democrático”.

Já Carvalho (2001, p.09) acredita que “uma cidadania plena que combine liberdade e igualdade para todos, é um ideal desenvolvido no Ocidente e talvez inatingível”. Mas, ao mesmo tempo, essa cidadania plena deve servir de “parâmetro para o julgamento da qualidade da cidadania em cada país e em cada momento histórico”.

Mesmo diante desse diagnóstico social apontado por alguns especialistas no assunto, não se pode deixar de considerar, que o processo de redemocratização reforça a ideia da participação da sociedade civil na gestão pública e, partir desse novo contexto político-social, foram institucionalizados com a Constituição de 1988 “novos espaços públicos destinados ao debate e à deliberação, que tornariam possível a participação dos cidadãos na gestão pública”. (LIMA: 2010, p.47)

E é justamente isso que a nova ordem constitucional de 1988 permite fazer. Conquistar espaços para uma participação ativa na gestão pública. Mas, além da democratização do processo de tomada de decisão, caminha ao lado a descentralização das ações públicas, que nada mais é do que a mudança do *locus* de tomada de decisão.

Neste sentido, Soczer (2008, p. 151) assevera que as novas orientações da Constituição Federal no processo de elaboração de políticas públicas, trouxeram duas importantes mudanças: “a descentralização, isto é, a transferência da responsabilidade decisória para as unidades subnacionais (Estados e Municípios), e o viés claramente participativo que, a partir daquele momento, caracterizaria o processo decisório”.

Relembra Arretche (2000, p.45-47) que as relações intergovernamentais do Estado brasileiro hodiernamente, estão bastante distintas das funções realizadas durante o regime militar, período em que o papel do Estado estava mais próximo de um Estado Unitário do que propriamente de uma federação. Afirma ainda que após a Constituição de 1988 a autoridade política dos governadores e prefeitos passou a derivar do voto popular e, a partir disso, a autoridade política de cada nível de governo

é soberana e independente. Com isso “a redefinição de competências e atribuições da gestão de políticas públicas tem se realizado sob as bases institucionais de um Estado federativo”.

Já no viés participativo estão os conselhos de políticas públicas, instrumentos inovadores que, buscam agregar e compilar interesses públicos e privados, numa visão de gestão pública compartilhada e, acima de tudo, preocupada com os interesses de toda uma coletividade.

Com o novo modelo de gestão pública, previsto na ordem constitucional de 1988, saímos de um modelo centralizado para um modelo descentralizado. Isso fica evidente com as diretrizes para a implantação de programas sociais, muito embora cada autoridade pública detenha soberania nas suas decisões.

Ocorre que as relações intragovernamentais estão cada vez mais evidentes. O governo federal tem o papel de agente normatizador e financiador, enquanto que os governos estaduais e municipais assumiram a tarefa, propriamente dita, de gestão de políticas públicas sociais, que envolve precipuamente a fase de elaboração e execução. Para Arretche (2000, p.175) os municípios têm papel de formulador e executor das políticas de plano local.

As regras constitucionais são bem claras quanto à descentralização de funções entre os entes federados, de modo particular, nas ações sociais. Ainda, a legislação infraconstitucional, em especial a Lei Orgânica da Assistência Social, no seu artigo 30, estabelece como condição para o repasse de recursos públicos federais, que os municípios comprovem a efetiva criação e o funcionamento do Conselho de Assistência Social.

De acordo com Carvalho (2002, p.83-84) estamos atravessando uma mudança de paradigma, com a passagem de um modelo de administração pública centralizada e burocrático, para uma administração pública mais democrática, mais participativa. Isso nos leva a uma nova concepção das políticas do Estado e de suas relações com a sociedade. E dentro desse novo ambiente devemos pensar as políticas públicas. Argumenta ainda, que alguns parâmetros demarcam esse novo cenário como:

[...] uma redução do papel do Estado; a vigência de regimes mais democráticos; uma maior incapacidade de gestão do Estado, frente aos problemas sociais e

econômicos; uma valorização do processo de descentralização e de resgate da importância dos governos locais; uma tendência a novas articulações entre o poder público, sociedade e atividade produtiva; [...]. (CARVALHO, 2002, p.83-84)

Segundo Arretche (2000, p.47) em nações federativas, os Estados e Municípios “assumem funções de gestão de políticas públicas ou por própria iniciativa, ou por adesão a algum programa proposto por outro nível mais abrangente de governo, ou ainda por expressa imposição constitucional”.

E este processo de descentralização propiciou a criação de novas instituições participativas, denominados de conselhos. Neste espaço de participação, os cidadãos devem ser pró-ativos e críticos na formalização, implementação e execução de políticas públicas.

A discussão entre atores políticos e atores da sociedade civil pode fazer com que surjam políticas públicas mais adequadas à realidade social, bem como a vontade popular deve ser considerada no momento da deliberação das políticas públicas sociais. Uma vez ouvidos os reclames sociais e aprovados os programas que venham a atender as demandas da coletividade, estes devem ser constante e efetivamente fiscalizados.

Afirma Soczer (2008, p. 150) que “a Constituição Federal abriu espaço e permitiu que novos espaços pudessem ser abertos segundo as demandas da sociedade brasileira, sejam elas há muito requeridas, sejam demandas emergentes”.

Para Abrucio, Pedroti e Pó (2010, p.56) o norte da descentralização é “aproximar democraticamente o governo dos cidadãos e tornar mais eficiente a provisão dos serviços públicos”. Complementam ainda, que “o processo descentralizador abriu uma janela de oportunidades para a maior participação cidadã e para as inovações no campo da gestão pública” [...].

O que tem afetado a função tradicional do Estado, e em especial a descentralização, segundo Carvalho (2002, p.90) são as tendências da globalização, e, por derradeiro, deve-se “ir aceitando a maior importância dos governos locais e regionais, como agentes democráticos e econômicos imprescindíveis, em conjunto com outros setores [...]”.

Complementam Heller e Isaac (2002, p. 615) que “a descentralização democrática implica alterações nas estruturas administrativas, na alocação de funções e poderes e no controle dos recursos”.

Além dos conselhos serem considerados canais de reivindicação plural que asseguram a participação efetiva dos cidadãos na coisa pública, eles são também um novo arranjo institucional que possibilita a democratização e a descentralização na formulação, execução e fiscalização de políticas públicas.

Neste sentido, afirmam Lavallo, Houtzager e Acharya (2004, p.348-349) que “as novas instituições de participação foram intencionalmente criadas para incluir a sociedade civil, e, em alguns casos, os cidadãos individuais, nos diferentes momentos do processo das políticas públicas – no desenho e regulação, na supervisão ou monitoramento da implementação e mesmo na implementação e gerenciamento de programas”.

A criação de novas instituições democráticas na Constituição Federal, para Perissinoto (2004, p.48) propiciou duas importantes mudanças no processo de elaboração de políticas governamentais: “a descentralização, isto é, a transferência da responsabilidade decisória para as unidades subnacionais (estados e municípios), e o viés claramente participativo que, a partir daquele momento, deveria caracterizar o processo decisório”. Complementa, ainda, que uma forma de materializar essa mudança institucional são os “diversos conselhos criados legalmente e que se constituíram na nova arena, essencialmente participativa, em que o processo decisório deveria ocorrer”.

Entende Tonella (2004, p.182) que “abordar os conselhos gestores significa tratar dos aspectos políticos das políticas sociais diante de um processo de democratização da sociedade brasileira.” E ainda, que o processo de redemocratização brasileira “levou a um rearranjo nas estruturas políticas e foi campo fértil para a entrada em cena de novos atores”.

E no processo de descentralização, compete aos conselhos gestores a formulação de políticas públicas sociais. Isso consiste em apresentar ao agente estatal responsável às ações e metas que devem ser realizadas para que alcancem as necessidades e interesses sociais e coletivos.

Mas o que é política pública? Entende Carvalho (2002, p.86) política pública como “uma definição de objetivos a serem alcançados (parte filosófica ou moral), incluindo a estratégia de ação e metas desejadas (a parte pragmática), num processo de decisão política, construído socialmente, de acordo com os interesses dos segmentos envolvidos”.

Enquanto que políticas públicas sociais “se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico”. (HÖFLING: 2001, p.31)

Ainda, pode-se dizer que política pública social é o desempenho de atividades estatais, materializadas por meio de programas, projetos e ações, com vistas à realização de determinadas demandas socialmente relevantes. Em última análise, é tornar realidade os direitos e valores sociais previstos na Constituição Federal, aqui em especial, os direitos das crianças e dos adolescentes.

Discute Souza (2007, p.69) que a política pública, em particular a política pública social, envolve várias áreas do conhecimento, repercutindo na economia e na sociedade e busca explicar as suas inter-relações. Ao definir políticas públicas descreve como:

“o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o ‘governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”. (SOUZA, 2007, p.69)

Num processo de elaboração de uma política pública, segundo Saravia (2003, p.33-35) existem várias etapas a serem seguidas. A primeira é a formação da agenda ou da inclusão de determinado pleito ou necessidade social na lista de prioridades do poder público. A segunda é a elaboração, identificação e delimitação de um problema atual ou potencial. A terceira é a formulação que inclui a seleção e especificação das alternativas consideradas mais convenientes. A quarta é a implementação, constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos necessários. A quinta etapa é a execução, que busca realizar ações para atingir os

objetivos estabelecidos. A sexta é o acompanhamento, que incide no processo sistêmico de supervisão da execução de uma atividade. Por fim, acontece a avaliação, a mensuração e análise dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas.

De forma sintetizada Souza (2006, p.29) esclarece que o “ciclo da política pública é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação”.

A atuação dos conselhos gestores consiste em participar ativamente das etapas de formação da agenda, da elaboração e identificação de um problema potencial e do acompanhamento da execução das políticas públicas sociais. Para Carneiro (2006, p.151) os conselhos:

[...] têm poder de agenda e podem interferir, de forma significativa, nas ações e metas dos governos e em seus sistemas administrativos. Os conselhos, como espaços 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 implementados sob a forma de políticas públicas. (CARNEIRO, 2006, p.151)

Ainda, os conselhos gestores são instrumentos imprescindíveis no processo de descentralização de recursos financeiros, isso é, no envio de recursos do governo federal para os governos estaduais e municipais. Os conselhos precisam ser ouvidos e, ainda, aprovar as diretrizes que vão nortear a aplicação desses recursos e, ao final, realizam o primeiro controle público social no tocante à real aplicabilidade.

Os estados e municípios assumiram funções de gestão de políticas públicas, segundo Arretche (1999, p.114-115), seja por iniciativa própria, seja por meio de adesão a um programa ou imposição constitucional. Assevera que a partir dos anos 90 “o governo federal vem delegando a estados e municípios grande parte das funções de gestão das políticas de saúde, habitação, saneamento básico e assistência social”. (ARRETCHE, 1999, p.114-115)

No processo de descentralização, Heringer (2002, p.76) acredita que entre as vantagens está a “maior autonomia dos órgãos e gestores locais, sejam prefeituras ou representações a nível local de órgãos estaduais e federais, na medida em que as decisões de alocação de recursos e execução de ações são tomadas mais frequentemente no âmbito destes níveis de decisão”.

Para Tatagiba (2002, p.50) os conselhos gestores de políticas públicas, com a inovação constitucional de 1988, tornaram-se mecanismos obrigatórios em vários níveis de definição das políticas e “considerados legalmente indispensáveis para o repasse de recursos federais para Estados e municípios, constituindo-se como peças centrais no processo de descentralização e democratização das políticas sociais”.

Considerando a importância do processo de descentralização, assevera Carvalho (2002, p.90) que é necessário “fortalecer as formas democráticas de relacionamento entre Estado e sociedade, aumentando o grau de responsabilização e de participação do sistema. O conceito de divisão do ‘público’ como um setor reservado e excludente da sociedade civil é hoje uma visão estreita da administração pública”.

Diante disso, espera-se considerar que a descentralização ‘de poder’ tem mais possibilidade de sucesso e eficiência na execução de políticas públicas e, ainda, que os governos atuais devam envolver os membros da sociedade civil, aqui considerando os conselhos gestores, na formulação, execução e fiscalização de políticas públicas.

Todavia, mesmo diante da previsão constitucional e do seu papel indispensável no processo democrático, o que se observa no atual debate sobre os conselhos gestores, é que a sociedade civil tem dificuldade de ocupar de forma efetiva a sua função na formulação, execução e fiscalização de políticas públicas.

Passados mais de 20 (vinte) anos da institucionalização dos conselhos em nível constitucional, acompanha-se uma multiplicação de conselhos gestores sem, contudo, observar uma atuação pró-ativa da sociedade civil. O que se observa, na maioria das vezes, é uma relação tensa entre sociedade civil e Estado. Percebe-se, ainda, uma resistência do governo em partilhar o poder de decisão, aliada à falta de conhecimento, por parte dos representantes da sociedade civil, do funcionamento da estrutura estatal, bem como da própria estrutura e funcionamento dos conselhos.

Muitos gestores governamentais ignoram os conselhos de políticas públicas e suas deliberações. Outros, ainda, apoiam a criação e o funcionamento dos conselhos exclusivamente para cumprir o princípio da legalidade e, em última análise, para atender as formalidades legais para o recebimento de recursos federais.

Para Heller e Isaac (2002, p. 606) os indivíduos e os grupos sociais precisam de uma efetiva proteção contra a arbitrariedade estatal e, para tanto “a criação de

espaços públicos protegidos contra tentativas de autoridade não democrática exige muito mais do que produção legislativa e responsabilização das estruturas públicas”.

No mesmo sentido, Faria (2008, p.82) assegura que a positivação dos conselhos não garante a sua “efetividade inclusiva”, pois não há simetria entre os atores do Estado e da sociedade civil na elaboração e edificação de uma pauta conjunta para discussão de políticas públicas, não há capacitação dos atores e ainda, o que se observa é uma resistência dos gestores públicos em dividir o poder.

Embora institucionalmente garantidos, a inexistência de um partilhamento na definição das políticas que representam, a ausência de simetria entre os atores do Estado e da sociedade no que diz respeito à construção de uma pauta conjunta de discussão e a ausência de qualquer disposição por parte do poder público de capacitar atores sociais para participarem de forma mais igualitária mostram, claramente, a resistência de determinados gestores públicos em partilharem o poder com os conselheiros, inibindo, assim, a inclusão política dos mesmos na definição dessas políticas. (FARIA, 2008, p.82)

Além da ausência de ‘efetividade inclusiva’ outro aspecto ventilado pelos estudiosos do tema e, que também será discutido no último capítulo desse trabalho, são as agendas de trabalho dos conselhos. As pesquisas têm demonstrado que os temas mais discutidos nas reuniões dos conselhos são “questões relativas ao seu funcionamento interno” e que “os conselhos têm investido grande parte de sua energia no desempenho de funções técnicas e burocráticas”. (ALMEIDA e TATAGIBA, 2011, p.86)

Para reverter esse problema, Almeida e Tatagiba (2011, p.88) sugerem que é preciso “criar vazios produtivos na agenda dos conselhos, de maneira que os conselheiros possam ter tempo e energia para pensar a política de forma ampla e generosa, propor saídas, disputá-las na esfera pública, criar articulações no interior dos governos, dos Legislativos, comprometer o Judiciário etc.”

De acordo com Marquetti e Campos (2008, p.15) “a democracia participativa enfatiza a presença dos cidadãos comuns nos processos de tomada de decisões, colocando-os em condições de igualdade com as elites econômicas e sociais. Para isso, é de grande relevância que esses cidadãos, ou seus representantes, tenham um papel central na definição da agenda”. Mesmo porque um conselho de política pública que efetivamente funcione propicia à “sociedade civil a oportunidade não só de

fiscalizar as ações do Estado, mas de modificar essas ações, a partir de um acompanhamento constante, de maneira que a sua responsabilidade também passa pelo aperfeiçoamento das políticas públicas.” (NASCIMENTO, 2010, p.98)

Neste contexto, considerando diversos aspectos e conjecturas teóricas e sociais, não se pode deixar de enfatizar a importância dos conselhos gestores e a busca pela consolidação da democracia deliberativa, assegurando ampla participação da sociedade civil na cogestão da coisa pública. E ainda, que neste arranjo institucional de participação se assegure os aspectos procedimentais da democracia deliberativa, com debate, discussão, proposições com argumentos justificáveis, participação dos potencialmente afetados e imparcialidade, visando assim alcançar a melhor decisão possível.

Por essa razão, examina-se a seguir as deliberações e resoluções expedidas pelo Conselho Estadual dos Direitos das Crianças e Adolescentes do Estado do Paraná, no período de 2007 a 2011, elaborando-se, inclusive, uma categorização dos temas tratados e sua incidência.

4. O CONSELHO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO ESTADO DO PARANÁ (CEDCA/PR)

Neste terceiro capítulo discute-se especificamente o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente no Estado do Paraná (CEDCA/PR), com ênfase na sua instituição, nas funções, na composição e no funcionamento, considerando aqui as regras estabelecidas na sua Lei de criação, bem como no seu regimento interno e, por fim, na análise sistematizada do conteúdo das deliberações e resoluções expedidas entre os anos 2007 a 2011. Para tanto, fez-se um estudo exploratório das deliberações e resoluções que foram publicadas no período de 2007 a 2011. Após a leitura, foi criada uma categorização quantitativa dos temas discutidos, uma espécie de 'raio x' dos assuntos, e contabilizada a frequência com que esses temas foram apresentados, discutidos e deliberados pela plenária do CEDCA/PR, buscando com isso, identificar o que efetivamente delibera o CEDCA/PR.

4.1. INSTITUIÇÃO E FUNÇÕES

4.1.1. Instituição

A Constituição Federal, no artigo 227, traçou diretrizes de proteção à criança e ao adolescente, definindo expressamente que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar-lhes, 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. A responsabilidade dos entes públicos e privados na efetivação desses direitos é solidária. Ainda, no parágrafo primeiro desse artigo, observa-se que o Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e o jovem, admitida a participação de entidades não governamentais.

Redação idêntica é o contido no *caput* do artigo 216 da Constituição do Estado do Paraná, com destaque para o parágrafo único que dispõe que “a lei disporá sobre a

criação, organização, composição e competência do Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente”.

Para asseverar a proteção integral à criança (0 a 12 anos incompletos) e ao adolescente (12 completos a 18 anos incompletos) foi promulgada a Lei nº 8.069/1990, mais conhecida como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que dispõe, no artigo 88, que uma das diretrizes da política de atendimento é a criação dos conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e adolescente.

Nos termos do artigo 88, inciso II, os conselhos são “órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;” (BRASIL, 1990)

Em atendimento à determinação constitucional e ao Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), foi criado, pela Lei Federal nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA, que é composto por “representantes do Poder Executivo, assegurada a participação dos órgãos executores das políticas sociais básicas na área de ação social, justiça, educação, saúde, economia, trabalho e previdência social e, em igual número, por representantes de entidades não-governamentais de âmbito nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.” (BRASIL, 1991)

No âmbito do Estado do Paraná, o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente foi institucionalizado por meio da Lei Estadual nº 9.579/1991 que, em seu artigo 1º, o define como: “[...] órgão consultivo, deliberativo e controlador da política de atendimento à infância e juventude, vinculado à secretaria de Estado responsável pela execução da política estadual de atendimento à criança e ao adolescente [...]” (PARANÁ, 1991).

Para o bom e adequado funcionamento do CEDCA/PR foi publicado, muito embora 19 anos depois, em 21 de maio de 2010 o Regimento Interno³⁰, o qual estabelece as diretrizes atinentes à: composição, funcionamento, competência, divisão dos trabalhos em Câmaras Setoriais, Comissões Especiais e Comissão Especial de

³⁰ A íntegra do regimento interno do CEDCA/PR está no endereço eletrônico <<http://www.cedca.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=197>>.

Ética, conselheiros, eleição de presidente e vice-presidente e suas atribuições, Secretaria Executiva, penalidades às entidades não governamentais e aos conselheiros, finalizando com as disposições gerais.

Em 15 de junho de 2005, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) publicou a Resolução nº 105, estabelecendo os parâmetros para criação e funcionamento dos conselhos da criança e adolescente em todo território nacional. Com a publicação dessa normativa, os conselhos estaduais e municipais existentes tiveram o prazo de 02 (dois) anos, contados a partir da publicação da citada resolução, para adequar as suas normativas aos novos parâmetros (art. 21 da Resolução nº 105/2005). Entretanto, somente em 2010, por meio da Lei Estadual nº 16.631 de 22 de novembro, os ajustes legislativos exigidos pela Resolução nº 105/2005, foram efetivados no CEDCA/PR.

Nos termos da Resolução nº 105/2005, artigo 2º, na União e em cada ente da federação, isto é, nos Estados e Municípios, haverá um único Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, composto de forma paritária por membros do governo e da sociedade civil organizada, “garantindo-se a participação popular no processo de discussão, deliberação e controle da política de atendimento integral dos direitos da criança e do adolescente (...)” (BRASIL, 2005)

Como forma de pressionar os Estados e Municípios para criarem os seus respectivos Conselhos dos direitos da criança e adolescente, o CONANDA (§1º do artigo 20 da Resolução nº 105/2005) resolveu que: “enquanto não instalados e em funcionamento os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, a União fica impedida de repassar aos Estados e Municípios, os recursos referentes aos programas e atividades” estabelecidos no Estatuto da Criança e Adolescente.

Pois bem, como visto no segundo capítulo dessa dissertação os conselhos gestores são arranjos institucionais indispensáveis na democratização e na descentralização de políticas públicas, inclusive com corresponsabilidade na tomada de uma decisão. Afinal, Estado e sociedade civil compartilham o poder de decidir acerca da implementação, execução e a gestão de políticas públicas.

Mesmo com essa concepção teórica de envolvimento, no mesmo espaço físico, de Estado e sociedade civil, a Resolução nº 105/2005 do CONANDA no seu artigo 2º,

§1º, estabelece que o Conselho dos direitos das crianças e do adolescente, integra a estrutura dos governos federal, estadual e municipal.

Essa concepção não é diferente no Estado do Paraná, conforme se observa do Relatório³¹ de Gestão 2003-2010, apresentado na Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, pela então Secretária de Estado da Criança e da Juventude e Presidente do CEDCA/PR, senhora Thelma Alves de Oliveira, que considerou o conselho como “órgão de natureza estatal especial”, conforme segue:

O Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Paraná – CEDCA/PR, é um **órgão de natureza estatal especial**, com instância pública essencialmente colegiada, compondo-se de forma paritária com representantes governamentais e não governamentais tendo por finalidade deliberar sobre a política de atenção à criança e ao adolescente no Paraná. A SECJ garante a estrutura e o funcionamento do CEDCA, realizando o apoio técnico, administrativo e financeiro para realização das câmaras e plenárias do CEDCA. Desde 2004 foram realizadas 77 reuniões do CEDCA e 141 deliberações foram produzidas. O conteúdo de tais deliberações e as atas das reuniões encontram-se no site do CEDCA. (PARANÁ, 2010, p.109 - grifo nosso)

Ora, considerar o CEDCA/PR como um órgão de natureza estatal especial e inseri-lo na estrutura do Estado é desconsiderar totalmente a participação da sociedade civil organizada neste importante arranjo institucional democrático. É atribuir uma natureza jurídica em total descompasso com os seus propósitos constitucionais, isto é, como órgão de composição paritária, entre Estado e sociedade civil organizada, democrático e capaz de, em coautoria, propor, acompanhar e fiscalizar políticas públicas sociais de atendimento à criança e ao adolescente.

4.1.2. Funções

Uma vez estreitadas as linhas legislativas e regulamentares que institucionalizaram o Conselho dos direitos da criança e adolescente (CEDCA/PR), passa-se agora a definir as suas funções.

Para compreender o papel institucional do CEDCA/PR, é importante saber que, em nível federal, o CONANDA tem, entre outras, a função de elaborar as normas gerais

³¹ Disponível em <http://www.cedca.pr.gov.br/arquivos/File/relatoriodegestao2003-2010.doc>, acessado em 02 de abril de 2013.

da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, fiscalizando as ações de execução; de apoiar os Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da criança e do adolescente, os órgãos estaduais, municipais, e entidades não-governamentais para tornar efetivos os princípios, as diretrizes e os direitos estabelecidos no Estatuto da Criança e Adolescente, e de gerir o Fundo Nacional para a criança e o adolescente.

Neste paradigma, a Lei Estadual nº 9.579/1991, no artigo 5º, estabelece as funções³² do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e Adolescente:

- I** - Formular a política de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente (...);
- II** - Acompanhar a elaboração e avaliar a proposta orçamentária do Governo do Estado (...);
- III** - Deliberar sobre as prioridades de atuação na área da criança e do adolescente, de forma a garantir que ações de Governo contemplem de forma integral a universalidade de acesso aos direitos (...);
- IV** - Controlar as ações de execução da Política Estadual de atendimento à criança e ao adolescente em todos os níveis;
- V** - Propor aos poderes constituídos modificações nas estruturas dos órgãos governamentais diretamente ligados à promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente;
- VI** - Oferecer subsídios para a elaboração de leis atinentes aos interesses da criança e do adolescente;
- VII** - Incentivar e apoiar a realização dos eventos, estudos e pesquisas no campo da promoção, proteção e defesa da Infância e da Juventude;
- VIII** - Promover intercâmbio com entidades públicas e particulares, organizações nacionais, internacionais e estrangeiras, visando atender seus objetivos;
- IX** - Pronunciar-se, emitir pareceres e prestar informações sobre assuntos que digam respeito à promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente;
- X** - Aprovar, de acordo com os critérios estabelecidos em Regimento Interno, o cadastramento de entidades de atendimento aos direitos da criança e do adolescente e que pretendem integrar o conselho;
- XI** - Receber petições, denúncias, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa por desrespeito aos direitos assegurados à criança e ao adolescente;
- XII** - Gerir seu respectivo Fundo, aprovando planos de aplicação;
- XIII** - Incentivar a criação e estimular o funcionamento dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselhos Tutelares;
- XIV** - Autorizar a divulgação, por escrito, das ações do Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente e propor publicações promocionais de matéria relativa à Infância e Juventude. (PARANÁ, 1991)

³² As mesmas funções aqui apresentadas estão preconizadas no artigo 9º do Regimento Interno do CEDCA/PR.

