

RODRIGO RODRIGUES DIAS

A AÇÃO EFETIVA DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CMDCA) DE TOLEDO/PR: VINCULAÇÃO E PRIORIDADE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciências Sociais, do Centro de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, *Campus* de Toledo, como requisito parcial à obtenção do Título de Mestre em Ciências Sociais.

Professora Orientadora: Dra. Maria Salete Souza de Amorim

**TOLEDO
2012**

RODRIGO RODRIGUES DIAS

A AÇÃO EFETIVA DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CMDCA) DE TOLEDO/PR: VINCULAÇÃO E PRIORIDADE

Dissertação apresentada como requisito parcial ao Título de Mestre em Ciências Sociais, da Universidade Estadual do Oeste do Paraná.

Toledo, 27 de fevereiro de 2012.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Orientadora Dra. Maria Salete Souza de Amorim (UNIOESTE/UFBA)

Profa. Dra. Maria Victória Espiñeira González (UFBA)

Profa. Dra. Zelimar Soares Bidarra (UNIOESTE)

Catálogo na Publicação elaborada pela Biblioteca Universitária
UNIOESTE/Campus de Toledo.
Bibliotecária: Marilene de Fátima Donadel - CRB – 9/924

D541a	<p>Dias, Rodrigo Rodrigues</p> <p>A ação efetiva do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) de Toledo/PR : vinculação e prioridade / Rodrigo Rodrigues Dias .-- Toledo, PR : [s. n.], 2012. 203 f.</p> <p>Orientadora: Dra. Maria Salete Souza de Amorim Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Campus de Toledo. Centro de Ciências Sociais e Humanas. Programa de Pós- Graduação em Ciências Sociais</p> <p>1. Ciências sociais – Dissertações 2. Direito das crianças 3. Menores – Estatuto legal, leis, etc. 4. Conselho Municipal de Direitos da Criança e Adolescente (CMDCA) 5. Políticas públicas – Toledo (PR) 6. Assistência à menores – Toledo (PR) 7. Participação comunitária I. Amorim, Maria Salete Souza de, Or. II. T</p> <p>CDD 20. ed. 305.23 346.810135 362.7098162</p>
-------	--

Dedico este trabalho às mulheres que me tornaram o homem que sou. Em memória de minha avó Layde, que me deu amor sem limite. Em homenagem à minha mãe, Denise, a quem devo a vida e o caráter. Em reconhecimento ao afeto da Cida, que me fez ser o filho mais velho que ela nunca teve. Em admiração e em demonstração de todo o amor do mundo à minha esposa, Leize, com quem compartilho a vida e com quem compartilharei a eternidade.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos os que colaboraram com a construção desta dissertação. Agradecer é sempre tarefa difícil, em face das numerosas pessoas que concorreram, ainda que indiretamente, no percurso e no término deste trabalho. Mesmo assim, algumas merecem menção, por estarem expressamente ligadas a esta produção.

Assim, primeiramente agradeço à minha mãe, por ser sempre a primeira e grande incentivadora, além de revisora de meus escritos. Agradeço à minha esposa o apoio irrestrito, desde a primeira vez em que mencionei o interesse em concorrer à vaga de aluno regular do mestrado. Agradeço ao meu filho Vitor a paciência por dividir o pai com esta dissertação. Um dia poderá entender a importância deste passo na vida de quem o ama tanto. Agradeço ao meu irmão Claudemir, que já passou pelo árduo caminho da obtenção do grau de mestre, as conversas. Enfim, agradeço aos meus parentes mais próximos, que me ouviram nos momentos de aflição e que me ofertaram palavras de incentivo, como meu avô Dozinho, minha mãe Cida e meu tio Kennedy.

Agradeço a troca de experiência e o incentivo na concepção do pré-projeto de pesquisa, bem como para que eu concorresse, efetivamente, à vaga, aos amigos, professores e mestres Sandres Sponholz e Simone Sponholz.

Agradeço ao Professor Doutor Silvio Antônio Colognese, nosso coordenador, a luz lançada nos caminhos a seguir para a completude do trabalho e a disposição de partilhar de nossas angústias. Agradeço ao Professor Doutor Osmir Dombrowski as críticas construtivas apresentadas no Seminário de Dissertação, que ajudaram a corrigir desvios e aprumar o rumo. Agradeço às Professoras Doutora Zelimar Soares Bidarra e Doutora Rosana Katia Nazzari as valiosas contribuições na banca de qualificação.