Da análise das funções do CEDCA/PR percebe-se que passa desde a formulação da política de atendimento à criança e ao adolescente, a deliberação das prioridades, o controle das ações, as questões burocráticas, técnicas e administrativas como o incentivo e apoio a eventos, estudos e pesquisas, promoção de intercâmbio com entidades públicas e privadas, aprovação do cadastramento de entidades, entre outros.

Entre as funções do CEDCA/PR destaca-se a administração e a gerência do Fundo Estadual para Infância e a Adolescência (FIA), criado pela Lei Estadual nº 10.014 de 29 de junho de 1992, e regulamentado pelo Decreto Estadual nº 3.963/1994. Para a operacionalização técnica-administrativa do FIA o CEDCA/PR conta com a Fundação de Ação Social do Paraná – FASPAR³³ (artigo 2º do Decreto). Esse fundo é constituído, nos termos do artigo 14 da Lei Estadual nº 10.014/1992 de:

- I - Dotação a ele consignada no orçamento do Estado;
- II - Recursos provenientes do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- III - Doações, auxílios, contribuições e legados que lhe venham a ser destinados;
- IV - Rendas eventuais, inclusive as resultantes de depósitos e aplicações de capitais;
- V - Outros recursos que forem destinados. (PARANÁ, 1992)

Registra-se que as doações feitas por pessoa física ou jurídica poderão ser deduzidas do Imposto sobre a Renda (IR) devidos à Receita Federal. O artigo 260 do Estatuto da Criança e do Adolescente é claro em afirmar que “os contribuintes poderão deduzir do imposto devido, na declaração do Imposto sobre a Renda, o total das doações feitas aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente - nacional, estaduais ou municipais - devidamente comprovadas, obedecidos os limites estabelecidos em Decreto do Presidente da República” (BRASIL, 1990)

De acordo com o artigo 1º do Decreto Estadual nº 3.963/94, o Fundo Estadual para Infância e Adolescência “tem por objetivo captar e aplicar recursos destinados às ações de atendimento à criança e ao adolescente” (PARANÁ, 1994). Essas ações devem estar inseridas nos programas e projetos deliberados pelo CEDCA/PR.

³³ A FASPAR - Fundação de Ação Social do Paraná - foi criada em 1987, com vistas à concentração das ações sociais em um único órgão, bem como a coordenação direta da assistência social no Estado.

O artigo 2º da Lei de criação do CEDCA/PR (Lei Estadual nº 9.579/1991) estabelece que sua competência é consultiva, deliberativa e controladora das ações de atendimento à Infância e à Juventude.

Como já visto no segundo capítulo deste trabalho, a competência consultiva corresponde à emissão de opiniões na formulação de políticas públicas para as crianças e adolescentes; a competência deliberativa está atrelada ao poder de decisão acerca da realização de políticas e, por fim, a competência controladora, está voltada ao papel de agente fiscalizador das ações que são realizadas pelo ente governamental e, até mesmo, por entes privados, quando estes celebram parcerias com o poder público e há o repasse de recursos públicos para a execução de projetos e programas para as crianças e adolescentes.

Denota-se da Resolução nº 105/2005 do CONANDA, precisamente no artigo 2º, §1º, que o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente possui “total autonomia decisória quanto às materiais de sua competência” (BRASIL, 2005). Ademais, nos termos dessa mesma Resolução do CONANDA, artigo 2º, §2º, as decisões exteriorizadas pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, “vinculam as ações governamentais e da sociedade civil organizada em respeito aos princípios constitucionais da participação popular e da prioridade absoluta à criança e ao adolescente” (BRASIL, 2005).

Isso implica dizer que o que foi deliberado pelos Conselhos Federais, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e Adolescente, no limite de suas competências legais e regimentares, quanto às políticas públicas de promoção dos direitos da criança e adolescente, deve ser efetivamente executadas pelos respectivos governos federais, estaduais e municipais, bem como pela sociedade civil organizada. Em singelas palavras, uma vez aprovada pelo conselho uma política pública que visa promover os direitos das crianças e dos adolescentes, esta vincula as ações do poder executivo respectivo, não podendo este ente federado, por decreto ou qualquer outro ato administrativo, alterar ou até mesmo se recusar a implementar essa política pública de atendimento à criança e ao adolescente.

Por fim, -Ademais, nos termos da Resolução nº 105/2005 do CONANDA, artigo 2º, §3º, uma vez descumpridas as deliberações “o Conselho dos Direitos da Criança e

do Adolescente representará ao Ministério Público para as providências cabíveis e aos demais órgãos legitimados no art. 210 da Lei nº 8.069/1990 para demandar em Juízo por meio de ingresso de ação mandamental ou ação civil pública”.

4.2. COMPOSIÇÃO E FUNCIONAMENTO

4.2.1. Composição

Na composição do CEDCA/PR há paridade de membros oriundos do governo e da sociedade civil organizada, visando com isso o equilíbrio nas decisões. Os representantes governamentais são indicados pelo chefe do Poder Executivo, enquanto que os conselheiros representantes da sociedade civil organizada são escolhidos por seus pares, mediante eleição.

Nos termos do artigo 2º da Lei Estadual nº 9.579 de 22 de março de 1991, alterado pela Lei 16.631 de 22 de novembro de 2010, o CEDCA/PR é composto por 24 membros: 01 representante da Casa Civil; 01 representante da Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social; 01 representante da Secretaria de Estado da Educação; 01 representante da Secretaria de Estado da Saúde; 01 representante da Secretaria de Estado da Segurança Pública; 01 representante da Secretaria de Estado da Cultura; 01 representante da PARANAESPORTE; 01 representante da Secretaria de Estado do Planejamento; 01 representante da Secretaria de Estado da Criança e da Juventude; 01 representante da Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior; 01 representante da Secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania; 01 representante da Secretaria de Estado do Turismo; 12 representantes de entidades da sociedade civil organizada, de âmbito estadual, diretamente ligadas à defesa ou ao atendimento de crianças e adolescentes, legalmente constituídas e em funcionamento há pelo menos um ano.

A composição do CEDCA/PR é um dos aspectos importantes desse trabalho, eis que é necessário conhecer quem participa desse processo de proposição, discussão e deliberação de políticas públicas para o atendimento das crianças e adolescentes. Para Habermas, Nino e Gargarella, conforme visto no primeiro capítulo

dessa dissertação, devem estar inseridos os potencialmente envolvidos e afetados pela decisão.

Como aqui se trata de crianças (0 até 12 incompletos) e adolescentes (12 anos completos até 18 anos incompletos) e, em face da sua incapacidade civil absoluta (0 até 16 anos incompletos) prevista no artigo 3º do Código Civil Brasileiro³⁴; e, ainda, da sua incapacidade relativa (16 completos até 18 anos incompletos) estabelecida no artigo 4º do Código Civil Brasileiro³⁵, alguém precisa representá-los neste processo. E nada mais aceitável que estes sejam representados por entidades que trabalham com os menores.

Desta forma, visando atender a esse requisito, a legislação estabeleceu que a representação da sociedade civil organizada deve acontecer por meio de entidades ligadas ao atendimento das crianças e adolescentes, as quais competem, na sua diversidade, juntamente com os representantes governamentais, definir as prioridades das políticas públicas e tomar decisões acerca da alocação de recursos públicos, entre outros.

O processo de escolha dos representantes da sociedade civil organizada junto ao Conselho dos Direitos da criança e adolescente, sob o acompanhamento e fiscalização do Ministério Público Estadual, deve observar o contido no artigo 8º da Resolução nº 105/2005 do CONANDA, a saber:

- a) instauração pelo Conselho do referido processo, até 60 dias antes do término do mandato;
- b) designação de uma comissão eleitoral composta por conselheiros representantes da sociedade civil para organizar e realizar o processo eleitoral;
- c) convocação de assembleia para deliberar exclusivamente sobre a escolha. (BRASIL, 2005)

³⁴ **Art. 3º** São absolutamente incapazes de exercer pessoalmente os atos da vida civil:
I - os menores de dezesseis anos;

[...]

³⁵ **Art. 4º** São incapazes, relativamente a certos atos, ou à maneira de os exercer:
I - os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos;

[...]

A referida resolução do CONANDA, ainda menciona no seu artigo 11, quem não pode compor o Conselho dos Direitos da criança e do adolescente, no âmbito do seu funcionamento:

- I- Conselhos de políticas públicas;
 - II- Representantes de órgão de outras esferas governamentais;
 - III- Ocupantes de cargo de confiança e/ou função comissionada do poder público, na qualidade de representante de organização da sociedade civil;
 - IV- Conselheiros Tutelares no exercício da função.
- Parágrafo único. Também não deverão compor o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, na forma do disposto neste artigo, a autoridade judiciária, legislativa e o representante do Ministério Público e da Defensoria Pública, com atuação no âmbito do Estatuto da Criança e do Adolescente, ou em exercício na Comarca, foro regional, Distrital ou Federal. (BRASIL, 2005)

O Ministério Público Estadual atua como órgão fiscalizador do CEDCA/PR e, ainda, a Ordem dos Advogados do Brasil opera como órgão consultivo (arts. 3º e 4º). Entretanto, a Lei que criou o CEDCA/PR em seu artigo 4º, permite a participação de outras entidades, a saber: representantes do Poder Judiciário; da Fundação Centro-Brasileira para a Infância e Adolescência; da Legião Brasileira de Assistência; das Universidades Públicas existentes no Paraná; e da Associação dos Municípios do Paraná.

Mas, quem são essas entidades que representam a sociedade civil organizada no CEDCA/PR? Pois bem, entre os anos de 2007 a 2011, da análise das atas das reuniões, das deliberações e resoluções e, também, da consulta realizada na secretaria executiva do CEDCA/PR, observa-se que diversas entidades da sociedade civil organizada se fizeram participar. São elas:

QUADRO 1: ENTIDADES DA SOCIEDADE CIVIL NO CEDCA/PR (2006-2011)

Gestão	Entidades da Sociedade Civil
2006-2007	Associação SERPIÁ de Curitiba; Instituto Leonardo Murialdo (EPESMEL) de Londrina; Instituto Educacional Dom Bosco de Guarapuava; Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) de Guarapuava; Centro de Estudo do Menor e Integração na Comunidade - CEMIC de Cascavel; Centro de Recuperação Vida Nova de Rolândia; Fundação Isis Bruder de Maringá; Centro Comunitário e Social Dorcas de Toledo; Recriar Família e Adoção de Curitiba; Amaras Recanto Mundo Jovem de Maringá; Associação Hospitalar de Proteção à Infância do Hospital Pequeno Príncipe de Curitiba; Associação Cristã de Assistência Social – ACRIDAS, de Curitiba.
2008-2009	Centro Comunitário e Social Dorcas de Toledo; Fundação Nosso Lar de Foz do Iguaçu; Associação de Conselheiros Tutelares da Região de Campo Mourão; Associação de Proteção a Maternidade e Infância (APMI) de Mamboré; Centro de

	Apoio Social ao Adolescente-Casa de Apucarana; Instituto Leonardo Murialdo (EPESMEL) de Londrina; Associação de Amigos da Pastoral da Criança – ASPAC de Ponta Grossa; Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE de União da Vitória; Associação Hospitalar de Proteção à Infância do Hospital Pequeno Príncipe de Curitiba; Recriar Família e Adoção de Curitiba; Associação Brasileira de Educação e Cultura (ABEC) de Curitiba; Instituto Salesiano de Assistência Social de Curitiba.
2010-2011	Centro Comunitário e Social Dorcas de Toledo; Guarda Mirim de Foz do Iguaçu; Associação de Conselheiros Tutelares da Região de Campo Mourão; Centro de Apoio Social ao Adolescente-Casa de Apucarana; Associação de Proteção a Maternidade e a Infância (APMI) de Mamboré; Instituto Leonardo Murialdo (EPESMEL) de Londrina; Instituto Educacional Dom Bosco de Guarapuava; Entidade Assistencial Casa de Passagem Filhos de Deus de Reserva; Associação Hospitalar de Proteção à Infância do Hospital Pequeno Príncipe de Curitiba; Fundação Iniciativa de Curitiba; Associação Brasileira de Educação e Cultura (ABEC) de Curitiba; Instituto Salesiano de Assistência Social de Curitiba.

FONTE: Quadro elaborado pela autora, 2013.

Da análise desse panorama, percebe-se que algumas entidades são eleitas consecutivamente para representar a sociedade civil organizada e outras retornaram ao CEDCA/PR depois de um lapso temporal. Observa-se no quadro abaixo as entidades que representaram a sociedade civil organizada no CEDCA/PR mais de um biênio, no período de 2006 a 2011:

QUADRO 2: ENTIDADES QUE ATUARAM EM MAIS DE UM BIÊNIO NO CEDCA/PR (2006-2011)

Entidade	Quantidade	Biênios
Centro Comunitário e Social Dorcas de Toledo	03	2006-2007; 2008-2009; 2010-2011.
Instituto Leonardo Murialdo (EPESMEL) de Londrina	03	2006-2007; 2008-2009; 2010-2011.
Associação Hospitalar de Proteção à Infância do Hospital Pequeno Príncipe de Curitiba	03	2006-2007; 2008-2009; 2010-2011.
Recriar Família e Adoção de Curitiba	02	2006-2007 e 2008-2009
Associação de Conselheiros Tutelares da Região de Campo Mourão	02	2008-2009 e 2010-2011
Centro de Apoio Social ao Adolescente-Casa de Apucarana	02	2008-2009 e 2010-2011
Associação de Proteção a Maternidade e a Infância de Mamboré	02	2008-2009 e 2010-2011
Instituto Educacional Dom Bosco de Guarapuava	02	2006-2007 e 2010-2011
Associação Brasileira de Educação e Cultura (ABEC) de Curitiba	02	2008-2009 e 2010-2011
Instituto Salesiano de Assistência Social de Curitiba	02	2008-2009 e 2010-2011

FONTE: Quadro elaborado pela autora, 2013.

Da análise desse quadro conclui-se que 25% (vinte e cinco por cento) das entidades eleitas para representar a sociedade civil organizada foram as mesmas para

atuar em três biênios. E ainda, 58% (cinquenta e oito por cento) das entidades eleitas, atuaram em dois biênios, seja de forma consecutiva ou alternada.

Isso pode evidenciar uma possível profissionalização dessas entidades para atuar nas demandas do CEDCA/PR, haja vista que muitos conselheiros não têm o conhecimento técnico das burocracias administrativas que um conselho gestor exige. Assim, talvez uma possível reincidência dessas entidades na representação da sociedade civil, poderia diminuir essa preocupação.

Outro aspecto das entidades eleitas que chama a atenção é a diversidade e a territorialidade por elas ocupada, ou seja, elas representaram diferentes regiões do Estado do Paraná. As entidades que representam a sociedade civil organizada são oriundas de diversas cidades do Estado, não se concentrando apenas em Curitiba, a saber: Londrina, Guarapuava, Cascavel, Rolândia, Maringá, Toledo, Campo Mourão, União da Vitória, Mamboré, Ponta Grossa, Foz do Iguaçu, Reserva e Curitiba. Isso vem demonstrar uma universalidade de representação dos potencialmente afetados pelas decisões, atendendo a preocupação de Nino sublinhada no primeiro capítulo dessa dissertação.

Ainda, de acordo com o Regimento Interno do CEDCA/PR, artigo 19, cada conselheiro terá um suplente, que o substituirá em suas faltas ou impedimentos. Nas reuniões do conselho é obrigatória a presença do conselheiro titular ou de seu suplente. Na reunião em que ficar registrada a presença dos dois (titular e suplente) ambos terão direito a voz, mas somente o titular terá direito a voto.

Nos termos do artigo 10 da Lei Estadual nº 9.579 de 22 de março de 1991, para o desempenho da função de conselheiro não haverá qualquer remuneração, sendo “considerado como serviço relevante prestado ao Estado, com seu exercício prioritário em relação ao labor público, justificáveis as ausências a qualquer outro serviço, desde que determinadas pelas atividades próprias do Conselho”. (PARANÁ, 1991)

Ademais, o artigo 20, §2º do Regimento Interno do CEDCA/PR estabelece que compete a Secretaria de Estado da Criança e da Juventude, atualmente denominada como Secretária da Família e Desenvolvimento Social³⁶, custear as despesas dos

³⁶ A Lei Estadual nº 15.604/2007 alterou a denominação da Secretaria de Estado da Criança para Secretaria de Estado da Criança e da Juventude. A Lei Estadual 16.840 de 28 de junho de 2011, novamente alterou a nomenclatura para Secretaria de Estado da Família e do Desenvolvimento Social. A

conselheiros, “especialmente transporte, estadia e refeição, para reuniões ordinárias e extraordinárias e quando em atividades de representação do Conselho, ficando estas últimas condicionadas à deliberação em plenária e condicionadas à disponibilidade de recursos da SECJ;” Essa atribuição vai ao encontro com o contido no artigo 3º da Resolução nº 105/2005 do CONANDA.

Uma vez apresentadas as entidades que representam a sociedade civil, bem como de quais secretarias do Estado do Paraná foram e são indicados os atores estatais, veja agora quem esteve à frente, na qualidade de Presidente(a) do CEDCA/PR no período de 2007 a 2011.

QUADRO 3: PRESIDENTES(AS) DO CEDCA/PR (2006-2011)

Ano	Nome	Representante
2007	Thelma Alves de Oliveira ³⁷	Governamental
2008	Ires Damian Scuzziato	Não-Governamental
2009	Thelma Alves de Oliveira	Governamental
2010	Thelma Alves de Oliveira	Governamental
2011	Luciano Antonio da Rosa	Não-Governamental

FONTE: Quadro elaborado pela autora, 2013.

De acordo com o Regimento Interno do CEDCA/PR, artigo 27, o Presidente e o Vice-Presidente serão eleitos pelo Conselho, dentre os membros titulares, para mandato de um ano. Em respeito ao princípio da paridade, em cada mandato, a Presidência e a Vice-Presidência serão ocupados alternadamente por representante governamental e representante da sociedade civil organizada, competindo ao Conselho definir quem primeiramente ocupará a presidência.

Da análise do quadro acima, percebe-se que a regra de alternância entre representante governamental e representante da sociedade civil organizada, não foi observada no ano de 2010. Indagada sobre essas e outras questões, a senhora Thelma Alves de Oliveira, não respondeu³⁸.

titular desta pasta desde o ano de 2011 é a senhora Fernanda Bernardi Vieira Richa, esposa do atual Governador Carlos Alberto Richa.

³⁷ Thelma Alves de Oliveira atualmente está em Brasília, à frente da Coordenação Nacional do Sistema Socioeducativo, ligado a Secretaria Especial dos Direitos Humanos, conforme consta na página da Secretária dos Direitos Humanos <<http://www.sedh.gov.br/acessoainformacao/institucional/quem-e-quem/>>.

³⁸ Os diversos e-mails enviados não foram respondidos, bem como não houve qualquer retorno aos vários telefonemas realizados.

4.2.2. Funcionamento

Nos termos do artigo 4º da Resolução nº 105/2005 do CONANDA, compete à Administração Pública Estadual (conselhos estaduais) e Municipal (conselhos municipais) fornecer recursos humanos e estrutura técnica, administrativa e institucional necessários ao adequado e ininterrupto funcionamento do respectivo Conselho. Ademais, estabelece o §2º do citado artigo que o Conselho deverá contar com espaço físico adequado e dotado de todos os recursos necessários para o seu pleno funcionamento.

O artigo 2º da Lei Estadual nº 9.579/1991, Lei de criação do CEDCA/PR, dispõe que este é vinculado à Secretaria de Estado da Criança e da Juventude, hoje de acordo com a nova organização dos órgãos estaduais, denomina-se Secretaria da Família e do Desenvolvimento Social.

Neste paradigma, prevê o artigo 30 do regimento interno do CEDCA/PR, que haverá uma secretaria executiva com toda estrutura necessária para o desempenho das funções do Conselho, por conta da Secretaria de Estado da Criança e da Juventude, atualmente denominada Secretaria da Família e do Desenvolvimento Social, a qual possui, inclusive, a prerrogativa de escolher e nomear o Secretário Executivo, independente de ser membro do conselho.

Os membros do CEDCA/PR reúnem-se regularmente em sessões ordinárias mensais, conforme calendário aprovado no início de cada ano. O quórum para início das reuniões, em primeira convocação é de no mínimo 2/3 dos membros e, em segunda convocação, 30 (trinta) minutos após, com qualquer número de conselheiros, tudo nos termos dos artigos 5º e 6º do Regimento Interno do CEDCA/PR.

As decisões são tomadas em plenárias por maioria simples. Os assuntos registrados em processos para deliberação em Plenário deverão previamente ser analisados pelas Câmaras Setoriais. Todo e qualquer conselheiro poderá requerer, de forma verbal, vistas do processo em tramitação no Plenário, tudo conforme preceitua o artigo 8º do Regimento Interno (CEDCA/PR, 2010).

As Câmaras Setoriais têm a função, nos termos do artigo 10 do Regimento Interno do CEDCA/PR, de “proceder análise, emitir pareceres e encaminhar sugestões

à plenária no âmbito de sua competência para apreciação e deliberação do Conselho” (CEDCA/PR, 2010).

No CEDCA/PR há, nos termos do artigo 11 do Regimento Interno, 05 (cinco) Câmaras Setoriais permanentes, composta por no mínimo 04 (quatro) Conselheiros, observando-se o princípio da paridade. As Câmaras Setoriais são concentradas nas áreas de: Políticas Básicas; Garantias de Direitos; Capacitação, Mobilização e Articulação; Gerenciamento do Fundo Estadual da Infância e da Adolescência; Orçamento (CEDCA/PR, 2010)

4.3. ANÁLISE DO CONTEÚDO DAS DELIBERAÇÕES E RESOLUÇÕES EXPEDIDAS ENTRE 2007 E 2011

De fato e de direito, os conselhos gestores possuem *status* constitucional há mais de vinte anos e estão em plena atividade no planejamento, discussão, execução e fiscalização das políticas públicas. Outrossim, se buscará saber, por meio da análise de conteúdo das deliberações e resoluções o que de delibera o CEDCA/PR.

A existência legal e formal dos conselhos gestores não garante a efetividade desse novo arranjo institucional. Por essa razão, fundamenta-se a pesquisa junto ao Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente - CEDCA/PR, quanto ao conteúdo e o alcance de suas decisões, emanadas por meio de deliberações e resoluções.

Da análise empírica das 158³⁹ (cento e cinquenta e oito) deliberações e resoluções editadas pelo CEDCA/PR no período de 2007 a 2011, observa-se que no ano de 2007 foram realizadas 20 deliberações; no ano de 2008 foram realizadas 17 deliberações e 01 resolução; em 2009 foram 24 deliberações e 02 resoluções; no ano de 2010 foram 16 deliberações e 08 resoluções e no exercício de 2011 foram 65 deliberações e 05 resoluções. Ao total somam-se 142 deliberações e 16 resoluções, totalizando 158 manifestações formais. Segue quadro sinóptico:

³⁹ Disponíveis no endereço eletrônico:
<http://www.cedca.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=15>

QUADRO 4: QUANTIDADE DE DELIBERAÇÕES E RESOLUÇÕES DO CEDCA/PR (2006-2011)

Ano	Quantidade de deliberações	Quantidade de resoluções
2007	20	00
2008	17	01
2009	24	02
2010	16	08
2011	65	05
TOTAL	142	16

FONTE: Quadro elaborado pela autora, 2013.

Considerando a quantidade de deliberações e resoluções observa-se que o CEDCA/PR durante o período de 2007 a 2011 (05 anos) realizou a sua função institucional de deliberar. Mas, qual foi o conteúdo dessas deliberações e resoluções editadas? O que efetivamente discute, debate, propõe, argumenta e decide o CEDCA/PR?

Para responder a essa indagação, fez-se a atividade de leitura exploratória de todas as deliberações e resoluções publicadas pelo CEDCA/PR no período de 2007 a 2011 e, por conseguinte, a sua classificação por assunto e quantificada a frequência com que esses temas foram apresentados, discutidos e deliberados pela plenária.

4.3.1. Deliberações do CEDCA/PR no ano de 2007

No ano de 2007 o CEDCA/PR publicou 20 deliberações que trataram de diversos temas, como comissões, FIA, eleições, capacitações, programas, projetos e ações para o atendimento de crianças e adolescentes, conforme segue:

QUADRO 5: CONTEÚDO DAS DELIBERAÇÕES DO CEDCA/PR EM 2007

Assuntos tratados	Quantidade	Percentual ⁴⁰
Instituição e aprovação de comissões	04	20%
FIA – Fundo Estadual para Infância e Adolescência	02	10%
Eleições	04	20%
Aprovação de nomes para função Presidente e Vice	01	5%
Aprovação de regulamento e realização de conferências	02	10%
Tornar sem efeito outra Deliberação	01	5%
Aprovação de capacitação	01	5%
Deliberações não publicadas (nº 11 e 15)	02	10%
Aprovação de Programas ou Projetos Sociais ou realização de ações para o atendimento das crianças e adolescentes.	03	15%
TOTAL	20	100,0%

FONTE: Quadro elaborado pela autora, 2013.