Agradeço aos meus amigos, destacando os paulistas que adotaram o Paraná como eu, Luiz Otávio e Liliam, os quais me ouviram tantas vezes e debateram ideias comigo.

Agradeço a toda equipe que trabalha comigo, tanto na Vara da Infância e da Juventude e Anexos da Comarca de Toledo/PR, como na 201ª Zona Eleitoral, a colaboração, sem a ajuda

da qual as demandas da profissão tornariam inviável atingir o sonho de escrever essa dissertação.

Agradeço à Secretária Executiva dos Conselhos de Toledo, Sra. Tânia Midding, o fornecimento de todo o material necessário para pesquisa, além de estar sempre disposta a esclarecer dúvidas e responder a e-mails.

Agradeço aos colegas do curso o companheirismo, a seriedade que sempre tiveram em analisar o meu trabalho, nas aulas de Metodologia e nos Seminários de Dissertação, além de inúmeras outras conversas informais, na sala de aula e nos corredores da Unioeste.

Agradeço à nossa Secretária Sandra, que hoje trilha outros merecidos caminhos, a contribuição na construção deste Mestrado e por ter um dedo, arrisco dizer, na dissertação de cada um de nós oito.

Agradeço, mais recentemente, ao amigo Hugo, outro forasteiro em terras paranaenses, cuja inteligência e precisão foram por mim absorvidas na finalização da dissertação.

Agradeço, especialmente, à minha orientadora, Professora Doutora Maria Salete, o empenho, a paciência, a dedicação, o cuidado, o incentivo, as críticas, enfim, a possibilidade de ser orientado por uma personalidade admirável, um exemplo a ser seguido no mundo acadêmico. É uma honra ter meu nome associado ao seu.

Por fim, agradeço ao Programa de Pós Graduação Stricto Sensu em Ciências Sociais, do Centro de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, campus de Toledo as oportunidades.

Não há boa democracia sem costume democrático, e costume democrático significa ser honesto no exercício dos próprios negócios, leal nas trocas (...), respeitar a si e aos outros, estar consciente das obrigações, não somente jurídicas, mas também morais, que cada um de nós tem para com o próximo (...); enfim, saber distinguir e não confundir interesses privados e públicos.

Norberto Bobbio

DIAS, Rodrigo Rodrigues. **A Ação Efetiva do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) de Toledo/PR: vinculação e prioridade.** Dissertação (Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciências Sociais) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná – *Campus Toledo*.

RESUMO

A pesquisa busca verificar a relação entre a ação efetiva dos Conselhos Gestores, como espaços de participação democrática, e as questões da vinculação e da prioridade por meio do Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes, da Cidade de Toledo/PR, com base nas gestões 2007/2009 e 2009/2011. Por ação efetiva entendemos aquela que contempla a participação da sociedade civil nos debates, na proposição e na elaboração de decisões sobre políticas públicas municipais na área da criança e do adolescente e que busca os meios de fazer valer o teor do decidido junto ao Poder Público Municipal. De um lado, a vinculação, por mandamento constitucional e legal, determina a inclusão, nos orçamentos públicos, das políticas públicas deliberadas nos âmbitos dos Conselhos. Por outro lado, também há previsão de atendimento prioritário às demandas da população infantojuvenil, que deve ser realizado pelas ações do Conselho, o que reflete na impositividade das deliberações. Entretanto, a realidade dos Conselhos tem demonstrado que o Poder Público não tem convertido as deliberações em políticas públicas municipais, as quais, na seara da Infância e da Juventude, têm de ser prioritárias. Com base na análise das atas, no decorrer das duas gestões, corroboramos a explicação, formulada como hipótese inicial de trabalho, a este descompasso, lastreada no comportamento do próprio Conselho: quanto mais efetiva for a ação do Conselho, mais o Poder Público acatará suas deliberações, incluindo-as no orçamento e transformando-as em políticas públicas.

Palavras-chave: Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente; ação efetiva; vinculação; atendimento prioritário; participação.

DIAS, Rodrigo Rodrigues. **The effective action of the Municipal Council for the Rights of the Child and Adolescent (MCRCA) Toledo / PR: binding and priority.** Dissertation (Post-graduate studies in Social Sciences) – State University of West of Paraná – *Campus Toledo*.