⁴⁰ Todos os percentuais calculados nas tabelas referentes ao 'conteúdos das deliberações' foram conferidos pelo Professor e Mestre em Matemática Wellington Meira Dancini dos Santos.

Da análise dos temas deliberados em 2007 observa-se que apenas 15% (quinze por cento) das deliberações estiveram diretamente relacionadas com a aprovação de programas ou projetos sociais ou realização de ações para o atendimento das crianças e adolescentes, a saber:

QUADRO 6: PROGRAMAS, PROJETOS SOCIAIS OU AÇÕES DO CEDCA/PR EM 2007

Nº da Deliberação	Conteúdo
Deliberação nº 18 de 19/12/2007.	Aprovação do Programa 'Liberdade Cidadã', que estrutura, orienta, qualifica e propõe o fortalecimento dos programas socioeducativos de restrição e privação de liberdade em meio aberto.
Deliberação nº 19 de 19/12/2007.	Aprovação do 'Programa Atitude'.
Deliberação nº 20 de 19/12/2007.	Aprovação do 'Programa Crescer em Família'.

FONTE: Quadro elaborado pela autora, 2013.

O primeiro aspecto importante a se observar, é que esses três programas que buscaram formular políticas públicas de promoção e defesa dos direitos das crianças e adolescentes foram propostos pela Secretaria de Estado da Criança e Juventude, segundo o Relatório de Gestão 2003-2010⁴¹, apresentado pela Secretaria de Estado da Criança e da Juventude, em dezembro de 2010, na Assembleia Legislativa do Estado do Paraná.

De início já é possível constatar que no ano de 2007 quem deu origem as políticas públicas de promoção e defesa dos direitos das crianças e adolescentes foram os atores governamentais.

O 'Programa Liberdade Cidadã' teve como objetivo central a priorização das medidas socioeducativas em meio aberto, buscando com isso promover o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. "O Programa Liberdade Cidadã veio para estruturar, orientar e qualificar o fortalecimento dos programas socioeducativos de restrição e de privação de liberdade, abrangendo também o meio aberto" (PARANÁ, 2010, p.78 a 82)

O 'Programa Atitude' foi realizado por meio de parceria entre a Secretaria de Estado da Criança e da Juventude e os municípios de Almirante Tamandaré, Cambé, Cascavel, Colombo, Foz do Iguaçu, Londrina, Piraquara, Ponta Grossa, Sarandi, São

⁴¹ Disponível em <http://www.cedca.pr.gov.br/arquivos/File/relatoriodegestao2003-2010.doc>, acessado em 02 de abril de 2013.

José dos Pinhais, totalizando o atendimento a 34 comunidades do Estado do Paraná, buscando com isso consolidar uma rede de proteção à criança e ao adolescente. “O programa privilegia uma atuação junto às comunidades que apresentam concentração de índices de violências, contraste econômico e social, e escassez de serviços e equipamentos públicos” (PARANÁ, 2010, p.92).

Ainda segundo informações governamentais “entre abril de 2009 e julho de 2010, aproximadamente 28 mil crianças e adolescentes foram acompanhados sistematicamente pela equipe do Programa Atitude” (PARANÁ, 2010, p.98).

O ‘Programa Crescer em Família’ teve como objetivo central a materialização do direito da criança e do adolescente de conviver em família e em comunidade, nos chamados abrigos. O programa foi “concebido para aprimorar os serviços de acolhimento institucional e implantar/implementar os programas de acolhimento familiar existentes no Estado” (PARANÁ, 2010, p.88).

Ainda, cabe ressaltar que, segundo a secretaria executiva⁴² do CEDCA/PR, os citados programas sociais instituídos em 2007, estão em pleno funcionamento no ano de 2013. Ou seja, mesmo com a mudança na gestão em 2011, os programas sociais que buscaram promover a defesa dos direitos da criança e do adolescente não foram interrompidos ou suspensos, o que demonstra por si, a força do CEDCA/PR em manter programas que efetivamente estão possivelmente proporcionando resultados positivos para a sociedade.

De modo indireto está o Fundo Estadual para Infância e Adolescência (FIA), que segundo o quadro acima apresentado, representou 10% (dez por cento) das deliberações do ano de 2007. A classificação de modo indireto deu-se porque trata-se de ações administrativas, como a aprovação de capacitação para policiais e a atualização de planilhas para liberação de recursos. São as deliberações de nº 02/2007 e de nº 09/2007. A primeira cuidou de repassar recursos para o FIA para a capacitação e desenvolvimento técnico dos Policiais Civis que atendem crianças e adolescentes; a segunda aprovou a atualização de uma planilha para a liberação de recursos do FIA-2007 para programas a serem executados pelos órgãos governamentais.

⁴² No dia 02 de abril de 2013 realizei entrevista pessoal com a senhora Maria Leticia Zavalla Delle, Secretária Executiva do CEDCA/PR a qual esclareceu o funcionamento e composição do Conselho, comentou sobre os programas sociais em andamento, entre outros.

Encerrada a análise, classificação e quantificação do conteúdo das deliberações de 2007, passa-se a classificar os assuntos tratados pelo CEDCA/PR no ano de 2008.

4.3.2. Deliberações e Resoluções do CEDCA/PR no ano de 2008

No ano de 2008 o CEDCA/PR publicou 17 deliberações e 01 resolução que trataram de diversos temas, como comissões, FIA, eleições, alterações de cronogramas e deliberações anteriores, complementação de deliberações anteriores, programas e projetos sociais, bem como ações para o atendimento de crianças e adolescentes, conforme segue:

QUADRO 7: CONTEÚDO DAS DELIBERAÇÕES E RESOLUÇÕES DO CEDCA/PR EM 2008

Assuntos tratados	Quantidade	Percentual
Instituição de comissões	02	11,11%
FIA – Fundo Estadual para Infância e Adolescência	01	5,55%
FIA: normas para acompanhamento e fiscalização de recursos; prorrogação de prazos para solicitação de recursos; regulamentação das doações.	03	16,67%
Representação do CEDCA/PR em solenidades	01	5,55%
Alterações de cronogramas contidos em Deliberações anteriores	03	16,67%
Alterações de Deliberação	05	27,79%
Complementação de deliberações anteriores	01	5,55%
Aprovação de Programas ou Projetos Sociais ou realização de ações para o atendimento das crianças e adolescentes.	02	11,11%
TOTAL	18	100,0%

FONTE: Quadro elaborado pela autora, 2013.

Do exame dos assuntos deliberados em 2008 observa-se que 11,11% (onze vírgula onze por cento) das deliberações estiveram estritamente relacionadas com a aprovação de programas ou projetos sociais, ou ainda a realização de ações para o atendimento das crianças e adolescentes, a saber:

QUADRO 8: PROGRAMAS, PROJETOS SOCIAIS OU AÇÕES DO CEDCA/PR EM 2008

Nº da Deliberação	Conteúdo
Deliberação nº 04 de 27/02/2008	Potencialização da rede de atendimento a crianças e adolescentes vítimas de violência
Deliberação nº 17 de 18.12.2008	Aprovação do programa de proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte – liberação de recursos financeiros

FONTE: Quadro elaborado pela autora, 2013.

Nos termos da Deliberação nº 04/2008 a ampliação da potencialização da rede de atendimento a crianças e a adolescentes se deu nos municípios paranaenses de Sarandi, Sertaneja, Umuarama, Castro, Irati, Laranjeiras do Sul, Colombo e Londrina. Ainda, trata-se de um serviço de atendimento especializado, denominado de Centro de Proteção, destinado à atenção especial e integral a crianças e adolescentes vítimas de violência, contando também com o atendimento da vítima e seus familiares e encaminhamento do agressor aos órgãos competentes.

O Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM/PR), de acordo com Relatório de Gestão 2003-2010, foi instituído:

[...] no âmbito da Secretaria de Estado da Criança e da Juventude pelo Decreto Estadual nº 6.489 de 16 de março de 2010, com o objetivo de oferecer proteção especial a crianças e adolescentes ameaçados de morte ou em risco de serem vítimas de homicídio.

O Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA-PR), em reunião ordinária realizada em 16 de outubro de 2009, por meio da Deliberação 21/2009, liberou ao programa recursos no montante de R\$1.163.514,00 para atendimento de 40 adolescentes pelo prazo de um ano, provenientes do Fundo para a Infância e Adolescência (FIA), bem como aprovou o projeto técnico e a entidade executora – AVIS”. [...]

Em atenção ao artigo 5.º do Decreto, no dia 20 de maio de 2010 foi firmado convênio entre a Secretaria de Estado da Criança e da Juventude e a Associação para a Vida e Solidariedade (AVIS), entidade não-governamental que assumiu então a execução direta do programa.” (PARANÁ, 2010, p.83)

De modo indireto está o Fundo Estadual para Infância e Adolescência (FIA), que segundo o quadro acima apresentado, representou 5,55% (cinco vírgula cinquenta e cinco por cento) das deliberações do ano de 2008, o que correspondeu a uma única deliberação. A classificação aqui de modo indireto, se deu pelo fato de tratar-se apenas de uma normativa que estabelece requisitos e orientações para os municípios apresentarem projetos ao CEDCA/PR. Trata-se da deliberação de nº 10/2008 que cuidou de encaminhar recursos para os municípios que executam acolhimento familiar e não obtiveram acesso aos recursos do FIA. Esses municípios deveriam encaminhar projetos para aprovação do CEDCA/PR.

Concluída a apreciação, classificação e quantificação do conteúdo das deliberações e resoluções de 2008, passa-se a classificar os assuntos debatidos pelo CEDCA/PR no ano de 2009.

4.3.3. Deliberações e Resoluções do CEDCA/PR no ano de 2009

No ano de 2009 o CEDCA/PR publicou 24 deliberações e 02 resoluções que trataram de diversos temas, como comissões, FIA, calendário de reuniões, aprovação de curso de formação continuada; convênios, eleições, prazos para apresentação de projetos, acréscimos de recursos, programas e projetos sociais, bem como ações para o atendimento de crianças e adolescentes, conforme segue:

QUADRO 9: CONTEÚDO DAS DELIBERAÇÕES E RESOLUÇÕES DO CEDCA/PR EM 2009

Assuntos tratados	Quantidade	Percentual
Instituição e aprovação de comissões	05	19,23%
Convocação de Conferência, participação de conselheiros e custeio de passagens	03	11,53%
Calendário de Reuniões	02	7,69%
Aprovação de curso de formação continuada	01	3,85%
Alteração de Deliberação e Resoluções	06	23,07%
Convênios: apresentação de certidões negativas	01	3,85%
Convocação de Eleições	01	3,85%
Prazo para entidades apresentarem projetos	01	3,85%
Acréscimos de recursos financeiros (ampliação de atendimento e pagamento bolsas)	01	3,85%
Aprovação de Programas ou Projetos Sociais ou realização de ações para o atendimento das crianças e adolescentes.	05	19,23%
TOTAL	26	100,0%

FONTE: Quadro elaborado pela autora, 2013.

A partir da verificação dos temas deliberados em 2009 denota-se que apenas 19,23% (dezenove, vírgula vinte e três por cento), o que corresponde a 05 (cinco) deliberações, estiveram estritamente relacionadas com a aprovação de programas ou projetos sociais ou a realização de ações para o atendimento das crianças e adolescentes, a saber:

QUADRO 10: PROGRAMAS, PROJETOS SOCIAIS OU AÇÕES DO CEDCA/PR EM 2009

Nº da Deliberação	Conteúdo
Deliberação nº 04 de 31/03/2009	Aprovação do Programa “Centros da Juventude” que propõe a construção e equipamentação de espaços públicos voltados a realização de atividades para adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidades e direitos violados.
Deliberação nº 05 de 06/04/2009	Aprovação do Projeto “Implementação do Laboratório de Paternidade (Exame de DNA).
Deliberação nº 07 de 17/04/2009	Pela continuidade do Programa “Liberdade-Cidadã” que estrutura, orienta, qualifica e propõe o fortalecimento dos programas socioeducativos de

	restrição, privação de liberdade e em meio aberto efetivando o Sistema Socioeducativo Municipal e Estadual.
Deliberação nº 08 de 17/04/2009	Pela continuidade do Programa “Crescer em Família”, Anexo I, que compõe a estratégia estadual de garantia dos direitos da criança e do adolescente no Paraná, expresso nesta Deliberação, pelas modalidades de “Acolhimento Familiar”, “Aprimoramento do Acolhimento Institucional” e “Preparação de Famílias para a Adoção e o Apadrinhamento Afetivo”.
Deliberação nº 21 de 16/10/2009	Dispõe sobre o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte - PPCAAM/PR.

FONTE: Quadro elaborado pela autora, 2013.

O Programa ‘Centros da Juventude’ foi proposto pela Secretária de Estado da Justiça e foi implantado em 30 (trinta municípios), conforme o disposto no Relatório de Gestão 2003-2010 (PARANÁ, 2010, p.126). O objetivo da implantação desses Centros da Juventude foi de “criar espaços de referência para que os jovens possam ter acesso e produzir bens culturais e artísticos, participar de atividades esportivas, desenvolver e participar de ações que possam contribuir para a formação pessoal, profissional e política.” (PARANÁ, 2010, p.126-127).

A Aprovação do Projeto “Implementação do Laboratório de Paternidade (Exame de DNA), teve for fundamento, nos termos da Deliberação nº 05/2009, o direito personalíssimo de reconhecimento do estado de filiação, o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, o direito da criança e do adolescente à dignidade, ao respeito e a convivência familiar, entre outros, aliados à efetividade do exame nas ações de investigação de paternidade. Para o implemento do projeto ficou estabelecido que para a sua plena execução seria necessário firmar um convênio entre a Secretaria de Estado da Criança e da Juventude, Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, Ministério Público do Estado do Paraná e Poder Judiciário. Os recursos financeiros para a execução desse projeto seriam oriundos do FIA.

Os demais programas: “Liberdade Cidadã”, “Crescer em Família” e “Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte” foram mantidos em 2009, inclusive com a liberação de novos recursos financeiros, visando a sua efetividade e atendimento das crianças e adolescentes.

Finalizada a análise, categorização e quantificação do conteúdo das deliberações e resoluções de 2009, passa-se a classificar os temas debatidos pelo CEDCA/PR no ano de 2010.

4.3.4. Deliberações e Resoluções do CEDCA/PR no ano de 2010

No ano de 2010 o CEDCA/PR publicou 16 deliberações e 08 resoluções que trataram de diversos temas, como comissões, FIA, eleições, vigência de convênios, reserva de recursos para aditivos, seminários, aprovação de plano de capacitação, programas e projetos sociais, bem como ações para o atendimento de crianças e adolescentes, conforme segue:

QUADRO 11: CONTEÚDO DAS DELIBERAÇÕES E RESOLUÇÕES DO CEDCA/PR EM 2010

Assuntos tratados	Quantidade	Percentual
Instituição e aprovação de comissões	04	16,65%
FIA: aspectos relacionados a estruturação e regulamentação (Recursos do FIA para compra de equipamentos para os Conselhos Tutelares; Plano de ação para destinação de recursos do FIA; Parâmetros para funcionamento e destinação dos recursos do FIA; Definição de orientações sobre a destinação de bens adquiridos com recursos do FIA; Recursos do FIA para pagamento de bolsa-auxílio para os agentes de cidadania; Regularização de documentos para os projetos do FIA;)	06	25%
Eleições	01	4,17%
Alteração da vigência de convênios	01	4,17%
Reserva de recursos para aditivos em obras	01	4,17%
Realização de seminários	01	4,17%
Aprovação do Plano de capacitação continuada	01	4,17%
Parâmetros do Orçamento Criança e Adolescente (OCA)	01	4,17%
Alteração ou complementação de Deliberação anterior	03	12,50%
Aprovação de Programas ou Projetos Sociais ou realização de ações para o atendimento das crianças e adolescentes. Obs. Neste ano identificou-se ações custeadas pelo FIA ligadas diretamente ao atendimento das crianças e adolescentes, como: reserva de recursos do FIA para centros da Juventude; liberação de recursos do FIA para vagas de adolescentes em comunidades terapêuticas; acréscimo de recursos do FIA para viabilizar a manutenção de tratamento de adolescente dependentes de substâncias Psicoativas.	05	20,83%
TOTAL	24	100,0%

FONTE: Quadro elaborado pela autora, 2013.

Do diagnóstico dos temas deliberados em 2010 constata-se que 20,83% (vinte vírgula oitenta e três por cento) das deliberações estiveram estritamente relacionadas com a aprovação de programas ou projetos sociais ou realizações de ações para o atendimento das crianças e adolescentes, o que corresponde a 05 (cinco) deliberações, detalhadas no quadro a seguir:

QUADRO 12: PROGRAMAS, PROJETOS SOCIAIS OU AÇÕES DO CEDCA/PR EM 2010

Nº da Deliberação	Conteúdo
Deliberação nº 02 de 26/02/2010	Dispõe sobre a reserva de recursos do FIA para o programa Centros da Juventude.
Deliberação nº 06 de 17/09/2010	Dispõe sobre a liberação de recursos do FIA para vagas de adolescentes em comunidades terapêuticas.
Deliberação nº 07 de 17/09/2010	Dispõe sobre aprovação de acréscimo de recurso para viabilização da construção do laboratório para realização de confirmação de paternidade – DNA.
Deliberação nº 13 de 01/12/2010	Dispõe sobre a aprovação de acréscimo de recursos do FIA para viabilizar a manutenção de tratamento de Adolescente dependentes de substâncias Psicoativas.
Resolução nº 253 de 29/12/2010	Dispõe sobre o asseguramento das diretrizes básicas da política de atendimento aos direitos fundamentais de crianças e adolescentes do Estado do Paraná, já deliberadas por este conselho até a presente data.

FONTE: Quadro elaborado pela autora

A deliberação nº 02/2010 reservou recursos do FIA para complementar os custos de construção e a aquisição de equipamentos para os 30 (trinta) Centros da Juventude, os quais foram criados pela Deliberação nº 04/2009.

A deliberação nº 06/2010 autorizou a transferência voluntária de recursos do FIA para as comunidades terapêuticas, visando a manutenção do Programa de tratamento de adolescentes dependentes de substâncias psicoativas. A responsabilidade pelo gerenciamento das vagas ficou com a Secretaria de Estado da Criança e da Juventude.

A deliberação nº 07/2010 cuidou de aprovar mais recursos financeiros para a Construção do Laboratório de realização de exames de DNA, buscando assim a materialização do projeto idealizado na deliberação nº 05/2009.

A deliberação nº 13/2010 se preocupou em aprovar acréscimo de recursos do FIA para viabilizar a manutenção de tratamento de Adolescente dependentes de substâncias Psicoativas, ação já prevista na deliberação nº 06/2010.

A Resolução nº 253/2010, buscou assegurar as diretrizes básicas de política de atendimento aos direitos fundamentais das crianças e adolescentes do Estado do Paraná, já deliberadas. Neste documento, o CEDCA/PR reafirmou a necessidade de que as políticas, programas e serviços públicos destinados à efetivação dos direitos das crianças e adolescentes sejam executados; que as demandas da área infanto-juvenil tenham prioridade em todos os setores da Administração Pública; a manutenção das

ações programáticas previstas pelo CEDCA/PR, em especial, as previstas para 2011 e exercícios subsequentes.

É importante registrar que, além da Resolução nº 253/2010 ser classificada como uma ação para o atendimento das crianças e adolescentes, ela é uma afirmativa e uma manifestação do CEDCA/PR quanto à sua autonomia decisória e, mais, que as decisões tomadas no âmbito desse importante arranjo institucional devem ser cumpridas com prioridade em todos os setores da Administração Pública do Estado do Paraná.

Com o encerramento do exame, categorização e quantificação do conteúdo das deliberações e resoluções de 2010, passa-se a classificar os assuntos discutidos pelo CEDCA/PR no ano de 2011.

4.3.5. Deliberações e Resoluções do CEDCA/PR no ano de 2011

No ano de 2011 o CEDCA/PR publicou 65 deliberações e 05 resoluções que trataram de diversos temas, como comissões, FIA, transporte de conselheiros, eleições, orçamento e suas variáveis, realização de fóruns e conferências, eventos, capacitação, convênios, aprovação de listas de municípios e entidades para participação em programas, aprovação de planos de aplicação de recursos, programas e projetos sociais, bem como ações para o atendimento de crianças e adolescentes, conforme segue:

QUADRO 13: CONTEÚDO DAS DELIBERAÇÕES E RESOLUÇÕES DO CEDCA/PR EM 2011

Assuntos tratados	Quantidade	Percentual
Instituição e aprovação de comissões	05	7,14%
FIA – Fundo Estadual para Infância e Adolescência (Reserva de recursos para construção e aquisição de equipamentos para os Centros da Juventude; aprovação de projetos para inclusão no banco de projetos do FIA)	02	2,86%
Destinação de recursos para diagramação e impressão de 50.000 ECAs; ações de comunicação	02	2,86%
Transporte de Conselheiros em Congressos	01	1,43%
Eleições	02	2,86%
Aprovação de calendário para reunião	01	1,43%
Alteração de previsão orçamentária: remanejamento recursos; prorrogação de prazo e movimentação de crédito orçamentário; liberação de recursos; complementação de recursos; reserva de recursos; aprovação do plano de ação para elaboração da lei	11	15,71%

orçamentária anual 2012; aprovação de recursos para aditivo de convênios e contratos;		
Realização de fóruns; convocação de conferências, aprovação de seminários	03	4,29%
Alteração da vinculação administrativa do CEDCA para Secretaria Estadual de Justiça	01	1,43%
Recursos para capacitação dos atores; realização de eventos. Aprovação de projetos de capacitação	05	7,14%
Regulamentação para participação programa Crescer em Família	03	4,29%
Transferência de equipamentos	01	1,43%
Alteração de Deliberação anterior	05	7,14%
Convênios: aprovação de prestação de contas; aprovação de relatório de atividades; prorrogação de prazo; renovação termo; reserva de recursos para aditivos.	10	14,28%
Aprovação de lista de municípios e entidades para participar de programas; inclusão de projetos em programas; aprovação de projetos; aprovação de plano de aplicação ou continuidade de projeto de entidade conveniada prorrogação de prazo para entrega de documentos; prorrogação de prazos para entrega de projetos,	07	10%
Aprovação de Programas ou Projetos Sociais ou realização de ações para o atendimento das crianças e adolescentes.	11	15,71%
TOTAL	70	100,0%

FONTE: Quadro elaborado pela autora, 2013.

Do mapeamento e diagnóstico das deliberações e resoluções editadas em 2011, primeiramente, se percebe um aumento em torno de 250% (duzentos e cinquenta por cento) na quantidade anual, em relação aos últimos quatro anos (2007-2010). E essa é uma média que só vem aumentando. Em 2012 passou para 112 (cento e doze) deliberações e 13 (treze) resoluções. Até junho de 2013 já foram publicadas 52 (cinquenta e duas) deliberações e 05 (cinco) resoluções, conforme se observa do sítio oficial do CEDCA/PR. A impressão que se tem, comparando dados quantitativos, é que o CEDCA/PR passou a ser mais atuante a partir do ano de 2011.

Pois bem, da análise dos temas discutidos em 2011 observa-se que apenas 15,71% (quinze, vírgula setenta e um por cento) das deliberações estiveram estritamente relacionadas com a aprovação de programas ou projetos sociais ou a realização de ações para o atendimento das crianças e adolescentes, o que corresponde a 11 (onze) deliberações, a saber:

QUADRO 14: PROGRAMAS, PROJETOS SOCIAIS OU AÇÕES DO CEDCA/PR EM 2011

Nº da Deliberação	Conteúdo
Deliberação nº 09 de 17/06/2011	Continuidade do Programa Crescer em Família, mediante convênios com entidades não governamentais e municípios.
Deliberação nº 16 de 15/07/2011	Liberação de recursos para projeto de implantação de NUCRIA nas cidades de Paranaguá, Ponta Grossa e Londrina.
Deliberação nº 17 de 15/07/2011	Aprovação do projeto "Estou Aqui", desenvolvido pelo Serviço de Investigação de Crianças Desaparecidas – SICRIDE, do Departamento da Polícia Civil do Estado do Paraná da Secretaria de Estado de Segurança Pública.
Deliberação nº 19 de 15/07/2011	Continuidade Projeto “Afeto que Transforma” da Entidade Social Recriar - Família e Adoção.
Deliberação nº 20 de 15/07/2011	Aprovação do projeto “Pediatria: Cirurgia Pediátrica” da Associação dos Amigos do Hospital de Clínicas – AAHC
Deliberação nº 30 de 05/09/2011	Continuidade do convênio PPCAAM – Ameaçados de Morte
Deliberação nº 37 de 30/09/2011	Destinação de recursos para Reformas e Melhorias nas Unidades de Sócioeducação e aquisição de Equipamentos para as Unidades de Sócioeducação
Deliberação nº 52 de 18/11/2011	Continuidade do Programa Liberdade Cidadã
Deliberação nº 55 de 16/12/2011	A aprovação do projeto da Coordenação de Medidas Socioeducativas para atendimento de 18 Censes e 06 Casas de Semiliberdade para inclusão no Banco de Projetos do FIA, no valor de R\$ 1.068.000,00.
Deliberação nº 56 de 16/12/2011	Aprovação do projeto do Comando de Policiamento Escolar Comunitário;
Resolução nº 04 de 18/11/2011	Dispõe sobre as diretrizes básicas para a prática esportiva tendo em vista o Direito Fundamental ao esporte e à formação/profissionalização de crianças e adolescentes atletas;

FONTE: Quadro elaborado pela autora, 2013.

À primeira vista, considerando o aspecto quantitativo, parece-nos que o CEDCA/PR aprovou mais projetos ou programas sociais ou realizou mais ações voltadas ao atendimento das crianças e adolescentes em 2011 do que nos anos anteriores aqui analisados (2007-2010).

A deliberação nº 16/2011 liberou recursos para o Projeto de implantação dos Núcleos de Proteção à Criança e ao adolescente (NUCRIA) em Macrorregiões, nas cidades de Paranaguá, Ponta Grossa e Londrina, visando atender as necessidades de aquisição de imóvel, veículos, mobiliário, equipamentos e prestação de serviços.

Já a deliberação nº 17/2011 aprovou o projeto "Estou Aqui", desenvolvido pelo Serviço de Investigação de Crianças Desaparecidas (SICRIDE), do Departamento da Polícia Civil do Estado do Paraná da Secretaria de Estado de Segurança Pública.

É importante destacar que em 2013⁴³ os programas NUCRIA e SICRIDE ganharam uma estrutura própria, inclusive com novo prédio, para o atendimento à criança e adolescente e suas respectivas famílias. O NUCRIA desenvolve um importante papel no enfrentamento às violências praticadas contra crianças e adolescentes, enquanto que o SICRIDE é um programa que busca solucionar o desaparecimento de crianças e adolescentes.

A deliberação nº 19/2011 aprovou a continuidade Projeto “Afeto que Transforma” da Entidade Social Recriar - Família e Adoção, bem como o plano de aplicação. Esse projeto⁴⁴ tem por objetivo preparar as famílias para a adoção, visando com isso resgatar o direito das crianças e adolescentes de ter uma convivência familiar e comunitária.

Já a deliberação nº 20/2011 aprovou o projeto “Pediatria: Cirurgia Pediátrica” da Associação dos Amigos do Hospital de Clínicas – AAHC, bem como o plano de aplicação. O projeto⁴⁵ cirurgia pediátrica visa atender pacientes cirúrgicos pediátricos, advindos do Sistema Único de Saúde (SUS), sejam pacientes ambulatoriais e internados, do regime eletivo ou de urgência, em especial os casos de doenças cirúrgicas graves de recém-nascidos.

Por seu turno, a deliberação nº 37/2011 cuidou de destinar recursos para reformas e melhorias nas unidades de socioeducação e aquisição de equipamentos para as unidades de socioeducação. Os centros de socioeducação, chamados de Censes, atendem crianças e adolescentes em conflito com a lei.

Já a deliberação de nº 55/2011 aprovou projeto da coordenação de medidas socioeducativas para atendimento de 18 (dezoito) Censes e 06 (seis) casas de semiliberdade para inclusão no Banco de Projetos do FIA, no valor de R\$ 1.068.000,00 (um milhão e sessenta e oito mil reais).

⁴³Essas e outras informações estão disponíveis no site < <http://www.policiacivil.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=7350>> acesso em 29 de junho de 2013.

⁴⁴Essas informações estão disponíveis no site < <http://www.projetoecriar.org.br/boletim/imagens/projeto-adoacao.pdf>> acesso em 29 de junho de 2013.

⁴⁵O projeto cirurgia pediátrica está disponível no site < http://www.familia.pr.gov.br/arquivos/File/Projeto_Cirurgia_PediatriaAAHC.pdf > acesso em 29 de junho de 2013.

A deliberação nº 56/2011 aprovou projeto do Comando de Policiamento Escolar Comunitário, que tem como objetivo⁴⁶ reduzir as práticas de crimes dentro e fora da escola, melhorando a qualidade de ensino nas instituições públicas e privadas do Estado do Paraná.

Por fim, a resolução nº 04/2011 dispôs sobre as diretrizes básicas para a prática esportiva tendo em vista o direito fundamental ao esporte e à formação/profissionalização de crianças e adolescentes atletas. Essa resolução procurou disciplinar a prática esportiva para crianças e adolescentes, como parte do processo educacional e formação do indivíduo, a qual deve ocorrer prioritariamente no ambiente escolar e realizada por profissional habilitado. As regras ainda disciplinam a necessidade das entidades que desenvolvem práticas esportivas se inscreverem nos Conselhos Municipais dos direitos das crianças e adolescentes.

Os demais programas: “Crescer em Família”, “Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte” e “Liberdade Cidadã”, foram mantidos em 2011, inclusive com a liberação de novos recursos financeiros, visando a sua plena continuidade.

De forma indireta, estão às ações relacionadas ao FIA, com 2,86%, (dois, vírgula oitenta e seis por cento) o que corresponde a 02 (duas) deliberações. São elas: a Deliberação nº 01/2011 que reservou recursos para eventuais complementações nos custos da construção e aquisição de equipamentos para os 30 (trinta) Centros da Juventude (espaços públicos voltados à realização de atividades para adolescentes e jovens, prioritariamente, 12 a 18 anos). Essa complementação de recursos ocorreu em cada convênio, firmado com os 30 (trinta) municípios atendidos. Aqui a ação é totalmente burocrática e ainda dependente de solicitações e justificativas por parte dos entes convenentes, por isso, considerada de forma indireta. Ainda, nesta classificação, está a deliberação nº 45/2011 que aprovou projetos de entidades da sociedade civil e os incluiu no banco de projetos do FIA. As entidades contempladas foram: Instituto Bom aluno do Brasil; Pequeno Cotelengo do Paraná; APAE de Piraquara; Provopar Estadual

⁴⁶Mais informações desse projeto estão disponíveis no site <<http://www.policiamilitar.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=360>> acesso em 29 de junho de 2013.

Ação Social; e Associação Educacional de Desenvolvimento Humano e Social – ADDES.

Outro índice que merece destaque no ano de 2011 é a quantidade de deliberações envolvendo questões orçamentárias, uma questão bastante técnica para deliberação dos conselheiros. Foram 11 (onze) deliberações, que significam 15,71% (quinze vírgula setenta e um por cento), que trataram de assuntos relacionados à: alteração de previsão orçamentária: remanejamento recursos; prorrogação de prazo e movimentação de crédito orçamentário; liberação e complementação de recursos para ações em andamento; reserva de recursos; aprovação do plano de ação para elaboração da lei orçamentária anual 2012; aprovação de recursos para aditivo de convênios e contratos firmados com entidades parceiras.

4.3.6. Dos resultados obtidos

O conteúdo das deliberações e resoluções nos fornecem informações que apontam para uma atuação do CEDCA/PR muito mais técnica, burocrática e administrativa, do que propriamente a função central de elaborar políticas públicas de atendimento às crianças e adolescentes. As tarefas técnicas, administrativas e burocráticas preenchem 80% (oitenta por cento) da agenda de trabalho do CEDCA/PR e, por derradeiro, acabam comprometendo o principal foco de atuação desse importante arranjo institucional democrático, que é a construção de políticas públicas sociais para crianças e adolescentes.

Da verificação do conteúdo dessas deliberações e resoluções, denota-se que no ano de 2007 foram 03 (três) deliberações que efetivamente decidiram pela implementação de programas, projetos ou ações relacionadas às políticas públicas sociais voltadas ao atendimento das crianças e adolescentes; já no ano seguinte foram 02 (duas) deliberações; em 2009 foram 05 (cinco) deliberações; em 2010 foram 05 (cinco) deliberações e em 2011 foram 11 (onze) deliberações que decidiram pela implementação de programas, projetos ou ações relacionados às políticas públicas sociais de atendimento às crianças e adolescentes. Segue quadro sinóptico:

QUADRO 15: DELIBERAÇÕES E RESOLUÇÕES DO CEDCA/PR E POLÍTICAS PÚBLICAS

Ano	Quantidade de deliberações e resoluções que decidiram pela implementação de programas ou projetos relacionados às políticas públicas sociais destinadas às crianças e adolescentes
2007	03
2008	02
2009	05
2010	05
2011	11
TOTAL	26

FONTE: Quadro elaborado pela autora, 2013.

Do comparativo dos quantitativos de deliberações e resoluções expedidas pelo CEDCA/PR entre os anos de 2007-2011, bem como o índice de deliberações e resoluções que cuidaram da aprovação de programas, projetos ou ações de atendimento às crianças e adolescentes, tem-se o seguinte diagnóstico:

QUADRO 16: TOTAL DE DELIBERAÇÕES E RESOLUÇÕES PUBLICADAS PELO CEDCA/PR E TOTAL DE DELIBERAÇÕES E RESOLUÇÕES QUE APROVARAM POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENDIMENTO AS CRIANÇAS E ADOLESCENTES

ANO	Quantidade de deliberações e resoluções expedidas pelo CEDCA/PR	Quantidade de deliberações e resoluções que cuidaram de programas ou projetos relacionados a políticas públicas para crianças e adolescentes	Percentual
2007	20	03	15%
2008	18	02	11,11%
2009	26	05	19,23%
2010	24	05	20,83%
2011	70	11	15,71%
TOTAL	158	26	16,45%

Quadro: elaborado pela autora, 2013.

Da análise do conteúdo das deliberações e resoluções do CEDCA/PR percebe-se que a sua atuação está mais voltada para as questões de ordem técnicas, burocráticas e administrativas, do que propriamente à elaboração de políticas públicas de atendimento as crianças e adolescentes. Ademais, grande parte das questões decididas está mais próxima dos aspectos periféricos das políticas públicas sociais.

Todavia, isso não quer dizer que o CEDCA/PR não realiza as suas funções institucionais. De acordo com a Lei Estadual nº 9.579/1991 e suas alterações posteriores, discutidas no início desse capítulo, o Conselho Estadual dos Direitos da

Criança e Adolescente tem inúmeras funções, que vão desde formular a política, deliberar sobre as prioridades, controlar as ações de execução da política até inúmeras questões de ordem administrativa como: incentivar e apoiar a realização de eventos, estudos e pesquisas, promover o intercâmbio com entidades públicas e privadas, aprovar o cadastramento de entidades, gerir o FIA, entre outros.

Os estudiosos do assunto, também apontam na direção de que os conselhos de políticas públicas sociais, além de possuírem o caráter deliberativo e consultivo, realizam funções administrativas (MAUÉS, 1999, p.132).

O que se pretende chamar a atenção neste estudo é o quantitativo de questões técnicas, burocráticas e administrativas realizadas pelo CEDCA/PR no período de 2007 a 2011. É isso vem na contramão do seu ideal de arranjo institucional, como um formato horizontal de gestão pública, com participação ativa de atores da sociedade civil organizada e atores estatais, no qual a democracia deliberativa deve prevalecer, e ainda, com o papel principal de formular, executar e fiscalizar políticas públicas.

Muito embora a atuação do CEDCA/PR na aprovação de programas e projetos sociais ou ainda, na realização de ações para o atendimento das crianças e adolescentes tenha se dado, em média, em 16,45% (dezesseis, vírgula quarenta e cinco por cento) das deliberações e resoluções expedidas no período de 2007 a 2011, há que se considerar um aspecto extremamente positivo: os programas, projetos e ações de atendimento às crianças e adolescentes no período de 2007 a 2011 foram constantemente prorrogados e a maioria se mantém até os dias atuais. Isso por si só demonstra uma maturidade dos membros do CEDCA/PR, considerando ai três gestões ou três biênios, em manter as ações que estão trazendo resultados positivos, bem como de melhorar aqueles que precisam de ajustes.

Outro aspecto que merece destaque positivo é que todas as prestações de contas do Fundo Estadual para a Infância e a Adolescência (FIA), do período de 2007 a 2011, no qual o CEDCA/PR foi o órgão gerenciador, foram aprovadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, conforme se observa da redação dos acórdãos⁴⁷: nº

⁴⁷ Acórdãos informados pelo Diretor Jurídico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Doutor Marcelo Ribeiro Losso e todos estão disponíveis na página www.tce.gov.br.

2.805/08 – Primeira Câmara; nº 889/2009 – Tribunal Pleno; nº 2.468/2010 – Tribunal Pleno; nº 2.109/2011 – Tribunal Pleno; nº 3.648/2012 – Tribunal Pleno.

Um fenômeno que merece reflexão é que todos os programas, projetos e ações aprovados em plenária pelo CEDCA/PR foram propostos pelos atores governamentais. E isso é um ponto negativo, porque demonstra que a sociedade civil organizada não tem participação na fase propositiva dos programas, projetos e ações, e que a apresentação de proposições para discussão de ações, programas ou projetos têm se originado na esfera governamental.

Muito embora, as ações propostas pelos atores governamentais, são originárias do Pacto pela Infância e Juventude, que nasceu na Primeira Conferência Estadual de Políticas Públicas para a Juventude, e foi composta por representantes das Secretarias da Infância e Juventude, Educação, Tecnologia e Ensino Superior e, também, por diversas entidades e civis e representantes de movimentos sociais, que aconteceu na cidade de Pinhão, Estado do Paraná, no dia 1º de setembro de 1997.

Esse pacto foi divulgado por meio do Decreto Estadual nº 1414 de 11 de setembro de 2007. Os dez desafios prioritários firmados entre Estado e Sociedade foram: por um ambiente familiar fortalecido e protetor; pelo enfrentamento das violências praticadas contra crianças e adolescentes; pela redução da violência juvenil; pelo combate ao uso de drogas e garantia de tratamento especializado em saúde mental; pela inclusão escolar efetiva; pelo convívio social saudável, estimulante, interessante, criativo e produtivo; pela erradicação do trabalho infantil e ampliação das oportunidades de qualificação e inserção profissional dos jovens; pela ampliação de redes de proteção e de apoio às crianças e adolescentes; pelo fortalecimento das estruturas de defesa dos direitos das crianças e adolescentes; pela participação social da juventude. (PARANÁ, 2007)

A partir da formalização desse Pacto pela Infância e Juventude, a concentração de esforços dos atores governamentais e não-governamentais do CEDCA/PR, ficou voltada ao desenvolvimento de ações, programas e projetos, visando a realização dos compromissos assumidos.

Isso se confirma do depoimento de um conselheiro, representante da sociedade civil, que ao ser perguntado acerca do papel do CEDCA/PR na formulação de políticas públicas respondeu:

Na realidade em 2007, quando da conferência Estadual dos Direitos da Criança e Adolescente, foram retiradas propostas da conferência contendo prioridades. Foi realizado um levantamento de necessidades conforme a realidade do Estado do Paraná, considerando as discussões ocorridas nos grupos de debates dentro da conferência que resultou no Pacto pela Infância e Juventude, [...] foram traçados alguns objetivos de forma a atender a demanda que surgiu da conferência. (L. A. R)⁴⁸

Destarte, deve-se considerar que, por mais que os projetos tenham sido propostos por atores governamentais, não se pode esquecer que eles são originários de uma conferência estadual, que contou com a participação de diversas entidades da sociedade civil organizada.

Pois bem, diante dessas importantes constatações e, com vistas à compreensão das funções institucionais do CEDCA/PR, buscou-se no quarto e último capítulo dessa dissertação, ouvir os atores, advindos da sociedade civil organizada, que participaram efetivamente das deliberações e resoluções aqui mapeadas.

⁴⁸ Os nomes dos conselheiros representantes da sociedade civil que registraram informações de forma subjetiva no formulário da entrevista foram abreviados, para proteger a identidade e evitar qualquer constrangimento. No formulário da entrevista a identificação era optativa e respeitou-se aqui a vontade externada pelos entrevistados.

5. AS DECISÕES DO CEDCA/PR E O SEU PAPEL INSTITUCIONAL

Além da identificação e classificação dos temas que foram deliberados no CEDCA/PR entre os anos de 2007 a 2011, realizou-se nos meses de maio, junho e início de julho de 2013 entrevista, por meio de questionário enviado por e-mail, com os conselheiros que representaram a sociedade civil organizada nos biênios 2006-2007, 2008-2009 e 2010-2011. É importante registrar que a entrevista realizada com os atores provenientes da sociedade civil se vinculou a biênios, ou gestões, correspondentes aos anos de 2006-2007; 2008-2009; 2010 e 2011. Com isso, nas respostas apresentadas será levado em consideração também o ano de 2006, tendo em vista não ser possível desvincular o ano de 2006 do ano de 2007, ano esse que marca o início do período aqui pesquisado.

O intuito desse capítulo é responder às questões cernes dessa pesquisa, quais sejam: O caráter democrático deliberativo esteve presente no CEDCA/PR no período de 2007 a 2011? Por que 80% (oitenta por cento) das decisões foram relacionadas às questões administrativas? Por que as discussões estiveram mais voltadas aos aspectos periféricos das políticas do que propriamente à elaboração de políticas públicas? Por que no ano de 2011 ocorreram mais deliberações e foram formuladas mais políticas públicas que nos quatro anos anteriores? Como foi a interação do CEDCA/PR e os governos estaduais nos anos de 2007-2010 e 2011? As decisões do CEDCA/PR influenciaram na agenda do poder executivo estadual em relação à formulação de políticas públicas relacionadas às crianças e adolescentes? As decisões do CEDCA/PR foram vinculativas ou discricionárias para o poder executivo estadual? O CEDCA/PR executou seu papel de agente fiscalizador quanto à realização das políticas públicas?

O objetivo inicial da pesquisa era trazer a este trabalho a experiência⁴⁹ dos atores governamentais e dos atores não governamentais que atuaram no CEDCA/PR

⁴⁹ Em outubro de 2012 iniciei contato com a Secretaria Executiva do CEDCA/PR solicitando informações acerca do funcionamento e as diretrizes desse Conselho. Por diversas vezes solicitei uma reunião com a atual Presidenta do CEDCA/PR, senhora Márcia Tavares dos Santos que, por motivo de agenda, nunca me recebeu, bem como não respondeu aos questionários por inúmeras vezes encaminhados. Depois de reiterados e-mails e contatos telefônicos, a Secretária Executiva do CEDCA/PR, a senhora Maria Letícia Zavalla Delle, me recebeu no dia 02 de abril de 2013, para uma entrevista. Na ocasião solicitei os e-mails e telefones dos Conselheiros do CEDCA/PR que atuaram no período de 2007-2011 para o encaminhamento do questionário/entrevista. Fui orientada a fazer o pedido por escrito. Seguindo

no período de 2007 a 2011. Todavia, somente os conselheiros oriundos da sociedade civil responderam e encaminharam o questionário formulado.

5.1. O CARÁTER DEMOCRÁTICO E DELIBERATIVO DO CEDCA/PR

A primeira questão a se buscar uma resposta nesta dissertação é a existência do caráter democrático deliberativo do CEDCA/PR. Em outras palavras, o CEDCA/PR é um arranjo institucional no qual a democracia deliberativa teve espaço no período de interesse da pesquisa?

O seu potencial, considerando aspectos quantitativos, foi demonstrado no terceiro capítulo dessa dissertação. Na oportunidade, foi possível identificar que no período de 2007 a 2011 o CEDCA/PR expediu 158 (cento e cinquenta e oito) deliberações e resoluções, sendo que 16,45 % (dezesseis, vírgula quarenta e cinco por cento) estão diretamente relacionadas à realização de programas, projetos e ações de atendimento às crianças e adolescentes e, as demais, ou seja, 83,55% (oitenta e três, vírgula cinquenta e cinco por cento) estão atreladas aos aspectos técnicos, burocráticos e administrativos.

Pois bem, classificando o CEDCA/PR como um arranjo institucional democrático, uma arena de debate, de discussões coletivas, de apresentação de proposições, argumentos e contra-argumentos, de inclusão e participação dos potencialmente afetados, objetiva-se aferir a existência da efetiva deliberação no processo de tomada de decisão no período de 2007-2011.

Para responder a essa questão foi perguntado aos conselheiros que atuaram no biênio 2006-2007: “Nas reuniões do CEDCA/PR no período de 2006 a 2007 havia espaço para os conselheiros realizarem debates coletivos, discussões, apresentação

orientação, encaminhei, por escrito, o pedido que, em maio de 2013, foi negado. Diante dessa negativa e, apenas com o nome dos conselheiros, iniciei uma busca pela localização dos telefones e e-mails desses conselheiros para o envio do questionário/pesquisa. Para minha surpresa, muitos conselheiros da sociedade civil não trabalham mais nas entidades que representavam. Ainda, na busca pelos conselheiros governamentais, encaminhei solicitação às ouvidorias de cada secretária e a resposta foi a mesma: essa pergunta deve ser feita diretamente ao CEDCA/PR. Ainda, nas tentativas por telefones, constatei que a maioria dos servidores já não se encontra mais na respectiva secretária e não se tem notícia da sua atual lotação. Outros servidores, ainda, não tiveram disponibilidade para responder a pesquisa. De toda forma, quero registrar a polidez e a atenção que os representantes das entidades da sociedade civil me trataram neste processo.

de propostas e argumentos, para então, concretizarem a votação das demandas?” As alternativas a assinalar eram: sempre; algumas vezes; raras vezes; e nunca havia espaço para debate.

Para essa questão, 04 (quatro) conselheiros que representaram a sociedade civil organizada no período de 2006-2007 responderam o questionário:

QUADRO 17: RESPOSTA DA PERGUNTA Nº 01 DO QUESTIONÁRIO (2006-2007)

Espaço para debate, discussões [...]	Quantidade	Índice
Sempre	4	100%
Algumas vezes	0	0
Raras vezes	0	0
Nunca havia espaço para debate	0	0
Total	4	100%

FONTE: Quadro elaborado pela autora, 2013.

A mesma pergunta se repetiu aos conselheiros que atuam na gestão de 2008-2009. Para este biênio 07 (sete) conselheiros que representaram a sociedade civil organizada responderam ao questionário:

QUADRO 18: RESPOSTA DA PERGUNTA Nº 01 DO QUESTIONÁRIO (2008-2009)

Espaço para debate, discussões [...]	Quantidade	Índice
Sempre	3	42,85%
Algumas vezes	4	57,15%
Raras vezes	0	0
Nunca havia espaço para debate	0	0
Total	7	100%

FONTE: Quadro elaborado pela autora, 2013.

A pergunta ainda se repetiu aos conselheiros que atuaram no biênio de 2010-2011. Para este período 07 (sete) conselheiros que representaram a sociedade civil organizada responderam ao questionário:

QUADRO 19: RESPOSTA DA PERGUNTA Nº 01 DO QUESTIONÁRIO (2010-2011)

Espaço para debate, discussões [...]	Quantidade	Índice
Sempre	5	71,43%
Algumas vezes	2	28,57%
Raras vezes	0	0
Nunca havia espaço para debate	0	0
Total	7	100%

FONTE: Quadro elaborado pela autora, 2013.

Da análise das respostas obtidas, denota-se que na gestão 2006-2007, 100% dos entrevistados afirmaram que 'sempre' houve espaço para debate coletivo, discussão, apresentação de propostas e argumentos, evidenciando com isso o caráter democrático e deliberativo do CEDCA/PR. Já na gestão de 2008-2009, 57,15% (cinquenta e sete, vírgula quinze) dos entrevistados afirmou que 'algumas vezes' havia espaço para debate, discussão, apresentação de propostas e argumentos, enquanto que 42,85% (quarenta e dois, vírgula oitenta e cinco) afirmou que essa prática era garantida 'sempre'. No biênio 2010-2011, 71,43% (setenta e um, vírgula quarenta e três por cento) dos entrevistados afirmou que sempre havia espaço para debate e 28,57% (vinte e oito, vírgula cinquenta e sete) afirmou que esse método democrático era assegurado 'algumas vezes'.

Esses índices demonstram a existência do caráter democrático e deliberativo do CEDCA/PR no período de 2006-2011, no qual os entrevistados, ora conselheiros que representaram diferentes entidades da sociedade civil organizada, na sua maioria, afirmam que nos biênios 2006-2007 e 2010-2011 'sempre' houve espaço para debates coletivos, discussões, apresentação de propostas, para então, se chegar a uma tomada de decisão, enquanto que no biênio 2008-2009, esse método oscilou entre 'algumas vezes' e 'sempre'.

Com isso, pode-se considerar que o CEDCA/PR é um arranjo institucional que se amolda nas diretrizes da teoria democrática deliberativa, proposta por Habermas, Nino e Gargarella, que, conforme visto no primeiro capítulo desse trabalho, é comprometida com o diálogo, com a discussão pública, com o debate fundamentado e com a participação dos potencialmente afetados no processo de tomada de decisão.

5.2. O PAPEL DO CEDCA/PR NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENDIMENTO ÀS CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Do estudo exploratório das deliberações e resoluções publicadas pelo CEDCA/PR no período de 2007 a 2011 e, por derradeiro, a sua classificação por assunto e quantificação dos temas deliberados pela plenária do CEDCA/PR, chegou-se à conclusão de que, em média, 16,45% (dezesseis vírgula quarenta e cinco por cento)

estão diretamente relacionadas a programas, projetos e ações de atendimento às crianças e adolescentes no Estado do Paraná. Conforme mapeamento e quantificação realizada no capítulo anterior, em 2007 foram 03 (três) deliberações que efetivamente decidiram pela implementação de programas, projetos ou ações relacionadas às políticas públicas sociais voltadas ao atendimento das crianças e adolescentes; em 2008 foram 02 (duas) deliberações; em 2009 foram 05 (cinco) deliberações; em 2010 foram 05 (cinco) deliberações e em 2011 foram 11 (onze) deliberações.