ABSTRACT

The research seeks to investigate the relationship between the effective action of the Management Councils, as spaces for democratic participation, and the issues of binding and priority through the Municipal Council for the Rights of the Child and Adolescent of the City of Toledo / PR, based on the administrations of 2007/2009 and 2009/2011. By effective action, we understand the one which includes the participation of civil society in the debates, proposals and preparation of decisions about public policies in the municipal area of child and adolescent and seeks the means to enforce the substance of the decision by the municipal government. On the one hand, the binding, by legal and constitutional commandment, determines the inclusion, in public budgets, of the deliberated public policies by the Councils. On the other hand, there is also the prediction of priority attendance of the infantojuvenil demands, which must be accomplished by the actions of the Council, and reflects in the imposing of the deliberations. However, the reality of the Councils has shown that the Government has not converted the decisions in municipal public policies, which, in the area of Children and Youth, must be priority. Based on the analysis of the records in the course of two terms, we corroborate the explanation, formulated as initial working hypothesis, backed the Council's own behavior: the more effective is the Council's action, the more the Government will comply with their deliberations, including them in the budget and turning them into public policy.

Keywords: Municipal Councils for the Rights of the Child and Adolescent; effective action; binding; priority attendance; participation.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 CONSELHOS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE SOB O ENFOQUE DAS TEORIAS DEMOCRÁTICAS	20
1.1 REPRESENTAÇÃO: TEORIA ELITISTA DE SCHUMPETER E A TEORIA PLURALISTA DE DAHL	20
1.2 DELIBERAÇÃO: HABERMAS E COHEN	25
1.3 PARTICIPAÇÃO: PATEMAN e MACPHERSON	29
1.4 REPRESENTAÇÃO VS. PARTICIPAÇÃO?	33
1.5 CONSELHOS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO	35
2 PARTICIPAÇÃO NO BRASIL	42
3 CONSELHOS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: EXPLORANDO O DESENHO CONSTITUCIONAL	49
3.1 DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA	49
3.2 PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO	57
3.2.1 Participação paritária	57
3.2.2 Vinculação das deliberações e prioridade	58
4 INFÂNCIA, JUVENTUDE, DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS	63
5 PROBLEMA DE PESQUISA, HIPÓTESE E METODOLOGIA	70
5.1 DESENHO INSTITUCIONAL	72
5.2 USO DO ESPAÇO DO CONSELHO	73
5.3 PRODUÇÃO DO CONSELHO	76
5.4 ESTRATÉGIAS UTILIZADAS PELO CONSELHO PARA TER SUAS DELIBERAÇÕES ACOLHIDAS E CONVERTIDAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS	78
6 ANÁLISE DOS INDICADORES DE AÇÃO EFETIVA	82
6.1 DESENHO INSTITUCIONAL	82
6.2 USO DO ESPAÇO PÚBLICO	92
6.3 PRODUÇÃO DO CONSELHO	97
6.4 ESTRATÉGIAS UTILIZADAS PELO CONSELHO PARA TER SUAS DELIBERAÇÕES ACOLHIDAS E CONVERTIDAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS	100
6.4.1 Política de acolhimento institucional	101

6.4.2 Programas do departamento de atendimento à criança e ao adolescente: Contra Turno e PROJovem	103
6.4.3 Cofinanciamento de programas governamentais pelo Fundo	104
6.4.4 Políticas contra a violência	105
6.4.5 Apresentação de número de atendimentos pela rede	105
6.4.6 Conferência Municipal: acompanhamento das propostas aprovadas	106
6.4.7 Política de atendimento da saúde mental	107
6.4.8 Atendimento inicial de crianças e adolescentes em regime de acolhimento	107
6.4.9 Medida socioeducativa de internação	108
6.4.10. Política de prevenção, combate e tratamento à drogadição	110
6.4.11 Políticas públicas na área de cultura	112
6.4.12 Primeiras conclusões	113
7 AÇÃO EFETIVA, VINCULAÇÃO E PRIORIDADE	117
CONSIDERAÇÕES FINAIS	123
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS (CITADAS E CONSULTADAS)	128
ANEXO 1 – Resolução nº 14/2009, do Tribunal de Contas do Estado do Paraná	135
ANEXO 2 – Instrução Normativa nº 36/2009, do Tribunal de Contas do Estado do Paraná	137
ANEXO 3 – Lei Municipal nº 1.712/1991	157
ANEXO 4 – Lei Municipal nº 2.043/2010	173
ANEXO 5 – Regimento Interno do CMDCA de Toledo/PR	192
ANEXO 6 – Lei Municipal nº 2.040/2010	201

INTRODUÇÃO

A partir do último quarto do século XVIII, como resultado das revoluções liberais, o mundo ocidental testemunhou a disseminação da democracia representativa. O sistema baseava-se no governo representativo e, em sua concepção teórica original, foi formulado com o objetivo de dar exercício de poder a uma minoria aristocrática, entendida como a mais capaz, lastreada pelo processo eleitoral, ou seja, eleita pelo povo.

Aliás, o próprio Montesquieu (1996, p. 169) advertia que "[...] a grande vantagem dos representantes é serem eles capazes de discutir os negócios públicos. O Povo não é de todo adequado para isso: o que constitui um dos grandes inconvenientes da Democracia". O grande vício das antigas Repúblicas seria, justamente, a possibilidade de o povo tomar decisões ativas, "[...] coisa de que ele é absolutamente incapaz" (idem, 1996, p. 170). Ao povo não é dado entrar no governo, salvo para escolher seus representantes. Segundo Montesquieu, todos os homens seriam capazes de, no âmbito de sua comunidade de convívio, escolher quem seriam os mais hábeis para se envolver nos problemas políticos.

A implantação dos governos representativos veio acompanhada da restrição de sua escolha, por meio do sufrágio censitário: uma minoria aristocrática, escolhida pela mesma minoria aristocrática.

O avanço democrático dos governos representativos foi a expansão do sufrágio, que alcançou, na primeira metade do século XX, a universalidade, salvo raras e aceitáveis exceções, baseadas no discernimento, como o menor de idade e o incapaz.

Mesmo com essa expansão, a representação passou a ser alvo de críticas, já que ela se resume a uma forma de compor governos e atribui aos escolhidos para essa composição a decisão sobre os meios e os modos de promover o bem comum. Esse representante, no entanto, não está adstrito à vontade dos que o elegeram e muito menos representa somente os que o elegeram, mas o todo. Em princípio, salvo moralmente, não é exigido que leve a efeito as propostas que o conduziram ao cargo, tampouco lhe é exigido prestar contas ao eleitorado. Essas faltas não geram a perda de mandato.

O jogo eleitoral e a expansão do sufrágio criaram o ambiente favorável para o surgimento dos partidos políticos, como grupos organizados para fins de disputar os cargos eletivos, visando, em última análise, a obtenção do poder.

Segundo Michels (1982, p. 15), a democracia é inconcebível sem organização. A reivindicação de uma determinada classe, diante da sociedade, seja qual for a sua qualidade, necessita de uma organização. A organização "[...] é o único meio de criar uma vontade

coletiva". As massas não viabilizam o seu autogoverno, como seria o ideal prático da democracia. Além do fato de o indivíduo se anular dentro da multidão e, conseqüentemente, sua personalidade e seu sentimento de responsabilidade, há a impossibilidade mecânica e técnica de sua realização. Com efeito, a reunião de milhares ou milhões de deliberantes, em assembleias regulares, é um desafio de espaço e de tempo. E, segue Michels, ainda que dispuséssemos dos meios de comunicação social, "[...] como seria possível reunir tamanhas multidões em um determinado local, em horas fixas e com a freqüência que impõem as exigências da vida partidária" (ibidem, p. 18). Destarte, surge a necessidade de delegados a representar as massas.

Os partidos organizam a vontade do povo e expressam suas reivindicações perante as autoridades. A implantação do governo representativo e sensível é a razão de ser essencial dos partidos. Os partidos possuem, pois, uma função representativa e expressiva (SARTORI, 1982, p. 48/49).

Afinal, como já havia percebido Burke, a existência de divergência, no seio da sociedade, é uma realidade incontornável e tal divergência pode ser canalizada a fim de melhorar a organização e o controle do governo. Assim, portanto, a dissensão não é algo necessariamente perturbador da ordem política. O partido é a parte de um todo que busca servir aos propósitos desse todo, possuem, pois, os partidos uma justificativa funcional: servem a objetivos e desempenham papéis (SARTORI, 1982, p. 46/47).

Quanto à função representativa, Sartori aponta duas dificuldades: primeiramente afirma ser controversa a possibilidade de os partidos representarem os seus eleitores e não os seus membros e, em segundo lugar, a teoria da representação não se sai bem quando precisa alojar os partidos, já que é perfeitamente possível e concebível a representação sem eles. No que tange à função expressiva, os partidos têm o mérito de transmitir reivindicações populares, apoiadas por pressões: "[...] o partido lança seu próprio peso nas reivindicações a que se sente obrigado a fazer eco" (SARTORI, 1982, p. 49). O autor levanta, também, objeção a essa função. Os partidos, além de expressar, canalizam a vontade popular. Desta forma, também a manipulam.