Esse 'raio x' deixou claro que o CEDCA/PR está bastante envolvido com questões técnicas, burocráticas e administrativas, como: eleições; definição de normas para participação em projetos; alterações de cronogramas; capacitações; alterações de deliberações anteriores; instituição e aprovação de comissões; reservas de recursos para contratos e convênios; aspectos relacionados à estruturação e regulamentação do FIA; programas e projetos regulados pelo FIA; transporte de conselheiros em congressos; realização de fóruns, conferências, seminários; aprovação de lista de municípios para participar de projetos; convênios (aprovação de relatórios, aditivos de prazo e valor), entre outros.

Para responder a esse panorama foi perguntado aos conselheiros, que atuaram no biênio 2006-2007, "por que no período de 2006 a 2007 as discussões do CEDCA/PR estiveram mais voltadas aos aspectos periféricos das políticas do que propriamente à elaboração de políticas públicas voltadas as crianças e adolescentes?" Como resposta, apontou-se alguns possíveis motivos como: burocracias administrativas; ausência de novos projetos; ausência de recursos financeiros; pouca participação dos conselheiros; desconhecimento das regras do jogo; falta de apoio dos gestores públicos e a opção 'outros', no qual o conselheiro deveria indicar o motivo.

Para essa questão, 04 (quatro) conselheiros que representam a sociedade civil responderam o questionário, destacando que era permitido assinalar mais de um motivo:

QUADRO 20: RESPOSTA DA PERGUNTA Nº 02 DO QUESTIONÁRIO (2006-2007)

Motivos	Quantidade	Índice
Burocracias administrativas	2	33,33
Ausência de novos projetos	-	-
Ausência de recursos financeiros	-	-

Pouca participação dos conselheiros	-	-
Desconhecimento das regras do jogo	1	16,67
Falta de apoio dos gestores públicos	-	-
Outro(s) motivo(s). Quais?	3	50,00%
Total	06	100%

FONTE: Quadro elaborado pela autora, 2013.

Os outros motivos indicados pelos entrevistados foram: “não lembro”. “O Conselho fiscaliza, delibera mas, o governo elabora” (A.D.S). “Período de transição por causa de mudanças na Diretoria do IASP que depois se tornou a Secretaria da Infância e Juventude. Foi com a posse da Sra. Thelma de Oliveira que começamos uma nova etapa na construção de políticas” (E.A.R.S).

A pergunta se repetiu aos conselheiros que atuaram no ano de 2008-2009. Para esse biênio 07 (sete) conselheiros que representaram a sociedade civil organizada responderam o questionário, lembrando que era possível assinalar mais de um motivo, conforme segue:

QUADRO 21: RESPOSTA DA PERGUNTA Nº 02 DO QUESTIONÁRIO (2008-2009)

Motivos	Quantidade	Índice
Burocracias administrativas	2	22,22%
Ausência de novos projetos	2	22,22%
Ausência de recursos financeiros	-	-
Pouca participação dos conselheiros	-	-
Desconhecimento das regras do jogo	-	-
Falta de apoio dos gestores públicos	1	11,11%
Outro(s) motivo(s). Quais?	4	44,45%
Total	9	100%

FONTE: Quadro elaborado pela autora, 2013.

Um conselheiro não respondeu a essa indagação, outro alegou que “as políticas vinham prontas e, nesses dias, a presença dos representantes do governo era maciça (B. G.)”. Três outros conselheiros ainda apresentaram outros motivos, a saber:

“Discordo que as discussões ficaram voltadas para aspectos periféricos. Colocamos em execução diversos projetos tais como: Programa Atitude (contra a violência), Liberdade Cidadã (a respeito dos Centros de SocioEducação e Liberdade Assistida além do PPCAM – Programa aos adolescentes ameaçados de morte) e o Crescer em Família (Reordenamento dos Abrigos baseado em pesquisa realizada em 2004 e 2005 em todas as Unidades de Acolhimento do Paraná). Todos estes programas foram elaborados pela equipe técnica da Secretaria da Infância e Juventude junto com os conselheiros do CEDCA, a partir de comissões que foram criadas.”(E. A. B. S)

Na realidade em 2007, quando da conferência Estadual dos Direitos da Criança e Adolescente, foram retiradas propostas da conferência contendo prioridades. [...] Não vejo que foram apenas aspectos periféricos, eis que foram abordados assuntos naquele momento necessários para atender a demanda. Infelizmente, sabíamos que não estaríamos atendendo a política de direitos da criança como um todo, até por questão financeira! Os recursos limitados acabam não sendo suficientes para atender a toda a política para criança e adolescente da forma necessária e adequada.” (L. A. R)

Eu me lembro que fizemos vários estudos para elaboração de políticas públicas, inclusive em relação a espaços pra tratamento de dependência química...onde a situação era gravíssima...chamamos profissionais das áreas envolvidas. O objetivo era que se fizesse uma política pública para suprir essa lacuna. Mas se não aconteceu não foi por falta de constatação da realidade. Na verdade não acompanhei mais a continuidade deste projeto...talvez essa seja a falha...mudança de conselheiros, de governo...muita burocracia e pouca ação...e que sofre é a criança e o adolescente que ficam sem ter seus direitos básicos respeitados. (C. B.)

A pergunta se repetiu, também, aos conselheiros que atuaram no ano de 2010-2011. Para esse biênio 07 (sete) conselheiros que representam a sociedade civil organizada responderam ao questionário, ressaltando que cada um poderia enumerar mais de um motivo, conforme segue:

QUADRO 22: RESPOSTA DA PERGUNTA Nº 02 DO QUESTIONÁRIO (2010-2011)

Motivos	Quantidade	Índice
Burocracias administrativas	3	25%
Ausência de novos projetos	3	25%
Ausência de recursos financeiros	-	-
Pouca participação dos conselheiros	1	8,4%
Desconhecimento das regras do jogo	1	8,4%
Falta de apoio dos gestores públicos	2	16,60%
Outro(s) motivo(s). Quais?	2	16,60%
Total	12	100%

FONTE: Quadro elaborado pela autora, 2013.

Um conselheiro não respondeu. Outro alegou que o fato se deu em razão da “Demanda burocrática – Prática comum no CEDCA” (Z.Z.) e outro conselheiro ainda, argumentou:

Este período foi complicado em razão da mudança de governante! Em 2010, o CEDCA publicou a Resolução nº 253/2010, onde a mesma assegura as diretrizes básicas da política de atendimento aos direitos fundamentais da criança e do adolescente do Estado do Paraná, já deliberados pelo CEDCA. Ocorre que em 2010, toda a estrutura da SECJ, atual SEDS, era exclusivamente voltada para programação e realização de políticas para criança e adolescente para o Estado do Paraná. Reconheço que não era perfeita, mas

estava se fazendo história, com a implantação de uma Secretaria exclusiva para atender política de criança e adolescente, visando atender a prioridade absoluta tão almejada e apregoada pela Constituição Federal. Assim, ao final de 2010, era essencial que aquela estrutura se mantivesse e continuasse seu trabalho em pensar em criança e adolescente, pensar nesta política, fazer crescer as estruturas e atendimento para melhorar a qualidade de vida de crianças e adolescentes; ou no mínimo aumentar o trabalho preventivo evitando o tratamento caro e muitas vezes com resultados não satisfatórios.

Em 2011, com a entrada do novo Governador, houve grande dificuldade de diálogo, a quem possa afirmar que não! Porém estive lá no Conselho e enfrentei estas dificuldades, como a exemplo de cortes em apoio de funcionamento ao próprio CEDCA, quando diminuíram servidores que estavam na Secretaria Executiva; entre outras dificuldades.

Os conselheiros não governamentais tinham conhecimento indiretamente de que a SECJ seria extinta, porém a Secretária da Pasta não tocava no assunto, tanto é que o CEDCA levantou o assunto e pediu pauta, tendo participação do Ministério Público, inclusive do Procurado Geral, Dr. Olimpio; onde os conselheiros que representavam a sociedade civil “entendeu” a alteração de nome da Pasta de SECJ – Secretaria de Estado da Criança e Juventude (Lei 15.604/2007) para SEDS – Secretaria de Família e Desenvolvimento Social. Contudo, mesmo entendendo a situação da mudança e alteração de “nome”, os conselheiros da sociedade civil entenderam que esta alteração seria um retrocesso para o avanço da política da criança e adolescente; porque o intuito não era só mudança de nome; mas sim atender na forma do SUAS, ou seja, deixando a política da criança e adolescente com parte do processo e não como atuação principal da pasta.

Enfim desde então a política voltada para a criança e adolescente, no meu ponto de vista perdeu o foco. Contudo ainda é importante dizer que o CEDCA está atuando na perspectiva de atender a política da criança; até porque temos ótimos profissionais de carreira que estão em apoio ao CEDCA, inclusive da Secretaria Executiva. Antes tínhamos uma estrutura totalmente voltada para a área – Decreto 1.688/2007. (L. A. R.)

Diante das respostas obtidas, denota-se que no período de 2006-2007 os motivos enumerados pelos conselheiros para explicar porque apenas 15% (quinze por cento) das resoluções e deliberações, expedidas em 2007, estiveram diretamente relacionadas a programas, ações ou projetos de atendimento às crianças e adolescentes foram: em razão das burocracias administrativas (33,33%), desconhecimento das regras do jogo (16,67%) e outros motivos (50%) como a pouca influência do CEDCA/PR e o período de transição para a formulação de novas políticas, discutidas na 1ª Conferência dos Direitos das crianças e adolescentes, as quais foram firmadas no Pacto pela Infância e Juventude.

No biênio de 2008-2009 os motivos indicados pelos conselheiros para elucidar o porquê em 2008 apenas 11% (onze por cento) e em 2009 somente 19,23% (dezenove, vírgula vinte e três) das deliberações e resoluções, estiveram diretamente

relacionadas a programas, ações e projetos de atendimento às crianças e adolescentes foram: burocracias administrativas (22,22%), ausência de novos projetos (22,5%); falta de apoio dos gestores públicos (11,11%) e outros motivos (44,45%) a saber: execução dos programas decididos em 2007; políticas vinham prontas; implantação do que foi deliberado na Conferência Estadual dos direitos das crianças e adolescentes, do qual se originou o Pacto da Infância e Juventude; mudança de conselheiros e de governo.

Já no biênio 2010-2011 as causas indicadas para esclarecer o porquê em 2010 apenas 20,83% (vinte vírgula oitenta e três por cento) e em 2011 somente 15,71 (quinze, vírgula setenta e um por cento) dos programas, projetos e ações deliberados pelo CEDCA/PR estavam diretamente ligadas às políticas de atendimento as crianças e adolescentes foram: burocracias administrativas (25%); ausência de novos projetos (25%); pouca participação dos conselheiros (8,4%); desconhecimento das regras do jogo (8,4%) e falta de apoio dos gestores públicos (16,60%) e outros motivos (16,6%) a saber: mudança no governo; extinção da secretaria que cuidada exclusivamente das políticas de atendimento às crianças e adolescentes e criação de uma nova secretaria para atender de modo geral o desenvolvimento social.

Dos dados coletados, realmente identifica-se que a agenda do CEDCA/PR no período de 2007 a 2011 esteve claramente envolvida com questões técnicas, burocráticas e administrativas. Mas, por ser um conselho gestor, com competências que vão além do formular, executar e fiscalizar políticas públicas, essa rotina está consolidada e passível de compreensão. As variáveis condicionantes, como: burocracias administrativas; falta de apoio dos gestores; desconhecimento das regras do jogo; mudança de conselheiros e de governo; falta de apoio dos gestores; alteração na estrutura administrativa do Estado; pouca participação dos conselheiros; políticas prontas para deliberação; entre outras, afetaram diretamente a atuação do CEDCA/PR enquanto arranjo institucional democrático que tem, como atribuição central, a elaboração, execução e fiscalização de políticas públicas de atendimento às crianças e adolescentes.

Mas, também, não se pode deixar de considerar como fator extremamente positivo o fato do CEDCA/PR deliberar programas de atendimento às crianças e adolescentes com base no que foi decidido na Conferência Estadual dos direitos das

crianças e adolescentes, consolidado no Pacto pela Infância e Juventude, e, também, por manter e melhorar programas criados em 2007 que se sustentam até os dias atuais.

5.3. MUDANÇA DE PARADIGMA EM 2011 (?)

Do mapeamento do contido nas deliberações e resoluções expedidas pelo CEDCA/PR entre os anos de 2007 a 2011, constatou-se que em 2011 houve um aumento de quase 250% (duzentos e cinquenta por cento) no quantitativo de deliberações e resoluções publicadas, isso acarretou um aumento de mais de 100% (cem por cento), em relação aos anos anteriores, no número de deliberações e resoluções que formularam políticas públicas de atendimento às crianças e adolescentes.

Conforme visto no terceiro capítulo , no ano de 2007 foram publicadas 20 (vinte) resoluções e destas 03 (três) aprovaram programas, projetos ou ações de atendimento a crianças e adolescentes; em 2008 foram 18 (dezoito) no total e destas 02 (duas) aprovaram programas, projetos ou ações de atendimento a crianças e adolescentes; em 2009 foram 26 (vinte e seis) e destas 05 (cinco) aprovaram programas ou projetos; em 2010 foram 24 (vinte e quatro) e destas 05 (cinco) estão diretamente relacionadas a ações de atendimento a criança e adolescentes; em 2011 foram 70 (setenta) no geral e 11 (onze) relacionadas a programas, projetos ou ações de atendimento as crianças e adolescentes.

Para responder a este fenômeno foi perguntado aos conselheiros que atuaram no biênio 2010-2011: “Por que no ano de 2011 ocorreram mais deliberações e resoluções e foram formuladas (programas e projetos) mais políticas públicas no CEDCA/PR do que nos quatro anos anteriores?” Como resposta, foram sugeridos alguns motivos como: apresentação de mais programas e projetos pelos conselheiros que representam a sociedade civil; apresentação de mais programas e projetos pelos conselheiros que representam o governo; liberação de mais recursos; alteração na equipe diretiva do CEDCA/PR; maior interação entre CEDCA/PR e governo Beto Richa; e a opção ‘outros’, no qual o conselheiro deveria indicar o motivo.

Nesta pergunta 07 (sete) conselheiros que representaram a sociedade civil organizada responderam o questionário, destacando que era permitido assinalar mais de um motivo:

QUADRO 23: RESPOSTA DA PERGUNTA Nº 03 DO QUESTIONÁRIO (2010-2011)

Motivos	Quantidade	Índice
Apresentação de mais programas e projetos pelos conselheiros que representam a sociedade civil.	3	37,50%
Apresentação e mais programas e projetos pelos conselheiros que representam o governo.	1	12,50%
Liberação de mais recursos	-	-
Alteração na equipe diretiva do CEDCA/PR	-	-
Maior interação entre CEDCA e governo Beto Richa	-	-
Outro(s) motivo(s). Qual (is)?	4	50%
Total	8	100%

FONTE: Quadro elaborado pela autora, 2013.

Na opção outros motivos, um conselheiro aduziu que “a maioria foi continuidade. Foram poucas inovações (Z. Z)”. Outro conselheiro aduziu que “deve ao fato da participação e conhecimento dos conselheiros que estavam nessa época representando os seus segmentos. (M.V.)”. Um terceiro conselheiro, ainda informou que “não houve mais deliberações em 2011 todos os recursos repassados foram deliberados em 2010, logo que o governo Beto Richa assumiu o governo todas as entidades ficaram mais de um ano sem receber recurso (G. F. R.)”

O quarto motivo apresentando, por outro conselheiro foi:

[...] a quantidade não quer dizer que algo mudou na política, até porque as deliberações ocorreram para o montante de recursos atuais, ou então para destinação de recursos que estavam pendentes de serem repassados, necessariamente necessitando de apreciação e deliberação do CEDCA. As deliberações ocorreram, mas sempre se baseando naquela política que foi aprovado pelo Pacto da Infância, com algumas inserções e proposições acerca de profissionalização, por parte sim da sociedade civil organizada. Apesar de terem ocorridos diversas propostas governamentais de projetos, cujo próprio governo não encontrava recursos próprios em orçamento para execução, então apresentava para poder utilizar recursos do FIA, sob o controle do CEDCA. (L. A. R.)

Denota-se que o aumento no número de deliberações e resoluções expedidas, em relação aos quatro anos anteriores, deu-se em razão de: apresentação de mais

programas e projetos, inclusive pelo governo para utilizar recursos do FIA, que é gerenciado pelo CEDCA/PR; para a efetividade dos recursos repassados em 2010; continuidade dos projetos em andamento; para a destinação de recursos que estavam pendentes; para implantação de ações previstas no Pacto da Infância e Adolescência aprovado na Conferência Estadual dos direitos das crianças e adolescentes; participação mais atuante e conhecimento dos conselheiros quanto ao funcionamento do Conselho.

Diante do exposto, não é possível afirmar que houve mudança de paradigma em 2011, mas sim um aumento no número de resoluções e deliberações para dar continuidade às políticas públicas de atendimento às crianças e adolescentes anteriormente estabelecidas.

5.4. INTERAÇÃO DO CEDCA/PR E O PODER EXECUTIVO (2007-2011)

Um dos aspectos importantes desta pesquisa é a compreensão da relação dos conselheiros do CEDCA/PR com o Poder Executivo Estadual, mesmo porque, conforme visto no terceiro capítulo deste trabalho, a Secretaria de Criança e da Juventude, considerou o CEDCA/PR como órgão estatal especial, isto é, como integrante da estrutura administrativa do Estado.

Entre 2007 e meados de 2010 quem esteve à frente do Governo do Estado do Paraná foi Roberto Requião de Mello e Silva. Com a renúncia de Requião, quem assumiu o Governo do Estado, em abril de 2010, foi Orlando Pessuti, que transmitiu o cargo de governador para o então eleito (eleições de 2010) Carlos Alberto Richa em 1º de janeiro de 2011.

Para responder a este fato foi perguntado aos conselheiros que atuaram no biênio 2006-2007 o seguinte: “Como foi a interação do CEDCA/PR e o governo estadual entre os anos de 2006-2007 - Governo Roberto Requião?” As alternativas a assinalar eram: ótima; boa; regular; ruim; e péssima.

Para o biênio 2006-2007, 04 (quatro) conselheiros representantes da sociedade civil organizada responderam o questionário, assinalando que:

QUADRO 24: RESPOSTA DA PERGUNTA Nº 03 DO QUESTIONÁRIO (2006-2007)

Interação CEDCA/PR e Governo Requião	Quantidade	Índice
Ótima	1	25%
Boa	3	75%
Regular	-	-
Ruim	-	-
Péssima	-	-
Total	4	100%

FONTE: Quadro elaborado pela autora, 2013.

A pergunta se repetiu aos conselheiros que atuaram no ano de 2008-2009. Para este biênio 07 (sete) conselheiros representantes da sociedade civil organizada responderam ao questionário, conforme segue:

QUADRO 25: RESPOSTA DA PERGUNTA Nº 03 DO QUESTIONÁRIO (2008-2009)

Interação CEDCA/PR e Governo Requião	Quantidade	Índice
Ótima	2	28,57%
Boa	3	42,85%
Regular	1	14,29%
Ruim	1	14,29%
Péssima	-	-
Total	7	100%

FONTE: Quadro elaborado pela autora, 2013.

A pergunta foi elaborada também aos conselheiros que atuaram no ano de 2010-2011, ressaltando que no período de 2010 dois políticos estiveram a frente do executivo estadual e em 2011 houve mudança na gestão. Para este biênio 07 (sete) conselheiros representando a sociedade civil organizada responderam ao questionário, conforme segue:

QUADRO 26: RESPOSTA DA PERGUNTA Nº 4.1 DO QUESTIONÁRIO (2010-2011)

Interação CEDCA/PR e Governo Requião/Pessuti	Quantidade	Índice
Ótima	1	14,29%
Boa	5	71,42%
Regular	1	14,29%
Ruim	-	-
Péssima	-	-
Total	7	100%

FONTE: Quadro elaborado pela autora, 2013.

QUADRO 27: RESPOSTA DA PERGUNTA Nº 4.2 DO QUESTIONÁRIO (2010-2011)

Interação CEDCA/PR e Governo Richa	Quantidade	Índice
Ótima	-	-
Boa	2	28,57%
Regular	2	28,57%
Ruim	2	28,57%
Péssima	1	14,29%
Total	07	100%

FONTE: Quadro elaborado pela autora, 2013.

Da pesquisa realizada, concluí-se que no biênio 2006-2007 a interação do CEDCA/PR com o Poder Executivo, Governo Requião, ficou entre boa (75%) e ótima (25%). Na gestão 2008-2009 a avaliação quanto à interação com o Poder Executivo, Governo Requião, oscilou entre boa (42,85%), ótima (28,57%), regular (14,29%) e ruim (14,29%). Enquanto que no ano de 2010 a interação entre o CEDCA/PR e Poder executivo, Governo Requião e Pessuti, ficou entre boa (71,42%), ótima (14,29%) e regular (14,29%). Por fim, no ano de alteração no comando do Poder Executivo, com a entrada do Governo Beto Richa, a interação deste com o CEDCA/PR variou entre boa (28,57%), regular (28,57%), ruim (28,57%) e péssima (14,29%).

Uma conselheira justificou a atribuição ruim, alegando que “Houve uma grande discussão sobre a manutenção da Secretaria da Criança e da Juventude, sem resultado positivo. Em 2011 o CEDCA ficou sem apoio técnico”.

Ademais, os percentuais aqui coletados, revelam que a relação do CEDCA/PR com o governo Roberto Requião nos períodos de 2006-2007 e 2008-2009 e no ano de 2010 foi considerada como ‘boa’ pela maioria dos conselheiros. Já no ano de 2011 a relação do CEDCA/PR com o governo Beto Richa oscilou, segundo a maioria dos entrevistados, entre ‘boa’, ‘regular’ e ‘ruim’.

É possível considerar que, um dos motivos para tal avaliação foi à transformação⁵⁰ da Secretária da Criança e Juventude, que tratava exclusivamente das

⁵⁰ De acordo com a notícia publica em <<http://www.andi.org.br/infancia-e-juventude/pauta/governo-do-parana-estuda-extinguir-secretaria-de-estado-da-crianca-e-da-j>> o promotor do Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente (CAOPCA), Murillo José Digiácomo entende que a “mudança é inconstitucional “porque representa um retrocesso. A criação da secretaria foi uma conquista. Temos um órgão dedicado exclusivamente à política pública da infância e adolescência e na Constituição Federal ela é prioritária. Só isso já representaria uma inconstitucionalidade”. Ele pontua que a implementação da secretaria por meio de uma Lei foi uma estratégia para que o órgão não deixasse de existir diante das mudanças de governo. Outro dispositivo que garante essa permanência foi a resolução

políticas⁵¹ das crianças e adolescentes, para a Secretaria da Família e do Desenvolvimento Social.

Outro possível motivo para esse desempenho do Governo Richa foi a intenção do governo de alterar a vinculação administrativa do CEDCA/PR para Secretária de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos. Essa política de governo de transferência das políticas de atendimento às crianças e adolescentes para a SEJU foi aprovada pelo CEDCA/PR, mas segundo Krieger (2012, p.158-167) sem discussão. Argumenta, ainda, que essa mudança foi debatida e contestada por muitos conselheiros não-governamentais, que inclusive apresentaram manifestos na Assembleia Legislativa do Estado. Diante disso, o projeto de Lei nº 919/2011, que modificaria a vinculação do CEDCA/PR para a Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos, proposto pelo Executivo, foi retirado de pauta e arquivado (KRIEGER, 2012, p.158-167)

5.5. A CAPACIDADE DO CEDCA/PR EM INFLUENCIAR NA AGENDA DO EXECUTIVO ESTADUAL

Como visto no segundo capítulo desta dissertação, especificamente quando se tratou dos conselhos e a descentralização de políticas públicas, que os conselhos devem participar do processo de elaboração de uma política pública, em especial das fases de formação da agenda, da elaboração e identificação de um problema potencial e do acompanhamento da execução.

Ademais, no terceiro capítulo deste trabalho, quando da descrição das funções do CEDCA/PR previstas na Lei Estadual nº 9.579/1991 e alterações posteriores, fez-se menção, entre outras, das competências de: 'formular a política de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente', bem como de "deliberar sobre as prioridades

nº. 253/2010 do CEDCA, a qual destaca a necessidade da manutenção ou criação de estrutura especializada na área infantojuvenil. "Não é uma política de governo, mas de Paraná", reforça. O promotor defende que a proposta do governo deve ser debatida amplamente com a população e o CEDCA.

⁵¹ A Associação dos Conselheiros Tutelares da Região de Campo Mourão, publicou em 4 de outubro de 2011, um manifesto ao Ministério Público do Estado questionando às novas políticas de atendimento as crianças e adolescentes. Disponível em: <<http://aconturcam.blogspot.com.br/2011/10/normal-0-21-false-false-false.html>> Acesso em 10 de julho de 2013.

de atuação na área da criança e do adolescente, de forma a garantir que as ações do Governo contemplem de forma integral a universalidade de acesso aos direitos” (PARANÁ, 1991). Recorda-se também, como mencionado no terceiro capítulo desse trabalho, que o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente tem “(...) autonomia decisória quanto às materiais de sua competência”. (BRASIL, 2005)

Pois bem, diante das atribuições e da autonomia decisória do CEDCA/PR de determinar acerca de programas, projetos e ações voltadas para o atendimento das crianças e adolescentes, quer-se analisar a sua capacidade de influenciar diretamente na agenda do Executivo Estadual. Para tanto, fez-se o seguinte questionamento aos conselheiros que atuaram no biênio 2006-2007: “As decisões do CEDCA/PR influenciaram na agenda do Poder Executivo Estadual quanto à formulação (programas e projetos) de políticas públicas relacionadas às crianças e adolescentes?” As alternativas para a resposta eram: sempre; algumas vezes; raras vezes; e nunca influenciaram.

Para o biênio 2006-2007, 04 (quatro) conselheiros representantes da sociedade civil organizada responderam ao questionário, apontando que:

QUADRO 28: RESPOSTA DA PERGUNTA Nº 04 DO QUESTIONÁRIO (2006-2007)

Influência na agenda do Executivo (Requião)	Quantidade	Índice
Sempre	2	50%
Algumas vezes	2	50%
Raras vezes	-	-
Nunca influenciaram	-	-
Total	4	100%

FONTE: Quadro elaborado pela autora, 2013.

A pergunta se repetiu aos conselheiros que atuaram no ano de 2008-2009. Para esse biênio 07 (sete) conselheiros representando a sociedade civil organizada responderam o questionário, conforme segue:

QUADRO 29: RESPOSTA DA PERGUNTA Nº 04 DO QUESTIONÁRIO (2008-2009)

Influência na agenda do Executivo (Requião)	Quantidade	Índice
Sempre	2	28,57%
Algumas vezes	3	42,86%
Raras vezes	2	28,57%
Nunca influenciaram	-	-
Total	7	100%

FONTE: Quadro elaborado pela autora, 2013.

Um conselheiro que respondeu ‘sempre’ justificou alegando que “a SECJ – Secretaria da Criança e Juventude atuava sempre de acordo com as deliberações e resoluções do CEDCA/PR” (L.A.R.).

A pergunta foi elaborada também aos conselheiros que aturam no ano de 2010-2011, ressaltando que no período de 2010 dois políticos estiveram a frente do executivo estadual e em 2011 houve mudança no governo. Para esse biênio 07 (sete) conselheiros responderam o questionário, conforme segue:

QUADRO 30: RESPOSTA DA PERGUNTA Nº 5.1 DO QUESTIONÁRIO (2010-2011)

Influência na agenda do Executivo (Requião/Pessuti)	Quantidade	Índice
Sempre	-	-
Algumas vezes	3	42,86%
Raras vezes	4	57,14%
Nunca influenciaram	-	-
Total	7	100%

FONTE: Quadro elaborado pela autora, 2013.

QUADRO 31: RESPOSTA DA PERGUNTA Nº 5.2 DO QUESTIONÁRIO (2010-2011)

Influência na agenda do Executivo (Richa)	Quantidade	Índice
Sempre	-	-
Algumas vezes	3	42,86%
Raras vezes	3	42,86%
Nunca influenciaram	1	14,28%
Total	7	100%

FONTE: Quadro elaborado pela autora, 2013.

Um conselheiro que respondeu ‘algumas vezes’ salientou que “tinha a SECJ, por isto a influência era maior sim”. (L.A.R.)

Em face das respostas dos conselheiros denota-se que o CEDCA/PR, no biênio 2006-2007, influenciou sempre (50%) ou algumas vezes (50%) na agenda do Poder Executivo Estadual quando da formulação de programas ou projetos de políticas públicas de atendimento às crianças e adolescentes. No período de 2008-2009 oscilou entre algumas vezes (42,86%), sempre (28,57%) e raras vezes (28,57%). No ano de 2010 o CEDCA/PR influenciou entre raras vezes (57,14%) e algumas vezes (42,86%). No ano de 2011, com a mudança de governo, afirmaram os conselheiros que o CEDCA/PR variou entre algumas vezes (42,86%), raras vezes (42,86%) e nunca (14,28%) influenciou na agenda do Poder Executivo Estadual.

Esses índices demonstram que, no período pesquisado, o CEDCA/PR influenciou, na maioria das ocasiões, 'algumas vezes' na agenda do Poder Executivo Estadual.

5.6. NATUREZA DA DECISÃO DO CEDCA/PR: VINCULATIVA OU DISCRICIONÁRIA

Antes, porém de analisar o caráter vinculativo ou discricionário das decisões do CEDCA/PR, é *mister* esclarecer o que é uma decisão vinculativa e uma decisão discricionária para o Poder Executivo.

Segundo Mello (2009) os atos administrativos quanto ao grau de liberdade de atuação da Administração Pública, em sua prática, podem ser discricionários ou vinculados. Os atos discricionários são aqueles em que “a Administração pratica dispendo de certa margem de liberdade para dedicar-se, pois a lei regulou a matéria de modo a deixar campo para uma apreciação que comporta certo subjetivismo”. Nos atos vinculados “a Administração pratica sem margem alguma de liberdade para decidir-se, pois a lei previamente tipificou o único possível comportamento diante da hipótese prefigurada em termos objetivos” (2009, p.418).

Já Di Pietro (2006) prefere denominar de poder vinculado e poder discricionário. O primeiro é aquele em que a lei não deixou opções para o Administrador Público. A própria lei estabelece que, diante de determinado caso concreto a Administração deve agir de tal ou qual forma. Já o poder é discricionário quando a lei dá liberdade de decisão, há opções para o Administrador “porque a adoção de uma ou outra solução é feita segundo critérios de oportunidade, conveniência, justiça, equidade, próprios da autoridade, porque não definidos pelo legislador”. (DI PIETRO, 2006, p.222)

Diante dessas definições pode-se sintetizar que, o gestor público valendo-se do ato ou poder discricionário tem alternativas para conduzir o processo de gestão, sendo que essas alternativas são proporcionadas pela própria legislação que autorizou a realização do ato. No poder ou ato vinculado, o gestor público não tem opções, haja vista que a legislação lhe conferiu apenas uma alternativa de atuação.

Com isso, se pretende aferir se as decisões do CEDCA/PR vincularam ou não as ações do Poder Executivo Estadual no período de 2007-2011. Em síntese, o

governo estadual tinha opções, alternativas diante de uma decisão do CEDCA/PR ou não era possível questionar o que foi deliberado, devendo tão somente executar as ações de atendimento às crianças e adolescentes?

A legislação que estabeleceu os parâmetros para a criação e o funcionamento dos Conselhos da Criança e do Adolescente, Resolução nº 105/2005 do CONANDA, deixa evidente no artigo 2º, §2º, que as decisões “(...) **vinculam as ações governamentais e da sociedade civil** organizada em respeito aos princípios constitucionais da participação popular e da prioridade absoluta à criança e ao adolescente” (BRASIL, 2005, grifo nosso)

A normativa é bastante clara no sentido de determinar que o que foi decidido pelo conselho gestor vincula o Poder Executivo. Isto é, não pode o Poder Executivo negar-se a realizar os programas, os projetos e as ações de atendimento às crianças e adolescentes decididas pelo Conselho, que é soberano no seu poder decisório. Em última análise, não pode o gestor público, fundamentar a sua atuação administrativa, e decidir de forma diferente ao que decidiu o conselho, salvo, é claro, se a decisão for manifestamente ilegal, ou seja, contrária a outra lei.

Ao tratar dessa temática, Luciana Tatagiba (2002, p.95-96)) articula que muitos conselhos gestores existem por mera formalidade legal, outros são levados ao isolamento, outros ainda são fragilizados com pouco ou nenhum efeito democratizante sobre as instituições estatais, não conseguindo se legitimar como instância de participação. E diante dessa perspectiva se discute se suas decisões têm efeito vinculante.

Não é consenso, no âmbito da literatura pertinente, se deve ou não o Estado acatar as decisões dos conselhos, ou, se resolvida a questão da deliberação, é preciso acionar novos mecanismos de produção dos acordos, extra conselhos, ou ainda mobilizar atores-chaves, como o Ministério Público, para obrigar o Estado a acatar as decisões. (TATAGIBA, 2002, p. 95-96)

Para Maués (1999, p.132) faz-se necessário examinar a legislação infraconstitucional quanto aos poderes normativos (deliberativo, consultivo e administrativo) dos conselhos gestores. Segundo ele o caráter deliberativo “significa

não apenas que nos conselhos são tomadas decisões vinculantes, mas também que algumas delas definem a própria política social”.

Ademais, considerando que o projeto participativo previsto na Constituição Federal tem como objetivo uma extensão da cidadania e aprofundamento da democracia, buscando uma atuação ativa da sociedade civil, que deve atuar em conjunto com o Estado, tem-se que a função de todos os Conselhos deveria ser uma deliberação vinculante ao Poder Executivo, pois só assim estará se concretizando uma gestão democrática.

Preocupado com essa questão, aliada ao fenômeno da mudança de governo, o próprio CEDCA/PR no dia 29 de dezembro de 2010, editou a Resolução nº 253/2010, visando com isso assegurar a execução das diretrizes básicas de política de atendimento aos direitos fundamentais das crianças e adolescentes já deliberadas, em especial a manutenção das ações programáticas previstas pelo CEDCA/PR para o ano de 2011 e exercícios subsequentes.

Pois bem, esclarecidos os conceitos de decisão vinculativa e discricionária, quer-se saber, se o Executivo Estadual realiza as ações deliberadas pelo CEDCA/PR.

Assim, buscando uma análise empírica desta questão, perguntou-se aos conselheiros do CEDCA/PR que atuaram nos biênios 2006-2007: “O Poder Executivo Estadual aceitou e colocou em prática as decisões do CEDCA/PR?” Como alternativa de resposta estabeleceu-se: sempre; algumas vezes; raras vezes; nunca aceitou.

Para essa pergunta, 04 (quatro) conselheiros, representando a sociedade civil organizada, reponderam que:

QUADRO 32: RESPOSTA DA PERGUNTA Nº 5 DO QUESTIONÁRIO (2006-2007)

Aceitação das decisões CEDCA/PR (Requião)	Quantidade	Índice
Sempre	1	25%
Algumas vezes	3	75%
Raras vezes	-	-
Nunca aceitou	-	-
Total	4	100%

FONTE: Quadro elaborado pela autora, 2013.

A pergunta se repetiu aos conselheiros que atuaram no ano de 2008-2009. Para esse biênio 07 (sete) conselheiros, representando a sociedade civil organizada, responderam o questionário, conforme segue:

QUADRO 33: RESPOSTA DA PERGUNTA Nº 5 DO QUESTIONÁRIO (2008-2009)

Aceitação das decisões CEDCA/PR (Requião)	Quantidade	Índice
Sempre	3	42,86%
Algumas vezes	3	42,86%
Raras vezes	1	14,28%
Nunca aceitou	-	-
Total	7	100%

FONTE: Quadro elaborado pela autora, 2013.

A pergunta foi elaborada também aos conselheiros que atuaram no ano de 2010-2011, ressaltando que no período de 2010 dois agentes políticos estiveram a frente do executivo estadual e em 2011 houve mudança na gestão. Para este biênio 07 (sete) conselheiros, representando a sociedade civil organizada, responderam o questionário, conforme segue:

QUADRO 34: RESPOSTA DA PERGUNTA Nº 6.1 DO QUESTIONÁRIO (2010-2011)

Aceitação das decisões CEDCA/PR (Requião/Pessuti)	Quantidade	Índice
Sempre	-	-
Algumas vezes	5	71,42%
Raras vezes	2	28,58%
Nunca aceitou	-	-
Total	7	100%

FONTE: Quadro elaborado pela autora, 2013.

QUADRO 35: RESPOSTA DA PERGUNTA Nº 6.2 DO QUESTIONÁRIO (2010-2011)

Aceitação das decisões CEDCA/PR (Richa)	Quantidade	Índice
Sempre	-	-
Algumas vezes	4	57,14%
Raras vezes	3	42,86%
Nunca aceitou	-	-
Total	7	100%

FONTE: Quadro elaborado pela autora, 2013.

Dos dados coletados com os conselheiros representantes da sociedade civil organizada, percebe-se que estes responderam que, no período de 2006-2007, o Executivo aceitou e colocou em prática 'algumas vezes' (75%) e 'sempre' (25%) das decisões do CEDCA/PR. No biênio 2008-2009 ficou entre 'sempre' (42,86%), 'algumas

vezes' (42,86%) e 'raras vezes' (14,28%). No ano de 2010, último ano do mandato do governo Requião, ficou entre 'algumas vezes' (71,42%) e 'raras vezes' (28,58%). Enquanto que no ano de 2011, primeiro ano do governo Beto Richa, o executivo aceitou em colocou em prática as decisões do CEDCA/PR, 'alguma vezes' (57,14%) e 'raras vezes' (42,86%).

Os percentuais aqui apresentados demonstram que no período de 2006-2007 a aceitação e realização pelo Poder Executivo, aqui Governo Roberto Requião, do que foi decidido pelo CEDCA/PR, segundo a maioria dos conselheiros, oscilou entre 'algumas vezes' e 'sempre'. Já em 2008-2009 ficou entre 'sempre' e 'algumas vezes'. Enquanto que no ano de 2010, a maioria dos conselheiros entendeu que ficou em 'algumas vezes'. Na mudança de governo, Beto Richa, a maioria dos conselheiros afirmou que ficou entre 'algumas vezes' e 'raras vezes'. Isso demonstra que o Governo Beto Richa não teve uma boa relação com o CEDCA/PR. Enquanto no Governo Requião a qualificação 'raras vezes' sequer apareceu em 5 anos de gestão (2006-2010), no Governo Beto Richa essa atribuição apareceu no primeiro ano de mandato.

Destarte, mesmo com a previsão na Resolução nº 105/2005 do CONANDA, artigo 2º, §2º, de que as decisões do CEDCA/PR vinculam as ações governamentais, aliado ao entendimento teórico que busca aplicar o verdadeiro sentido da democratização das decisões relacionadas às políticas públicas sociais, observa-se que isso, segundo o depoimento dos conselheiros que representam a sociedade civil organizada, não foi totalmente concretizado no período de 2007-2011.

5.7. A FUNÇÃO FISCALIZATÓRIA DO CEDCA/PR

Conforme aduzido no segundo capítulo dessa dissertação os conselhos gestores são espaços institucionais com atribuições de caráter deliberativo, consultivo e fiscalizatório. A Resolução nº 105/2005 do CONANDA, além que qualificar os conselhos como órgãos deliberativos da política de promoção dos direitos da criança e adolescente, atribuiu a função de controlar as ações em todos os níveis no sentido de implementação desta mesma política. A Lei de instituição do CEDCA/PR, artigo 2º, como analisado no terceiro capítulo deste trabalho, prevê que a sua competência é

consultiva, deliberativa e controladora das ações de atendimento a infância e a juventude.

Essas normativas deixam clara a competência do CEDCA/PR de fiscalizar a real efetividade dos projetos, programas e as ações deliberados, pelo poder executivo, bem como de fiscalizar se os repasses financeiros e as parcerias firmadas, sejam na forma de convênios ou outro instrumento do gênero, celebrados com entes públicos (municípios) ou privados (associações e fundações da sociedade civil) são cumpridos nos moldes ajustados.

Com vistas a uma análise empírica desta questão, perguntou-se aos conselheiros do CEDCA/PR que atuam nos biênios 2006-2007, o que segue: “O CEDCA/PR se reuniu, no período de 2006 a 2007, para analisar se as políticas deliberadas foram realizadas pelo Poder Executivo Estadual?” Como alternativa de resposta foi apontado: sempre; algumas vezes; raras vezes; e, nunca se reuniu para tratar desse tema.

A resposta de 04 (quatro) conselheiros, representantes da sociedade civil organizada no período 2006-2007, foi no seguinte sentido:

QUADRO 36: RESPOSTA DA PERGUNTA Nº 6 DO QUESTIONÁRIO (2006-2007)

Fiscalização do Executivo	Quantidade	Índice
Sempre	2	50%
Algumas vezes	1	25%
Raras vezes	1	25%
Nunca se reuniu para tratar desse tema	-	-
Total	4	100%

FONTE: Quadro elaborado pela autora, 2013.

A pergunta se repetiu aos conselheiros que atuaram no ano de 2008-2009. Para esse biênio 07 (sete) conselheiros, representantes da sociedade civil organizada, responderam ao questionário, conforme segue:

QUADRO 37: RESPOSTA DA PERGUNTA Nº 6 DO QUESTIONÁRIO (2008-2009)

Fiscalização do Executivo	Quantidade	Índice
Sempre	1	14,29%
Algumas vezes	2	28,57%
Raras vezes	2	28,57%
Nunca se reuniu para tratar desse tema	2	28,57%
Total	7	100%

FONTE: Quadro elaborado pela autora, 2013.

Um conselheiro, além de atribuir um indicativo à pergunta, complementou que: “sempre as pautas continham ações governamentais que precisam de aval do Conselho ou recurso do FIA”. (L.A.R.)

A pergunta foi elaborada também aos conselheiros que atuaram no ano de 2010-2011. Para esse biênio 07 (sete) conselheiros, representando a sociedade civil organizada, assinalaram que:

QUADRO 38: RESPOSTA DA PERGUNTA Nº 7 DO QUESTIONÁRIO (2010-2011)

Fiscalização do Executivo	Quantidade	Índice
Sempre	3	42,85%
Algumas vezes	1	14,29%
Raras vezes	1	14,29%
Nunca se reuniu para tratar desse tema	2	28,57%
Total	7	100%

FONTE: Quadro elaborado pela autora, 2013.

Mas, além de fiscalizar a realização das atividades pelo Executivo Estadual, em diversas oportunidades o CEDCA/PR celebrou convênios com entidades parceiras, visando à realização de programas, projetos e ações de atendimento à criança e adolescente. Neste sentido, compete ao CEDCA/PR também acompanhar e fiscalizar as ações realizadas pelos entes parceiros.

No intuito de apurar a função fiscalizatória do CEDCA/PR perguntou-se aos conselheiros que atuaram no período de 2006-2007: “O CEDCA/PR se reuniu, no período de 2006 a 2007, para analisar se as políticas deliberadas foram realizadas pelos entes parceiros (convênios)?” Como alternativa de resposta foi sugerida: sempre; algumas vezes; raras vezes; e nunca se reuniu para tratar desse tema.

Para o biênio 2006-2007, 04 (quatro) conselheiros responderam ao questionário, marcando que:

QUADRO 39: RESPOSTA DA PERGUNTA Nº 7 DO QUESTIONÁRIO (2006-2007)

Fiscalização entes parceiros	Quantidade	Índice
Sempre	2	50%
Algumas vezes	2	50%
Raras vezes	-	-
Nunca se reuniu para tratar desse tema	-	-
Total	4	100%

FONTE: Quadro elaborado pela autora, 2013.

A pergunta se repetiu aos conselheiros que atuaram no período de 2008-2009. Para esse biênio 06 (seis) conselheiros, representantes da sociedade civil organizada, responderam ao questionário, conforme segue:

QUADRO 40: RESPOSTA DA PERGUNTA Nº 7 DO QUESTIONÁRIO (2008-2009)

Fiscalização entes parceiros	Quantidade	Índice
Sempre	1	16,67%
Algumas vezes	3	49,99%
Raras vezes	1	16,67%
Nunca se reuniu para tratar desse tema	1	16,67%
Total	6	100%

FONTE: Quadro elaborado pela autora, 2013.

Uma conselheira não respondeu alegando que a competência de fiscalizar “não é do CEDCA/PR, em especial pelo acompanhamento dos convênios”. Outro conselheiro, explicou que o CEDCA/PR delegou aos técnicos dos escritórios regionais, ligados à Secretária da Criança e Juventude, a competência de fiscalizar as entidades contempladas com recursos financeiros, conforme segue:

Com relação a esta fiscalização, questões 6 e 7, o CEDCA fez uma deliberação, a qual não me recordo o numero, mas que delegou fiscalização aos técnicos dos escritórios regionais quem eram ligados a SECJ para realizarem a fiscalização *in locu*, eis que os conselheiros não dispunham de tempo e recursos para fiscalizar! Todavia, em duas oportunidades, pessoalmente pude participar de fiscalização em Londrina e Maringá, em instituições que receberam recursos do FIA. Lembro que alguns conselheiros não governamentais se dispuseram em realizar algumas fiscalizações que foram acompanhadas de técnicos locais da SECJ, justamente para verificar o atendimento ou não a objetivo dos convênios. (L. A. R)

A pergunta foi elaborada também aos conselheiros que atuaram no ano de 2010-2011. Para esse biênio 06 (seis) conselheiros, representando a sociedade civil organizada, assinalaram que:

QUADRO 41: RESPOSTA DA PERGUNTA Nº 8 DO QUESTIONÁRIO (2010-2011)

Fiscalização de entes parceiros	Quantidade	Índice
Sempre	3	49,99%
Algumas vezes	1	16,67%
Raras vezes	1	16,67%
Nunca se reuniu para tratar desse tema	1	16,67%
Total	6	100%

FONTE: Quadro elaborado pela autora (2013)

Uma conselheira não respondeu alegando que a competência de fiscalizar “não é do CEDCA/PR, em especial pelo acompanhamento dos convênios”.

A alegação feita não é condizente com o disposto no artigo 2º da Lei Estadual nº 13.278/2001 e alterações posteriores, a qual atribuiu ao CEDCA/PR a competência fiscalizatória (controlador). Ademais, o CEDCA/PR aprovou muitos convênios ou repasse de recursos para entidades privadas que realizaram políticas de atendimento as crianças. Assim, a pergunta tinha por objeto avaliar se os conselheiros acompanharam e fiscalizaram a execução dos convênios.

Outro conselheiro, além de atribuição de um conceito, complementou que: “todos os convênios com recursos do FIA são fiscalizados pelo CEDCA e qualquer assunto ao FIA tem que obrigatoriamente passar pelo CEDCA”.

Pois bem, constata-se das respostas apresentadas pelos conselheiros (as quais oscilaram muito) que, de modo geral, que o CEDCA/PR ainda não incorporou totalmente a função fiscalizatória, e um dos motivos identificados talvez seja a falta de clareza dessa atribuição. Ainda, essa prática de fiscalizar passou a ser mais frequente em 2011.

Muito embora a atribuição constitucional, artigo 70 e seguintes, para fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, seja do Tribunal de Contas da União e dos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, o CEDCA/PR não pode deixar de realizar o primeiro controle, ou o chamado controle social.

Desta forma, o CEDCA/PR como entidade que delibera para o repasse dos recursos para entes públicos, em especial municípios, e entidades da sociedade civil, sem fins lucrativos, que tem como objetivo institucional o atendimento das crianças e adolescentes, deve ser o primeiro a aprovar o relatório das atividades realizadas, antes do seu encaminhamento ao Tribunal de Contas.

Assim, os dados coletados apontam que no biênio 2006-2007 a função fiscalizatória do CEDCA/PR buscando verificar se as políticas deliberadas foram executados pelo Poder Executivo, oscilou entre ‘sempre’ (50%) e ‘algumas vezes’ (50%). Na gestão 2008-2009, a função fiscalizatória segundo os conselheiros, variou entre ‘algumas vezes’, ‘raras vezes’ e ‘nunca’, todos com percentual igual de 28,57%. Enquanto que biênio 2010-2011 a maioria dos conselheiros informou que essa prática

‘sempre’ aconteceu (42,85%). Mas, um quantitativo significativo de conselheiro também informou que essa prática ‘nunca aconteceu’ (28,57%).

Já quanto à fiscalização das entidades parceiras, os dados coletados demonstram que no biênio 2006-2007 a função fiscalizatória do CEDCA/PR, oscilou entre ‘sempre’ (50%) e ‘algumas vezes’ (50%). Na gestão 2008-2009, a maioria dos conselheiros (49,99%) afirmou que ‘algumas vezes’ o CEDCA/PR se reunia para tratar do tema. Enquanto que biênio 2010-2011 a maioria dos conselheiros informou que essa prática ‘sempre aconteceu’ (49,99%).

Esse resultado do ano biênio de 2010-2011, em especial no ano de 2011, vai ao encontro com o que foi registrado no mapeamento das deliberações e resoluções publicadas neste ano, em que se pode constatar que o CEDCA/PR deliberou em 06 (seis) ocasiões aprovando prestação de contas e atividades relacionadas à fiscalização de convênios firmados entre a Secretaria Estadual da Criança e Juventude e entidades parceiras, conforme segue:

QUADRO 42: MAPEAMENTO DAS DELIBERAÇÕES DE 2011 - FISCALIZAÇÃO

Nº da Deliberação	Fiscalização realizada
Deliberação 07/2011	Aprovou a prestação de contas parcial e o relatório de atividades do Grupo SOMA- Somando Amor, relativos ao ano de 2010 e início de 2011.
Deliberação 10/2011	Aprovou o 3º relatório de atividades do projeto “Biblioteca Interativa”, Convênio celebrado entre a Secretaria de Estado da Criança e da Juventude com o Grupo SOMA –Somando Amor pela Infância e Adolescência e a ABEC – Associação Brasileira de Educação e Cultura.
Deliberação 11/2011	Aprovou o 1º relatório de atividades do projeto “Infância na Mídia”, Convênio celebrado entre a Secretaria de Estado da Criança e da Juventude com a Escola de Desenvolvimento Humano Casa do Caminho (EDHUCCA) e CIRANDA – Central de Notícias dos Direitos da Infância e Adolescência.
Deliberação 12/2011	Aprovou o 1º relatório de atividades do projeto “Sociabilização Infantil”, Convênio celebrado entre a Secretaria de Estado da Criança e da Juventude com a Escola de Desenvolvimento Humano Casa do Caminho (EDHUCCA) e CIRANDA – Central de Notícias dos Direitos da Infância e Adolescência.
Deliberação 38/2011	Aprovou o 4º relatório de atividades do projeto “Biblioteca Interativa”, Convênio celebrado entre a Secretaria de Estado da Criança e da Juventude com a ABEC – Associação Brasileira de Educação e Cultura.
Deliberação 62/2011	Aprovou o relatório de atividades do projeto “Casa do Dodo”, Convênio celebrado entre a Secretaria de Estado da Criança e da Juventude com o Grupo SOMA –Somando Amor pela Infância e Adolescência.