Michels argumenta que as organizações ganham complexidade. Ao mesmo tempo em que estruturam as massas, provocam-lhes modificações. O autor afirma que em toda organização há uma tendência à oligarquia, à divisão em uma minoria dirigente e uma maioria dirigida. Em suma:

Mas, na realidade, à medida que a organização cresce, o direito de controle reconhecido à massa torna-se cada vez mais ilusório. Os partidários devem renunciar

a dirigir ou mesmo a supervisionar todos os assuntos administrativos. Vêm-se obrigados a confiar esta tarefa a certas pessoas, especialmente nomeadas para tal fim, a funcionários pagos pela organização. A massa é reduzida a contentar-se com prestações de contas sumaríssimas ou a recorrer a comissões de controle. (MICHELS, 1982, p. 22).

Sintetizando as posições dos dois autores, o partido político tende, em sua organização, a formar oligarquias dirigentes, que acabam representando os interesses de seus membros, em detrimento dos eleitores. Na função de intermediação, ao captar a vontade popular, também exercem sua manipulação. De outra banda, a representação, por eles promovida, pode ser feita por outras entidades, sem qualquer prejuízo. A representação, por meio de partidos acaba também sofrendo críticas e afastando o cidadão da coisa pública.

No que concerne, especificamente, à experiência brasileira, as críticas aos partidos pátrios são várias. O monopólio leva políticos profissionais a buscarem os partidos meramente como forma de preencher condição de elegibilidade, sem ter vínculo efetivo com o programa partidário. Tanto isso ocorre que a fidelidade partidária, tradicionalmente, tem pouco eco em nossa política, com mudanças de uma legenda a outra sem qualquer pudor¹. Na verdade, os partidos têm se convertido em meros instrumentos ao alcance de poder, tanto que os programas não são muito distintos entre si. Dessa maneira, o eleitorado direciona seu voto ao candidato, sem dar maior importância ao partido que o apresentou.

Dentro dessa linha de argumentação, os partidos formam uma oligarquia, reunindo profissionais da política, que manejam ingressar nos círculos dirigentes, como alertou Michels. Acabam sendo um espaço fechado e hierarquizado, com saberes e práticas específicos, dificultando o acesso das pessoas para disputas eleitorais.

Resume Florentino (2008, p. 228):

Ainda em relação a este monopólio da representação política institucional, é preciso mencionar que o clímax das democracias liberais, o momento eleitoral, é ainda mais centralizado pelos partidos políticos. Por mais anunciado que seja que o futuro do país está nas mãos dos eleitores (conforme a campanha do TSE de estímulo ao voto nas eleições de 2006), é muito mais factível perceber que as mãos dos políticos, seus apoiadores, financiadores e grupos midiáticos detêm um acesso consideravelmente maior a esferas de decisão de grande impacto nas eleições, como definição de candidaturas, destinação do fundo partidário, formulação do programa de governo e construção da agenda (debates e embates). A distância entre o eleitor e candidato se faz presente em todos os momentos da campanha.

¹ De acordo com a Resolução – TSE n. 22.610, de 2007, o partido político pode solicitar, na Justiça Eleitoral, a decretação da perda de cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa.

Diante do monopólio, surgem grupos de pressão, que atuam nos bastidores do poder, sem qualquer tipo de institucionalidade e, portanto, sem nenhum tipo de controle, que influenciam as decisões por meios nem sempre lícitos. Tais grupos agem nos corredores, nos “cafezinhos”, nos eventos sociais, enfim, por trás das instituições e longe dos olhos dos eleitores.

Há que se considerar, ainda, que, no cenário de modernidade, as pessoas buscam participar de questões ditas menores ou que não tenham apelo tão genérico, superpondo-se a questões mais tradicionais, ligadas a classes, que ainda são os objetos dos programas partidários. Nesse aspecto, procuram a participação por meio de canais de pressão, como os movimentos sociais, mas restringem-se a pressionar, não tendo legitimidade de pleitear cargos, levando suas bandeiras.

Soma-se ao conjunto de críticas, a posição de Araújo (2004), quanto ao controle dos eleitores, remontando ao que Sartori já escrevia sobre a manipulação, no processo de intermediação. Para aquele autor, o monopólio possibilita aos partidos, por meio de acordos explícitos ou implícitos, a imposição de suas vontades sobre os eleitores, particularmente no que tange ao limite de divergências consideradas legítimas para o sistema. Num quadro político de um mundo de mudanças aceleradas, o monopólio assegura a exclusividade de representação aos expoentes da velha ordem, da velha política, dos velhos antagonismos que já teriam perdido o sentido. A sociedade, diante do monopólio, estaria privada de mecanismos hábeis a promover a renovação necessária, no tempo certo.