FONTE: Quadro elaborado pela autora (2013)

Diante dos dados sistematizados quanto à função fiscalizatória foi possível perceber que os conselheiros que atuaram no período de 2007-2011 não tinham muito claro o que era o papel de fiscalizar as ações do Poder Executivo quanto à implementação das decisões do CEDCA/PR. Ainda, quanto à atribuição de fiscalizar a atuação das entidades parceiras, essa prática aconteceu nos anos de 2007-2010, mas somente em 2011 essa prática começou a ganhar efetividade e a aparecer nas deliberações do CEDCA/PR. Um dos motivos alegados por um dos conselheiros foi a existência de uma delegação de função para os técnicos dos escritórios regionais, ligados à Secretária da Criança e Juventude. Mas mesmo com essa delegação, o CEDCA/PR deveria se reunir para avaliar os relatórios e pareceres elaborados por esses profissionais, afinal o controle social, segundo a legislação, em última análise, é do Conselho Estadual dos Direitos das crianças e adolescentes.

5.8. SÍNTESE DOS DADOS COLETADOS

Da análise quantitativa e crítica das entrevistas, que somaram 18 (dezoito), realizadas com os conselheiros que representaram a sociedade civil organizada no período de 2007-2011, as quais buscavam responder diferentes aspectos relativos ao papel institucional do CEDCA/PR, pode-se constatar que:

a) Existe o caráter democrático e deliberativo, com espaço para debates coletivos, discussões, apresentação de propostas, para então se chegar a uma tomada de decisão.

b) A atuação do CEDCA/PR com questões técnicas, burocráticas e administrativas, deve-se a diversos fatores, como a própria atribuição legal de um conselho gestor que tem diversas funções burocráticas, aliada à burocracias administrativas; falta de apoio dos gestores; desconhecimento das regras do jogo; alteração na estrutura administrativa do Estado; pouca participação dos conselheiros; políticas prontas para deliberação; entre outras.

c) O aumento em 250% (duzentos e cinquenta por cento) de deliberações e resoluções no ano de 2011 ocorreu em razão da: apresentação de mais programas e projetos, inclusive pelo governo para utilizar recursos do FIA; para o gasto efetivo dos

recursos repassados em 2010 ao CEDCA/PR; continuidade dos projetos em andamento, muitos deles iniciados em 2007; para a destinação de recursos que estavam sem destinação e provenientes do orçamento de 2010; para implantação de ações constantes no Pacto da Infância e Adolescência, o qual foi firmado diante das discussões realizadas na Conferência Estadual dos direitos das crianças e adolescentes; participação e conhecimento mais efetivo dos conselheiros. Não houve mudança de paradigma e nem da política de atendimento na atuação do CEDCA/PR.

d) A interação do CEDCA/PR e o governo estadual, a começar pelo governador Roberto Requião, nos períodos de 2006-2007 e 2008-2009 e no ano de 2010, foi avaliada como 'boa' pela maioria dos conselheiros. O intercâmbio de relações entre o CEDCA/PR e o governo estadual no ano de 2011, na pessoa do governador Beto Richa, oscilou, segundo a maioria dos entrevistados, entre 'boa', 'regular' e 'ruim'.

e) As decisões do CEDCA/PR influenciaram, segundo a maioria das respostas 'algumas das vezes', no período de 2007-2011, na agenda do Poder Executivo Estadual, seja no governo Roberto Requião, seja no governo de Beto Richa.

f) O poder executivo estadual, representando pelo governador Roberto Requião, oscilou entre 'sempre aceitar' e 'algumas vezes aceitar' e colocar em prática as decisões do CEDCA/PR, no período de 2006-2010. Já o governador Beto Richa, no ano de 2011, alterou entre 'algumas vezes aceitar' ou 'raras vezes aceitar' e colocar em prática as decisões do CEDCA/PR. É importante registrar novamente que o comportamento de ambos agentes políticos não se coaduna com o contido na Resolução nº 105/2005 do CONANDA, bem como com o entendimento teórico de que as decisões desses arranjos institucionais são vinculativas.

g) Os conselheiros do CEDCA/PR, período de 2007-2011, tinham pouco conhecimento da atribuição fiscalizatória, tanto quanto em relação ao Poder Executivo quanto das entidades parceiras. Somente em 2011 a prática de fiscalizar entidades parceiras começou a ganhar espaço nas deliberações.

Pois bem, em face dos resultados aqui apontados, pode-se perceber que o papel institucional do CEDCA/PR, embora bastante atuante, merece aperfeiçoamento, em especial, uma busca por uma melhor relação com o Poder Executivo Estadual e, conseqüentemente, o ingresso de suas decisões na agenda política e, posteriormente a

sua efetiva fiscalização. Afinal, mesmo com a atribuição legal, desse importante arranjo democrático, que une num único espaço, representantes governamentais e da sociedade civil organizada, de formular, executar e fiscalizar as políticas de atendimento às crianças e adolescentes, isso somente poderá acontecer diante da parceria com o Poder Executivo, que tem a função legal de executar e colocar em prática, políticas sociais.

6. CONCLUSÕES

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu expressamente novas formas de participação direta do cidadão na gestão da coisa pública, visando garantir a democratização e a descentralização dos processos decisórios. Entre os mecanismos institucionais criados estão os conselhos gestores, espaços públicos de debate, uma arena decisória inovadora, na qual os cidadãos são participes na formulação, implementação e execução de políticas públicas.

De composição híbrida, os conselhos gestores reúnem representantes da sociedade civil e representantes governamentais, num *locus* de debate, capaz de promover a negociação de interesses públicos e privados. O papel desse novo arranjo institucional é estabelecido por lei, mas de modo geral, a função é consultiva, deliberativa e fiscalizatória, caracterizando um avanço na gestão democrática. Ademais, os conselhos têm importante função na descentralização de recursos públicos, participando ativamente do processo decisório de alocação dos recursos financeiros, bem como na realização do controle social.

Para explicar as razões para a institucionalização e o funcionamento desse novo arranjo institucional elegeu-se a teoria democrática deliberativa, na perspectiva do alemão Jürgen Habermas e dos latinos americanos Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella, comprometida com o debate público e com o diálogo, buscando o envolvimento direto dos potencialmente afetados nos processos de discussão e deliberação.

Jürgen Habermas defende uma proposta de democracia procedimental, na qual as deliberações ocorrem na esfera pública com a institucionalização de: debate entre os envolvidos, ação argumentativa com discursos e negociações, linguagem orientada para o entendimento e participação dos potencialmente atingidos.

Carlos Santiago Nino defendia a democracia deliberativa epistêmica considerando a moralidade social. De acordo com sua concepção dialógica, os potencialmente afetados devem participar das discussões coletivas, por meio de debates, apresentando argumentos devidamente fundamentados em proposições imparciais, para posteriormente, no processo de deliberação pela maioria, se alcançar

uma decisão moralmente correta e, por derradeira, aceitável. Para ele, o simples consentimento no voto da maioria não é democracia. Um dos pontos de destaque da teoria de Nino é a garantia da imparcialidade para a obtenção de uma decisão moralmente correta, a qual é obtida com a participação dos potencialmente afetados no debate público, com oportunidade igual para expressar suas razões e argumentos, com a possibilidade, inclusive, de mudar um posicionamento original. Em outras palavras, é o ingresso em um debate público, sem pré-julgamentos ou pré-conceitos e com possibilidade de mudança de opinião. A observância dessa premissa fará com que as decisões políticas sejam aceitas.

Roberto Gargarella complementa que o envolvimento permanente de cidadãos ativos e virtuosos no processo de tomada de decisão é uma condição necessária para o sistema democrático. Acrescenta que os potencialmente afetados, inclusive os grupos minoritários, devem apresentar argumentos e justificações para que se alcance a imparcialidade no processo de tomada de decisão. Segundo ele, o consenso só é possível depois do exercício da discussão coletiva. Para implementar e garantir a participação dos potencialmente afetados nos processos de deliberação, sua sugestão é o 'sistema de cotas'.

Das premissas da teoria deliberativa defendidas por Jürgen Habermas, Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella como: debate argumentativo, discussão pública coletiva, justificação dos argumentos, ampla participação dos potencialmente afetados, para então, se chegar a um consenso, chegou-se a conclusão de que são efetivamente aplicadas aos conselhos gestores.

O processo de deliberação é aplicado, de forma clara, na democracia participativa, que assegura a atuação efetiva dos cidadãos nas deliberações políticas. E a Constituição Federal de 1998 contemplou a participação popular na gestão da coisa pública por meio de dois canais democráticos de extrema relevância: o orçamento participativo e os conselhos gestores ou conselhos de políticas, esses últimos com um papel fundamental de atuar na formulação, implementação e execução de políticas públicas.

A Constituição Federal ao institucionalizar novas formas de participação popular na discussão, implementação e fiscalização das políticas públicas, consagrou a

democracia participativa como fundamento do Estado democrático de direito, isto é, um Estado que assegura a participação popular nos processos decisórios e ainda, garante que as normas constituídas devem ser respeitadas e cumpridas por todos, inclusive pelo próprio Estado.

Diante do avanço da Constituição Federal em assegurar expressamente a participação popular, mereceram destaque neste trabalho os conselhos gestores de políticas públicas, canais democráticos, que asseguram a interlocução Estado e sociedade, no qual atores governamentais e atores que representam a sociedade civil organizada, em coautoria, procuram formular, executar e fiscalizar políticas públicas.

Eles estão presentes nas três esferas de governo (municipal, estadual e federal) e são regulamentados por leis infraconstitucionais, e cada um possuiu regras internas para o pleno funcionamento. A competência é consultiva, deliberativa ou fiscalizatória, conforme a Lei de instituição.

Neste formato horizontal de deliberação, o aparato estatal compartilha o poder de decisão com a sociedade civil organizada, buscando com isso, atender e realizar as demandas e os anseios da coletividade, caracterizando os conselhos como verdadeiros canais de reivindicação plural.

Por essa razão, e visando a consolidação do caráter democrático nos processos decisórios, os conselhos desempenham um importante papel na descentralização de políticas públicas, em especial na implantação de programas e projetos sociais. Em outras palavras, os conselhos participam ativamente do processo de elaboração de uma política pública, especificamente nas fases de definição da agenda, na identificação de alternativas, na implementação e na avaliação.

Entre os muitos conselhos gestores existentes, elegeu-se o Conselho Estadual dos direitos da criança e adolescente - CEDCA/PR - para análise do seu potencial quanto à atribuição de formular, executar e fiscalizar políticas públicas, no período de 2007 a 2011.

Esse conselho integra a estrutura administrativa do governo estadual, vinculado à antiga Secretaria de Estado da Criança e da Juventude, que passou a se chamar Secretária da Família e Desenvolvimento Social. Em audiência pública realizada na Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, em 2010, a Secretária de Estado da

Criança e da Juventude e Presidente do CEDCA/PR, considerou o conselho como “órgão de natureza estatal especial”, ao apresentar o Relatório de Gestão 2003-2010 (PARANÁ, 2010).

Classificar um conselho gestor como ‘órgão de natureza estatal especial’ é, certamente desconsiderar totalmente a participação da sociedade civil organizada neste importante arranjo institucional democrático, neste espaço de interlocução dos cidadãos. Mesmo sabendo que os conselhos têm dependência e necessidades administrativas, em especial espaço físico, passagens, diárias e de equipe de funcionários para a realização dos atos burocráticos, não se pode deixar de considerar a sua composição e sua finalidade democrática quando da identificação de sua natureza jurídica.

O CEDCA/PR é composto por 24 (vinte e quatro) membros, destes 12 (doze) são oriundos do governo e 12 (doze) são provenientes da sociedade civil organizada, mais precisamente, de diferentes entidades que trabalham com crianças e adolescentes.

Entre as entidades eleitas para representar a sociedade civil organizada no CEDCA PR, um fenômeno interessante detectado na pesquisa é que 25% (vinte e cinco por cento) destas foram as mesmas para atuar em três biênios (2006-2007; 2008-2009; 2010-2011). E ainda, 58% (cinquenta e oito por cento) delas atuaram em dois biênios, seja de forma consecutiva ou intercalada, o que pode nos evidenciar, possivelmente, uma profissionalização.

Outro aspecto que chama atenção é a diversidade e a territorialidade ocupada por essas entidades que representaram a sociedade civil organizada, tendo em vista que elas são provenientes de diversas regiões do Estado do Paraná. Isso evidencia uma universalidade, ou pelo menos uma tentativa, de representação dos potencialmente afetados pelas decisões.

Ademais, buscando avaliar o que delibera um conselho gestor, realizou-se um estudo exploratório das atas e deliberações do Conselho Estadual dos direitos das crianças e adolescentes do Paraná, CEDCA/PR, no período de 2007 a 2011. Do ‘raio x’ realizado, criou-se uma categorização dos temas discutidos, bem como foi contabilizada

a frequência com que esses temas eram trazidos para discussão na plenária do CEDCA/PR.

Do diagnóstico realizado chegou-se aos seguintes números: em 2007 foram 03 (três) deliberações que efetivamente decidiram pela implementação de programas, projetos ou ações relacionadas às políticas públicas sociais voltadas ao atendimento das crianças e adolescentes; já no ano seguinte foram 02 (duas) deliberações; em 2009 foram 05 (cinco) deliberações; em 2010 foram 05 (cinco) deliberações e em 2011 foram 11 (onze) deliberações que decidiram pela implementação de programas, projetos ou ações relacionados às políticas públicas sociais de atendimento às crianças e adolescentes.

Muito embora a atuação do CEDCA/PR na aprovação de programas e projetos sociais ou, ainda, na realização de ações para o atendimento das crianças e adolescentes tenha se dado, em média, em 16,45% (dezesesseis, vírgula quarenta e cinco por cento) das deliberações e resoluções expedidas no período de 2007 a 2011, isso não o desqualifica enquanto arranjo institucional democrático e canal de reivindicação plural. Afinal, a Lei Estadual nº 9.579/1991 e suas alterações posteriores, descreve inúmeras funções ao CEDCA/PR, que são desde formular a política, deliberar sobre as prioridades, controlar as ações de execução da política até inúmeras questões de ordem administrativa como: incentivar e apoiar a realização de eventos, estudos e pesquisas, promover o intercâmbio com entidades públicas e privadas, aprovar o cadastramento de entidades, gerir o FIA, entre outros.

Ressalta-se que muitos dos programas, projetos e ações de atendimento às crianças e adolescentes criados no ano de 2007, foram aperfeiçoados e prorrogados nos anos seguintes, e a maioria se mantém até os dias atuais. Isso pode demonstrar uma maturidade do Conselho na atribuição de formular, executar e fiscalizar políticas de atendimento às crianças e adolescentes.

Com vistas à compreensão dos dados mapeados, efetivou-se uma entrevista, encaminhada por e-mail, na qual 18 (dezoito) conselheiros representantes da sociedade civil organizada que atuaram no período de 2007 a 2011, respondem a um questionário.

Das respostas apresentadas, algumas até de modo subjetivo e que foram além do que foi perguntado, mas de grande contribuição, chegou-se a seguintes conclusões:

a) Que o CEDCA/PR é um arranjo institucional democrático e deliberativo, em que há espaço para debates coletivos, discussões, proposições de argumentos para, então, se chegar a uma tomada de decisão;

b) Que a atuação do CEDCA/PR com questões técnicas, burocráticas e administrativas, deve-se a diversos fatores, em especial diante das suas próprias atribuições institucionais;

c) Que o aumento em 250% (duzentos e cinquenta por cento) de deliberações e resoluções no ano de 2011 ocorreu, entre outros, em face da apresentação de mais programas e projetos, com vistas a efetividade dos recursos financeiros repassados em 2010, bem como a continuidade dos projetos anteriormente aprovados e outros em andamento;

d) A interação do CEDCA/PR e o governador Roberto Requião foi considerada 'boa' pelos conselheiros, enquanto que com o governador Beto Richa oscilou, segundo a maioria dos entrevistados, entre 'boa', 'regular' e 'ruim';

e) Que as decisões do CEDCA/PR influenciaram na agenda do Poder Executivo, período de 2007-2011, na 'maioria das vezes';

f) Muito embora o entendimento teórico e o disposto na Resolução nº 105/2005 do CONANDA, são de que as decisões dos Conselhos são vinculativas ao Poder Executivo, a pesquisa demonstrou que governador Roberto Requião oscilou entre 'sempre' aceitar e 'algumas vezes' aceitar e colocar em prática as decisões do CEDCA/PR, no período de 2006-2010. Já o governador Beto Richa, no ano de 2011, alterou entre 'algumas vezes' aceitar ou 'raras vezes' aceitar e colocar em prática as decisões do CEDCA/PR;

g) Os conselheiros tem pouco conhecimento da atribuição de fiscalizar, seja em relação ao Poder Executivo quanto às entidades parceiras, e essa prática começou a ganhar espaço em 2011.

Mesmo com a realização dessa dissertação que envolveu pesquisa teórica, documental e entrevistas, algumas dúvidas ainda não obtiveram respostas amplamente satisfatórias, a saber: por que algumas decisões do CEDCA/PR entraram na agenda do

Poder Executivo e outras demandas foram consideradas menos importantes? Os potencialmente afetados pelas decisões se fizeram representar no CEDCA/PR? O critério da eleição para a seleção das entidades não-governamentais é a forma mais indicada de representação? O número de resoluções e deliberações é a única forma de avaliar externamente os resultados da atuação do CEDCA/PR? Outras variáveis, como a condução dos trabalhos nas câmaras setoriais e as pautas prioritárias estabelecidas em conferências, influenciaram diretamente na atuação do CEDCA/PR? A aprovação de mais programas, projetos e ações para a implementação de políticas públicas de atendimentos às crianças e adolescentes gera, paralelamente, mais burocracias e tarefas administrativas para o CEDCA/PR?

Pois bem, é sabido que existem limitações na condução do processo de deliberação de políticas públicas nos conselhos gestores, mas isso não parece retirar, de modo algum, dessa prática democrática o seu valor na consolidação da democracia participativa.

O fortalecimento desse importante espaço público de discussão e deliberação é uma das formas é propiciar o debate, a discussão, a apresentação de argumentos e propostas, visando assim assegurar uma prática adequada, efetivamente participativa e democrática, na discussão, implementação e execução de políticas públicas, em especial, políticas sociais.

Ademais, não se pode deixar de considerar que, possivelmente, há certa resistência do Estado em partilhar o poder de decisão. Muitos governantes não aceitam a participação da sociedade civil no planejamento, execução e fiscalização das ações voltadas às políticas públicas, comprometendo a implantação da democratização das decisões.

A conquista da participação popular na discussão das políticas públicas, mesmo com *status* de direito constitucionalmente assegurado, depende, para se concretizar na realidade social, no exemplo dos Conselhos, da aprovação de leis infraconstitucionais (âmbito federal, estadual e municipal), bem como da participação e envolvimento mais efetivo e concreto dos cidadãos.

Neste sentido, na busca de uma cidadania plena, afirma Soczer (2008, p.150) que “ser cidadão não é esperar que outros, seja o Estado ou o mercado, nos coloquem

como alvo ou objetivo de suas ações”. Segundo ele, a cidadania exige que cada um reconheça o seu direito, o qual “somente será reconhecido pelo outro se for, primeiro, auto-reconhecido”.

Com isso, mesmo diante das muitas barreiras que são colocadas na atuação plena dos conselhos, é possível acreditar neste importante arranjo democrático que busca reunir, num único espaço, atores governamentais e não governamentais, para discutir, debater, formular e executar, políticas públicas sociais.

Entretanto, ainda que existam obstáculos, de ordem política e social, para a participação popular na gestão da coisa pública, Odete Medauar sugere alguns melhoramentos que os gestores públicos poderão alcançar ao se valerem da democracia participativa:

[...] a participação liga-se à identificação do interesse público de modo compartilhado com a população; associa-se ao decréscimo da discricionariedade; propicia atenuação da unilateralidade na formação dos atos administrativos; liga-se também às práticas contratuais baseadas no consenso, na negociação, na conciliação de interesses”. (MEDAUAR, 2003, p.230)

Partindo do princípio de que a gestão pública é compartilhada, não há como conceber a elaboração de política pública, em especial de ordem social, como as políticas de atendimento às crianças e adolescentes, sem a participação efetiva dos conselhos gestores.

Os conselhos gestores, hodiernamente, são peças fundamentais na governança pública, haja vista que por meio desses arranjos institucionais, se assegura a efetividade democrática e atuação descentralizadora na função pública de formular, executar e fiscalizar políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. PEDROTI, Paula. PÓ, Marcos Vinicius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria Rita. ABRUCIO, Fernando Luiz. PACHECO, Regina Silvia. (Orgs) **Burocracia e política no Brasil: Desafios para o Estado Democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

ACONTURCAM - Associação dos Conselhos Tutelares da Região de Campo Mourão. Blog. Publicação de 04 de outubro de 2011. **Encaminhamento do Manifesto ao Ministério Público – CAOPCA**. Disponível em: <<http://aconturcam.blogspot.com.br/2011/10/normal-0-21-false-false-false.html>> de 04 de outubro de 2011> Acesso em 10 de julho de 2013.

ALARCON, Sylvio. **Quem delibera? Representação, imparcialidade e legitimidade na democracia deliberativa** Revista de Estudos Jurídicos, a.16, nº 23, 2012. Disponível em: <<http://periodicos.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/article/viewFile/544/648>> Acesso em 16 de janeiro de 2013.

ALMEIDA, Carla. TATAGIBA, Luciana. **Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas**. Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo, nº 109, jan/mar 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-66282012000100005&script=sci_arttext> Acesso em 18 de janeiro de 2013.

AGENCIA DE NOTÍCIAS DOS DIREITOS DA INFANCIA - ANDI Comunicação e Direitos. **Governo do Paraná estuda extinguir Secretaria de Estado da Criança e da Juventude**, publicado em 10 de maio de 2011. Disponível em:<<http://www.andi.org.br/infancia-e-juventude/pauta/governo-do-parana-estuda-extinguir-secretaria-de-estado-da-crianca-e-da-j>> Acesso em 10 de julho de 2013 Curitiba: 2011.

ARANTES, Rogério Bastos. LOUREIRO, Maria Rita. COUTO, Cláudio. TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Controle democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. In: LOUREIRO, Maria Rita. ABRUCIO, Fernando Luiz. PACHECO, Regina Silvia. (Orgs) **Burocracia e política no Brasil: Desafios para o Estado Democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

ARAÚJO, Cícero. Razão pública, bem comum e decisão democrática. IN: COELHO, Vera Schattan P; NOBRE, Marcos (orgs). **Participação e Deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: ed. 34, 2004, p.157-169

ARENDT, Hannah. **Crises da República**. Tradução de José Volkmann. São Paulo: Perspectiva, 2006.

_____. **Da Revolução**. Tradução Fernando Dídimo Vieira. São Paulo: Ática, 1988.

ARRETCHE, Marta. **Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo**. Revista brasileira de Ciências Sociais, vol.14, nº40. São Paulo, Junho:

1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n40/1712.pdf>> Acesso em 27 de outubro de 2012.

_____. Estado Federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. São Paulo: FAPESP. 2000.

ARTURI, Carlos S. **O Debate Teórico sobre mudança de regime político: o caso brasileiro**. Revista de Sociologia e Política, nº 17. Curitiba: novembro de 2001, p.11-31.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. IN: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a Democracia: Os Caminhos da Democracia Participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2002. p.561-697.

_____. **Teoria democrática e deliberação pública**. Lua Nova, nº 50, São Paulo, 2000. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452000000200003&lng=en Acesso em 11 de fevereiro de 2013.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade: para uma teoria geral da política**. Tradução Marco Aurélio Nogueira, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. **O futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo**. Tradução Marco Aurélio Nogueira, 5ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em 10 de janeiro de 2013.

BRASIL. **Decreto-lei nº 25, de 30 de novembro de 1937**. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm> Acesso em 10 de janeiro de 2013.

BRASIL. **Lei Federal nº 1.310 de 1951**. Cria o Conselho Nacional de Pesquisa e da outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1950-1969/L1310.htm Acesso em 10 de janeiro de 2013.

BRASIL. **Lei Federal nº 6.938 de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm> Acesso em 11 de janeiro de 2013.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.069/1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm> Acesso em 11 de junho de 2013.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.142 de 1990**. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm. Acesso em 12 de janeiro de 2013.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.213/1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm> Acesso em 01 de outubro de 2012.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.242, de 12 de outubro de 1991**. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8242.htm> Acesso em 01 de outubro de 2012.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.742/1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm> Acesso em 10 de janeiro de 2013.

BRASIL. **Lei Federal nº 9.131, de 1995**. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Cria o Conselho Nacional de Educação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9131.htm> Acesso em 10 de janeiro de 2013.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; SECRETARIA NACIONAL DE ARTICULAÇÃO SOCIAL. **Conselhos Nacionais: dados básicos, organização, gestão atual, finalidade, composição e competências**. Brasília. 2010.