As oligarquias partidárias têm, em nossa história recente, buscado justificar o abuso do poder legitimamente assentado na vontade popular, no resultado das urnas. Presidentes distintos utilizam-se da justificativa das urnas para combater qualquer tipo de contestação às suas diretrizes (ESPIÑEIRA & TEIXEIRA, 2008, p. 479).

A representação partidária e a conseqüente exclusão da população do campo das decisões políticas têm enfrentado críticas e teóricos têm se debruçados em alternativas para conciliar as sociedades contemporâneas e complexas com a possibilidade de dar maior ampliação ao compartilhamento das decisões políticas entre os governos e os cidadãos, buscando resgatá-los da apatia política.

O primeiro capítulo desta dissertação tem o condão de revisitar a sistematização teórica da representação, a partir das contribuições de Schumpeter e do modelo de democracia competitiva e elitista que se contrapõe aos ideais “clássicos” dos governos do povo, o que seria, na verdade, uma utopia. Propondo um modelo que entende como real, o autor enfatiza o caráter meramente procedimental da democracia, que funciona como um processo de escolha

de líderes. O pluralismo de Robert Dahl também será explorado, nesta primeira parte, dada sua contribuição acerca da teoria da competição política e da representação.

Esse é o modelo a partir do qual as teorias deliberativas e participativas vão se debruçar e antagonizar, com o objetivo de sanear a falta de legitimidade da representação e de ampliação da participação da população no curso dos mandatos, por via do compartilhamento das decisões. Entre os teóricos da democracia deliberativa, serão referenciados Habermas e Cohen, e na discussão da democracia participativa serão utilizados os trabalhos de Pateman e Macpherson. Tais referenciais teóricos servirão como fundamento para analisar a importância dos conselhos gestores de direitos das crianças e dos adolescentes na democracia brasileira.

Os Conselhos são a forma mais avançada de compartilhamento de decisões e o que mais perto há, ao menos institucionalmente, de mecanismo de participação popular. Bobbio (2000, p. 259), ao dissertar sobre a crise da participação nos Estados democráticos reais, aponta "[...] a instituição de órgãos de decisão popular fora dos institutos clássicos do governo parlamentar (a chamada democracia dos conselhos) [...]" como uma proposta de medidas para reavivar a participação e torná-la mais eficaz.

Ainda assim, os Conselhos estão inseridos num sistema político constitucionalmente definido como uma democracia representativa por partidos e esse dado não pode ser ignorado. Daí perguntar se eles têm o condão de substituir a representação. E a resposta é negativa. Os Conselhos, de acordo com Lüchmann (2007), são instrumentos de reconfiguração da própria representação, por meio da participação.

Depois de revisar as teorias democráticas e situar os Conselhos como instrumentos de representação, mas com forte impacto da participação, o segundo capítulo analisará a evolução da participação no Brasil, a partir do período de redemocratização. O objetivo é apresentar o contexto político em que a experiência participativa dos Conselhos no Brasil ocorreu e alguns desafios que a nossa trajetória política determina para a consolidação dessa experiência.

No terceiro capítulo será realizada uma abordagem mais jurídica dos Conselhos, através da exploração de seu desenho constitucional. Depois de analisar a sua inserção nos trabalhos da Assembleia Constituinte, será explicado como o texto constitucional foi elaborado e qual a interpretação que ele vem recebendo. O objetivo principal desse capítulo é demonstrar que os Conselhos são órgãos deliberativos e que a política pública deve ser debatida em seu âmbito e o resultado dessa discussão/deliberação deve ser convertido em políticas públicas municipais e, quanto aos direitos da criança e do adolescente, com prioridade absoluta de atendimento, conforme escolha do legislador constituinte.

O quarto capítulo será dedicado à infância e à juventude, sendo essa expressão apropriada no sentido de adolescência, como o texto original da Constituição Federal, antes da Emenda nº 65/2010, que acrescentou o jovem. Será exposto como o Brasil tratou, em sua história judicial, a questão da criança e do adolescente, traçando os caminhos para chegarmos às concepções atuais, de pessoas em peculiar condição de desenvolvimento, sujeitos de direitos, os quais devem ser protegidos de forma integral e com prioridade absoluta. Será explicado como se deu a inclusão legislativa da proteção à criança e ao adolescente: de sua total ausência até a doutrina da proteção integral. Nesse contexto, será objeto de discussão o papel das políticas públicas para implementação dos direitos garantidos por lei e como o paradigma da proteção integral reflete na gestão da política, destacando, aí, o papel dos Conselhos.

Após a exposição do referencial teórico e analítico sobre o tema em questão, o capítulo quinto abordará o problema de pesquisa, a hipótese e os aportes metodológicos da presente dissertação. Algumas questões foram suscitadas a partir de incongruências observadas na prática cotidiana dos Conselhos.

Apesar da clareza dos dispositivos constitucionais, a apontar o caráter deliberativo e vinculante das deliberações dos Conselhos, observações empíricas do seu funcionamento vêm apontando que "[...] o poder de decisão dos conselhos é extremamente limitado e [...] sua efetivação é dependente, em geral, da concordância dos membros do poder executivo" (GONZÁLEZ, 2000, p. 298). Qual seria a razão de tal descompasso?

A problematização proposta consiste na verificação da existência de uma relação entre a ação efetiva do Conselho e a atribuição de caráter vinculante e prioritário às suas decisões por parte da Administração Pública. A pesquisa buscou confirmar (ou rejeitar) a hipótese de que quanto mais efetiva for a ação do Conselho, mais a Administração Pública converterá suas decisões em políticas públicas municipais.

A ação efetiva é definida aqui como aquela que contempla a participação da sociedade civil nos debates, na proposição e na elaboração de decisões sobre políticas públicas municipais na área da criança e do adolescente e que busca os meios de fazer valer o teor do decidido junto ao Poder Público Municipal.

Do conceito construído de ação efetiva, extraímos três elementos principais: 1) a participação da sociedade civil; 2) as decisões do Conselho, e 3) as estratégias para que o quanto decidido seja convertido em uma política pública municipal. A ampliação da participação da sociedade é um dos pilares que justificam a própria existência dos Conselhos. Contudo, somente com a atribuição de poder decisório é que haverá, de fato, o que de direito

já é previsto, que é o compartilhamento das decisões entre o Poder Público e a população, representada dentro do Conselho.

Como instrumentos de medidas da ação efetiva foram eleitos quatro indicadores: desenho institucional, uso do espaço público, produção do Conselho e estratégias utilizadas pelo Conselho para ter suas deliberações acolhidas e convertidas em políticas públicas. Eles serviram de base na análise das atas de reuniões, num estudo comparativo entre duas gestões subsequentes, a de 2007/2009 e a de 2009/2011.

Na sequência, no capítulo sexto, são examinados os dados levantados, isso feito com base nos indicadores eleitos, bem como serão analisados alguns resultados individualmente, no campo de cada indicador. E no capítulo sétimo os indicadores serão analisados em conjunto, expondo os resultados da pesquisa, com base na hipótese aventada.

De todo o exposto, é perceptível que o trabalho faz a apreensão do fenômeno sob o enfoque não só da Política, como também do Direito. A partir das normas pertinentes, com fulcro nas referências teóricas da Política, buscaremos desvendar as razões de as previsões legais não se transformarem em realidade. As pesquisas já publicadas, apesar de abordarem a deficiência de um trabalho deliberativo dos Conselhos e/ou a inércia por parte dos Poderes Públicos de conversão das decisões em políticas públicas, não fornecem uma explicação para essa lacuna. Ora, se há lei, por que não há implementação fática dessa lei? E a resposta a essa pergunta demanda o trânsito entre a Política e o Direito.

Os Conselhos Municipais também já foram bastante pesquisados, principalmente pela importância do poder local, com seu âmbito delimitado e sua faceta mais real. A grande parte dos estudos, não obstante, dedica-se aos Conselhos de Assistência Social e de Saúde, havendo poucos trabalhos que enfocam, especificamente, os Conselhos da Criança e do Adolescente.

A política pública destinada à criança e ao adolescente tem características bastante peculiares em sua normatização, a destacar sua intersetorialidade, a descentralização político-administrativa, com a municipalização do atendimento e a necessidade de se promover a prioridade absoluta, como será objeto do capítulo quarto, o que justifica um tratamento especial ao Conselho de Gestão dessa política.