BRASIL. Resolução nº 105, de 15 de junho de 2005. Dispõe sobre os parâmetros para criação e funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente. Disponível em <<http://www.sedh.gov.br/clientes/sedh/conselho/conanda/resol>>. Acesso em 10 de janeiro de 2013.

BONAVIDES, Paulo. **Política e Constituição: os caminhos da democracia**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1985.

_____. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. São Paulo: Malheiros Editores. 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Edições Almedina, 7ª ed. 2003.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira . Políticas Públicas, coletânea, volume 2. **Conselhos de Políticas Públicas: desafios para sua institucionalização**. Org. SARAVIA, Enrique. FERRAREZI, Elisabete. Brasília: ENAP, 2006.

CARVALHO, Ailton Mota. **Globalização, estado e políticas públicas**. In Muniz, José Norberto; GOMES, Elaine Cavalcante (Organizadores). Participação social e gestão pública: as armadilhas da política de descentralização. Belo Horizonte, 2002, p.83-95.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Civilização Brasileira Rio de Janeiro: 2001.

CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E ADOLESCENTE DO ESTADO DO PARANÁ – CEDCA/PR. **Regimento Interno**. 2010.

CODATO, Adriano Nervo. **Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia**. Revista de Sociologia Política, nº 25, Curitiba, nov. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200008&lng=pt&nrm=iso> Acesso: 28 de junho de 2012

COSTA, Pietro. **Poucos, Muitos, Todos. Lições de História da Democracia**. Tradução de Luiz Ernani Fritoli. Curitiba: Editora da UFPR, 2012.

_____; ZOLO, Danilo (Org.) **O Estado de Direito: história, teoria e crítica**. Tradução Carlos Alberto Dastoli. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p.279-301.

DAHL, Robert. **Who Governs? Democracy and Power in a American City**. New Haven: Yale University Press, 1961, p.1-8, 89-103, 223-228, 271-275.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. Universidade Federal do Ceará: Fortaleza, 1986.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução Nelson Boeira. Martins Fontes, 2010, p.279.

DRYZEK, John S. Legitimidade e economia na democracia deliberativa. Tradução Mauro Victoria Soares. IN: COELHO, Vera Schattan P; NOBRE, Marcos (orgs). **Participação e Deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: ed. 34, 2004.

FARIA, Cláudia Feres. Os determinantes da efetividade democrática da participação social. In: AVRITZER, Leonardo. SILVA, Eduardo Moreira da. (Coords). **Democracia, república e participação**. Belo Horizonte: UFMG. 2008.

FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. Tradução Mauro Victoria Soares. IN: COELHO, Vera Schattan P; NOBRE, Marcos (orgs). **Participação e Deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: ed. 34, 2004, p.173-209.

GARGARELLA, Roberto. **As teorias da justiça depois de Rawls: um breve manual de filosofia política**. Tradução Alonso Reis Freire. São Paulo: WMF Martins fontes, 2008.

_____. **Democracia deliberativa y el papel de los jueces frente a los derechos sociales**. México: Perfiles Latinoamericanos, Julio-diciembre de 2006, nº28. p.1-31. Disponível em <<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/115/11502801.pdf>> Acesso em 16 de janeiro de 2013.

_____. **La democracia deliberativa e sus presuntas paradojas**. Cuaderno de Investigacion nº 85. Colección bibliográfica, Enero de 2011. Disponível em: <http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1036&context=leonardo_garcia_jaramillo> Acesso em 16 de janeiro de 2013.

GODOY, Miguel Gualano. **Constitucionalismo e Democracia: uma leitura a partir de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella**. Coleção Direito, desenvolvimento e justiça: série produção científica. São Paulo: Saraiva, 2012.

GOHN, Maria da Gloria. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. **Conselhos gestores na política social urbana e participação popular**. Cadernos MetrÓpole nº 7, 1º sem. 2002, p. 9-31.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997a, Volume 1.

_____. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997b, Volume 2.

_____. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2ª ed. 2003, Volume 2.

HELLER, Patrick. ISAAC, T. M. Thomas. O perfil político e institucional da democracia participativa: lições de Kerela, Índia. Tradução de Antônio Calheiros. IN: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a Democracia: Os Caminhos da Democracia Participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2002; p.599 a 645.

HERINGER, Rosana Rodrigues. **Estratégias de descentralização e políticas públicas**. In Muniz, José Norberto; GOMES, Elaine Cavalcante (Organizadores). Participação social e gestão pública: as armadilhas da política de descentralização. Belo Horizonte, 2002.

HÖFLING, Eloisa de Matos. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. Cadernos Cedes, ano XXI, nº 55, novembro/2001. Disponível no endereço eletrônico <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>> Acesso em 18 de agosto de 2013.

KELSEN, Hans. **A Democracia**. Tradução de Ivone Castilho Benedetti, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla e Vera Barkow. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KRIEGER, Olga Maria de Querosz. **Experiência de Participação Social no Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Dissertação de Mestrado em Sociologia. Programa de Pós Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Paraná. Curitiba: 2012.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; ACHARYA, Arnab. Lugares e atores da democracia: arranjos institucionais participativos e sociedade civil em São Paulo. IN: COELHO, Vera Schattan P; NOBRE, Marcos (orgs). **Participação e Deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: ed. 34, 2004, p.343-367.

LIMA, Anderson Silva de. Conselhos Municipais de Saúde: uma forma de controle social ou fruto da obrigatoriedade de sua existência? IN: ROCHA, Ana Angélica Bezerra de Melo; LIMA, Anderson Silva de; NASCIMENTO, José Leonardo Ribeiro; SOUSA, José Magalhães de. (Orgs) **Participação e Controle nas Políticas Sociais**. Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2010.

LUCAS, John Randolph. **Democracia e participação**. Tradução de Caio Paranhos Rocha. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Democracia Deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade**. Cadernos de Pesquisa – PPGSP-UFSC, nº 33, novembro de 2002. Disponível em <<http://www.sociologia.ufsc.br/cadernos/Cadernos%20PPGSP%2033.pdf>> Acesso em 22 de outubro de 2012.

MARQUETTI, Adalmir; CAMPOS, Geraldo Adriano. Democracia e Redistribuição: apontamentos iniciais. IN: MARQUETTI, Adalmir; CAMPOS, Geraldo Adriano; PIRES, Roberto (Orgs.) **Democracia Participativa e Redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo**. São Paulo: Xamã, 2008, p.13-29.

MARQUETTI, Adalmir. Orçamento Participativo, Redistribuição e Finanças Municipais: a experiência de Porto Alegre entre 1989 e 2004. IN: MARQUETTI, Adalmir; CAMPOS, Geraldo Adriano; PIRES, Roberto (Orgs.) **Democracia Participativa e Redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo**. São Paulo: Xamã, 2008, p.30-54.

MAUÉS, Antonio Gomes Moreira. **Poder e Democracia: o Pluralismo Político na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Síntese, 1999.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 26ª Ed., 2009.

MERLE, Jean-Christophe. **A democracia deliberativa soluciona o quê?** Veredas do Direito, Julho/Dezembro de 2004. Tradução de Cláudia Toledo. Disponível em <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/127/108>> Acesso em 16 de janeiro de 2013.

MINHOTO, Antônio Celso Baeta. **Democracia, princípios democráticos e legitimidade**: novos desafios na vivência democrática. Revista Direito, Estado e Sociedade, nº 32, Janeiro-junho de 2008. PUC - Rio de Janeiro.

MILLS, C. Wright. **A elite do poder**. Tradução de Waltensir Dutra. 4ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981, cap. I.

MORONI, José Antonio. Entrevista concedida à Abong (Associação Brasileira de ONGs) no dia 11/07/2011, disponível em: <<http://reformapolitica.org.br/entrevistas/170-ha-o-desafio-de-se-pensar-em-sistema-de-participacao-popular-que-abarque-todas-as-formas-organizativas-da-sociedade-afirma-moroni.pdf>> Acesso em 06 de julho de 2013.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo? A questão fundamental da democracia**. Tradução: Peter Naumann. São Paulo: Max Limonad. 2ª ed. 2000.

NASCIMENTO, José Leonardo Ribeiro. A atuação dos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar: Análise comparativa entre o controle administrativo e o controle público. IN: ROCHA, Ana Angélica Bezerra de Melo; LIMA, Anderson Silva de; NASCIMENTO, José Leonardo Ribeiro; SOUSA, José Magalhães de. (Orgs) **Participação e Controle nas Políticas Sociais**. Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2010.

NINO, Carlos Santiago. **La constitucion de la democracia deliberativa**. Barcelona: Editorial Gedisa, S.A. 1ª ed. 1997.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. IN: COELHO, Vera Schattan P; NOBRE, Marcos (orgs). **Participação e Deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: ed. 34, 2004, p.21-40.

OLIVEIRA, Virgílio César da Silva e; PEREIRA, José Roberto; OLIVEIRA, Vânia A. R. de. **Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil**. Caderno EBAPE.BR ,vol.8, nº3, Rio de Janeiro, Setembro de 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1679-39512010000300004&script=sci_arttext> Acesso em 11 de fevereiro de 2013.

PARANÁ. **Lei Estadual nº 9.579, de 22 de março de 1991**. Regulamenta o parágrafo único do artigo 216 da Constituição Estadual, que dispõe sobre a criação, organização e competência do Conselho Estadual de Defesa da Criança e Adolescente. Publicado no Diário Oficial nº 3482 de 02/04/91. Disponível em www.cedca.pr.gov.br, acesso em 01 de setembro de 2012.

PARANÁ. **Lei Estadual nº 10.014 de 29 de junho de 1992**. Dá nova redação à Lei nº 9.579, de 22 de março de 1991, que trata da criação do Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente e cria o FIA. Disponível em <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=6729&codItemAto=56068>>. Acesso em 10 de janeiro de 2013.

PARANÁ. **Decreto Estadual nº 3.963/1994**. Aprovação do Regulamento do Fundo Estadual para Infância e Adolescência (FIA) Disponível em: <http://celepar7cta.pr.gov.br/SEEG/sumulas.nsf/2b08298abff0cc7c83257501006766d4/b ee8591837e179b1832572cf004bcf4a?OpenDocument> Acesso em 10 de janeiro de 2013.

PARANÁ. **Deliberações e Resoluções do Conselho Estadual da criança e adolescente**. Disponível em: <<http://www.cedca.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=15>> Acesso em 01 de outubro de 2012.

PARANÁ. **Relatório de Gestão 2003-2010**. Da Secretária de Estado da Criança e da Juventude à Assembléia Legislativa do Estado do Paraná. Disponível em: <<http://www.cedca.pr.gov.br/arquivos/File/relatoriodegestao2003-2010.doc>> Acesso em 02 de abril de 2013.

PERISSINOTO, Renato M. Poder e participação no Conselho Municipal de Assistência Social de Curitiba (1999-2001). IN: FUKS, Mário; PERISSINOTO, Renato M; SOUZA, Nelson Rosário (orgs). **Democracia e Participação: os Conselhos Gestores do Paraná**. Curitiba: UFPR, 2004.

REIS, Fábio Wanderley. Deliberação, Interesses e Sociedade Civil. IN: COELHO, Vera Schattan P; NOBRE, Marcos (orgs). **Participação e Deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: ed. 34, 2004, p.63-92.

RICCI, Rudá. **Novos movimentos sociais: uma nova concepção de espaço e gestão pública**. In Muniz, José Norberto; GOMES, Elaine Cavalcante (Organizadores). Participação social e gestão pública: as armadilhas da política de descentralização. Belo Horizonte, 2002, p.96-135

ROCHA, Ana Angélica Bezerra de Melo. Conselho de Alimentação Escolar: uma análise da sua efetividade democrática e das contribuições para o programa de alimentação escolar. IN: ROCHA, Ana Angélica Bezerra de Melo; LIMA, Anderson Silva de; NASCIMENTO, José Leonardo Ribeiro; SOUSA, José Magalhães de. (Orgs) **Participação e Controle nas Políticas Sociais**. Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2010.

ROCHA, Roberto. **A Gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil**. Revista Pós Ciências Sociais. v.1, nº11, São Luis-MA: 2009. <http://www.ppgcsoc.ufma.br/index.php?option=com_content&view=article&id=318&catid=72&temid=114> Acesso: 15 de junho de 2012.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social ou Princípios do Direito Político**. Tradução: Pietro Nassetti. Livro I: Capítulo VI. Livro II: Capítulos IV e VII. São Paulo: Martins Claret Ltda, 2ª edição, 2008.

SADER, Emir. Para outras democracias. IN: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a Democracia: Os Caminhos da Democracia Participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2002; p.649 a 679.

SALGADO, Eneida Desiree. Jean-Jacques Rousseau e o Estado Moderno. In: OPUSZKA, Paulo Ricardo; CARBONERA, Silvana Maria (Org.) **Direito Moderno e Contemporâneo: Perspectivas Críticas**. Pelotas-RS: Delfos, 2008, p.83-92.

SANTOS, Boaventura de Sousa. AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. IN: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a Democracia: Os Caminhos da Democracia Participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2002 , p.39-82.

_____. AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: AVRITZER, Leonardo. SILVA, Eduardo Moreira da. (Coords) **Democracia, república e participação**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. IN: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a Democracia: Os Caminhos da Democracia Participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2002, p.455-559.

_____. **Renovar a Teoria Crítica e Reinventar a Emancipação Social**. Tradução Mouzar Benedito. São Paulo: Boitempo, 2007.

SARAVIA, Enrique. Políticas Públicas, coletânea, volume 1: **Introdução à Teoria da Política Pública**. In: SARAVIA, Enrique. FERRAREZI, Elisabete (Org). Brasília: ENAP, 2006.

SILVA, Frederico Barbosa; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. Políticas Sociais no Brasil: Participação Social, Conselhos e Parcerias. Capítulo 8. In: JACCOUD, Luciana (Org). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA,

2005. <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2009/Livro_Questao_Social.pdf>
Acesso: 28 de junho de 2012

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle Social da Função Administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 2005.

SOCZEK, Daniel. **ONGs e Democracia: metamorfoses de um paradigma em construção**. Curitiba: Juruá, 2008.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, ano 8, nº 16, p.20-45. Porto Alegre: jul./dez. 2006. Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=pt&nrm=iso&userID=-2> Acesso em 17 de setembro de 2012.

SOUZA, Celina. **Estado da Arte da pesquisa em Políticas Públicas**. IN: HOCHAMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. (Orgs). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007, p.65-86.

SOUZA, José Magalhães de. O combate à corrupção eleitoral no Brasil: Mobilização social e eficácia da Lei nº 9.840/1999. IN: ROCHA, Ana Angélica Bezerra de Melo; LIMA, Anderson Silva de; NASCIMENTO, José Leonardo Ribeiro; SOUSA, José Magalhães de. (Orgs) **Participação e Controle nas Políticas Sociais**. Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2010.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p.47-103.

_____ **Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate**. Revista de Sociologia Política. nº 25, Curitiba: nov. 2005. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000200017>> Acesso em 28 de junho de 2012.

TEIXEIRA, Ana Cláudia C.; MORONI, José Antônio; MARX, Vanessa. Políticas de participação e novas institucionalidades democráticas no contexto Brasileiro recente. IN: SERAFIM, Lizandra; MORONI, José Antônio. **Sociedade Civil e novas Institucionalidades democráticas na América Latina: dilemas e perspectivas**. São Paulo: Instituto Polis e INESC, 2009, p.83-97.

TONELLA, Celene. Conselhos municipais de políticas públicas na região de Maringá. IN: FUKS, Mário; PERISSINOTO, Renato M; SOUZA, Nelson Rosário (orgs). **Democracia e Participação: os Conselhos Gestores do Paraná**. Curitiba: UFPR, 2004.

UGARTE, Pedro Salazar. Que participação para qual democracia? IN: COELHO, Vera Schattan P; NOBRE, Marcos (orgs). **Participação e Deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: ed. 34, 2004, p.93-106.

VITALE, Denise. Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do orçamento participativo. IN: COELHO, Vera Schattan P; NOBRE, Marcos (orgs). **Participação e**

Deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: ed. 34, 2004, p.239-254.

WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Públicos Participativos: Sociedade Civil e novas instituições no Brasil Democrático. IN: COELHO, Vera Schattan P; NOBRE, Marcos (orgs). **Participação e Deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo.** São Paulo: ed. 34, 2004, p.210-238

WERLE, Demilson Luís. Democracia deliberativa e os limites da razão pública. IN: COELHO, Vera Schattan P; NOBRE, Marcos (orgs). **Participação e Deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo.** São Paulo: ed. 34, 2004, p.131-156.

ANEXO 1

Entrevista com os Conselheiros do CEDCA/PR (período de 2006 a 2007)

Pesquisadora: Luciane Schulz Fonseca

Mestranda do curso de Políticas Públicas da UFPR

E-mail: lucianesf@ufpr.br ou lucianesf@bol.com.br

Nome do Conselheiro: _____

(Identificação é opcional)

Representatividade: () governo () sociedade civil () Outro (MP/OAB/Adolescentes)

Atenção!

Na pergunta 2 você pode assinalar mais de uma resposta.

01) Nas reuniões do CEDCA/PR no período de 2006 a 2007 havia espaço para os conselheiros realizarem debates coletivos, discussões, apresentação de propostas e argumentos, para então, concretizarem a votação das demandas?

- () Sempre
- () Algumas vezes
- () Raras vezes
- () Nunca havia espaço para debate

02) Por que no período de 2006 a 2007 as discussões do CEDCA/PR estiveram mais voltadas aos aspectos periféricos das políticas do que propriamente à elaboração de políticas públicas voltadas as crianças e adolescentes?

- () burocracias administrativas.
- () ausência de novos projetos.
- () ausência de recursos financeiros.
- () pouca participação dos conselheiros.
- () desconhecimento das regras do jogo.
- () falta de apoio dos gestores públicos.
- () Outro(s) motivo(s). Qual (is): _____

03) Como foi a interação do CEDCA/PR e o governo estadual entre os anos de 2006-2007 - Governo Roberto Requião?

- () Ótima
- () Boa
- () Regular
- () Ruim
- () Péssima

04) As decisões do CEDCA/PR influenciaram na agenda do Poder Executivo Estadual quando da formulação (programas e projetos) de políticas públicas relacionadas às crianças e adolescentes?

Período de 2006 – 2007: Governo Roberto Requião

- () Sempre
- () Algumas vezes
- () Raras vezes
- () Nunca influenciaram

05) O Poder Executivo Estadual aceitou e colocou em prática as decisões do CEDCA/PR?

Período de 2006- 2007: Governo Roberto Requião.

- Sempre
- Algumas vezes
- Raras vezes
- Nunca aceitou

06) O CEDCA/PR se reuniu, no período de 2006 a 2007, para analisar se as políticas deliberadas foram realizadas pelo Poder Executivo Estadual?

- Sempre
- Algumas vezes
- Raras vezes
- Nunca se reuniu para tratar desse tema.

07) O CEDCA/PR se reuniu, no período de 2006 a 2007, para analisar se as políticas deliberadas foram realizadas pelos entes parceiros (convênios)?

- Sempre
- Algumas vezes
- Raras vezes
- Nunca se reuniu para tratar desse tema.

Obrigada pela colaboração!

ANEXO 2

Entrevista com os Conselheiros do CEDCA/PR (período de 2008 a 2009)

Pesquisadora: Luciane Schulz Fonseca
Mestranda do curso de Políticas Públicas da UFPR
E-mail: lucianesf@ufpr.br ou lucianesf@bol.com.br

Nome do Conselheiro: _____

(Identificação é opcional)

Representatividade: () governo () sociedade civil () Outro (MP/OAB/Adolescentes)

Atenção!

Na pergunta 2 você pode assinalar mais de uma resposta.

01) Nas reuniões do CEDCA/PR no período de 2008 a 2009 havia espaço para os conselheiros realizarem debates coletivos, discussões, apresentação de propostas e argumentos, para então, concretizarem a votação das demandas?

- () Sempre
- () Algumas vezes
- () Raras vezes
- () Nunca havia espaço para debate

02) Por que no período de 2008 a 2009 as discussões do CEDCA/PR estiveram mais voltadas aos aspectos periféricos das políticas do que propriamente à elaboração de políticas públicas voltadas as crianças e adolescentes?

- () burocracias administrativas.
- () ausência de novos projetos.
- () ausência de recursos financeiros.
- () pouca participação dos conselheiros.
- () desconhecimento das regras do jogo.
- () falta de apoio dos gestores públicos.
- () Outro(s) motivo(s). Qual (is): _____

03) Como foi a interação do CEDCA/PR e o governo estadual entre os anos de 2008 a 2009 - Governo Roberto Requião?

- () Ótima
- () Boa
- () Regular
- () Ruim
- () Péssima

04) As decisões do CEDCA/PR influenciaram na agenda do Poder Executivo Estadual quando da formulação (programas e projetos) de políticas públicas relacionadas às crianças e adolescentes?

Período de 2008 a 2009: Governo Roberto Requião

- () Sempre
- () Algumas vezes
- () Raras vezes
- () Nunca influenciaram

05) O Poder Executivo Estadual aceitou e colocou em prática as decisões do CEDCA/PR?

Período de 2008 a 2009: Governo Roberto Requião.

- Sempre
- Algumas vezes
- Raras vezes
- Nunca aceitou

06) O CEDCA/PR se reuniu, no período de 2008 a 2009, para analisar se as políticas deliberadas foram realizadas pelo Poder Executivo Estadual?

- Sempre
- Algumas vezes
- Raras vezes
- Nunca se reuniu para tratar desse tema.

07) O CEDCA/PR se reuniu, no período de 2008 a 2009, para analisar se as políticas deliberadas foram realizadas pelos entes parceiros (convênios)?

- Sempre
- Algumas vezes
- Raras vezes
- Nunca se reuniu para tratar desse tema.

Obrigada pela colaboração!

ANEXO 3

Entrevista com os Conselheiros do CEDCA/PR (período de 2010 a 2011)

Pesquisadora: Luciane Schulz Fonseca
 Mestranda do curso de Políticas Públicas da UFPR
 E-mail: lucianesf@ufpr.br ou lucianesf@bol.com.br

Nome do Conselheiro: _____

(Identificação é opcional)

Representatividade: () governo () sociedade civil () Outro (MP/OAB/Adolescentes)

Atenção!

Nas perguntas 2 e 3 você pode assinalar mais de uma resposta.

01) Nas reuniões do CEDCA/PR no período de 2010 a 2011 havia espaço para os conselheiros realizarem debates coletivos, discussões, apresentação de propostas e argumentos, para então, concretizarem a votação das demandas?

- () Sempre
- () Algumas vezes
- () Raras vezes
- () Nunca havia espaço para debate

02) Por que no período de 2010 a 2011 as discussões do CEDCA/PR estiveram mais voltadas aos aspectos periféricos das políticas do que propriamente à elaboração de políticas públicas voltadas as crianças e adolescentes?

- () burocracias administrativas.
- () ausência de novos projetos.
- () ausência de recursos financeiros.
- () pouca participação dos conselheiros.
- () desconhecimento das regras do jogo.
- () falta de apoio dos gestores públicos.
- () Outro(s) motivo(s). Qual (is): _____

03) Por que no ano de 2011 ocorreram mais deliberações e resoluções e foram formuladas (programas e projetos) mais políticas públicas no CEDCA/PR do que nos quatro anos anteriores?

- () apresentação de mais programas e projetos pelos conselheiros que representam a sociedade civil.
- () apresentação e mais programas e projetos pelos conselheiros que representam o governo.
- () liberação de mais recursos.
- () alteração na equipe diretiva do CEDCA/PR.
- () maior interação entre CEDCA e governo Beto Richa.
- () Outro(s) motivo(s). Qual (is): _____

04) Como foi a interação do CEDCA/PR e os governos estaduais entre os anos 2010 e 2011?

4.1) Ano de 2010: Governo Roberto Requião e Orlando Pessutti

- () Ótima
- () Boa
- () Regular
- () Ruim
- () Péssima

4.2) Ano de 2011: Governo Beto Richa

- Ótima
- Boa
- Regular
- Ruim
- Péssima

05) As decisões do CEDCA/PR influenciaram na agenda do Poder Executivo Estadual quando da formulação (programas e projetos) de políticas públicas relacionadas às crianças e adolescentes?

5.1) Ano de 2010: Governo Roberto Requião e Orlando Pessutti

- Sempre
- Algumas vezes
- Raras vezes
- Nunca influenciaram

5.2) Ano de 2011: Governo Beto Richa

- Sempre
- Algumas vezes
- Raras vezes
- Nunca influenciaram

06) O Poder Executivo Estadual aceitou e colocou em prática as decisões do CEDCA/PR?

6.1) Ano de 2010: Governo Roberto Requião e Orlando Pessutti.

- Sempre
- Algumas vezes
- Raras vezes
- Nunca aceitou

6.2) Ano de 2011: Governo Beto Richa.

- Sempre
- Algumas vezes
- Raras vezes
- Nunca aceitou

07) O CEDCA/PR se reuniu, no período de 2010 a 2011, para analisar se as políticas deliberadas foram realizadas pelo Poder Executivo Estadual?

- Sempre
- Algumas vezes
- Raras vezes
- Nunca se reuniu para tratar desse tema.

08) O CEDCA/PR se reuniu, no período de 2010 a 2011, para analisar se as políticas deliberadas foram realizadas pelos entes parceiros (convênios)?

- Sempre
- Algumas vezes
- Raras vezes
- Nunca se reuniu para tratar desse tema.

Obrigada pela colaboração!