Diante do exposto, analisar a razão do descompasso entre as previsões constitucionais e infraconstitucionais e a realidade política local é o objetivo desta pesquisa. Parte-se do pressuposto de que a observância dos princípios da vinculação e da prioridade é essencial para a realização do princípio democrático de participação popular, por meio dos Conselhos Gestores.

O campo das Ciências Sociais permite entender os complexos mecanismos e relações que acompanham a democratização da sociedade, sendo de extrema relevância a compreensão dos fenômenos sob o ponto de vista científico, possibilitando pensarmos em mecanismos para torná-la ainda mais efetiva.

1 CONSELHOS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE SOB O ENFOQUE DAS TEORIAS DEMOCRÁTICAS

As discussões hodiernas sobre o conceito de democracia remontam às questões de representação, deliberação e participação. Representação, como pensada pelos teóricos elitistas ou competitivos, cujo principal expoente, Joseph A. Schumpeter, concebe a democracia como um método de escolha de lideranças, assim como assinalada pelos pluralistas, como primordial para a democracia contemporânea, dentre os quais cabe destacar Robert A. Dahl. Deliberação e participação, como correntes de pensamentos que se contrapõem àquela concepção, buscam dar maior fundamentação social, destacando o envolvimento dos cidadãos e a possibilidade de influírem na esfera decisória – além dos períodos de eleição para renovação dos mandatos.

A democracia representativa atravessa uma crise de credibilidade em face da apatia da população em relação à política. A apatia provém da sensação de ausência de efetiva representação dos diversos interesses sociais e a crise de credibilidade provém principalmente dos índices de corrupção na Administração Pública, que demandam a reavaliação das relações do governo e da sociedade. Neste processo de reavaliação é que se incluem as teorias discursivas ou deliberativas e as participativas, bem como novas experiências democráticas, a exemplo dos Conselhos Gestores.

1.1 REPRESENTAÇÃO: TEORIA ELITISTA DE SCHUMPETER E A TEORIA PLURALISTA DE DAHL.

A reconceituação de democracia veio com Schumpeter, em *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, com a adoção do modelo procedimental, competitivo ou elitista. A democracia, em suma, seria um procedimento de escolha de lideranças, esvaziado de maior significação. Escreve o autor:

A democracia é um *método* político, ou seja, certo tipo de arranjo institucional para se alcançarem decisões políticas – legislativas e administrativas –, e portanto não pode ser um fim em si mesma, não importando as decisões que produza em condições históricas dadas. (1984, p. 304).

Schumpeter, ao conceber o que chama de outra teoria da democracia, afirma que a teoria clássica centrava-se no povo como detentor de uma opinião definida e racional sobre as

questões postas. Tal opinião era objetivada, na democracia, pela escolha de representantes. Esses representantes zelariam para que tais opiniões fossem seguidas.

O autor propõe que a seleção dos representantes seja o tema principal. Em outros termos, a eleição das pessoas que tomarão as decisões passa a ser o enfoque. Assim, portanto, a função do povo seria produzir um governo ou, mais especificamente, um corpo intermediário que produzirá um governo.

A crítica que ele faz ao que denominou doutrina clássica é atribuir ao eleitorado um grau de iniciativa e de comprometimento absolutamente irrealista. Schumpeter descreve o eleitorado como desinteressado. Destaca que, diante da divisão do trabalho, seria inconveniente ao cidadão, isoladamente, entrar em contato com os demais para participar de todas as decisões. Outrossim, todos deveriam ter exata noção de sua vontade e agir de acordo com ela de forma eficiente, o que não acontece.

De acordo com o autor, as pessoas não demonstram interesse pela vida política, principalmente quando a discussão se desloca da esfera privada para os grandes temas nacionais e internacionais. Elas não têm um vínculo direto e inequívoco com tais temas, o que concorre para a perda do senso de realidade e, conseqüentemente, reduz o senso de responsabilidade dos cidadãos.

A liderança, para os clássicos, acabava por ser totalmente ignorada, em favor do eleitorado, a quem se creditava a capacidade de formação de uma opinião definida, orientada ao bem comum substantivo. Na proposta de Schumpeter, o papel do eleitorado é a escolha dos líderes. Os líderes competem pelo voto do povo, em eleições livres e periódicas. O eleitorado tanto aceita um líder ou um grupo de líderes, como manifesta sua desaprovação ao desapossá-lo, recusando a reeleição.

Em síntese:

Democracia significa apenas que o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar as pessoas designadas para governá-los. Mas como o povo também pode decidir isso de maneira inteiramente não-democrática, temos de estreitar nossa definição, acrescentando mais um critério que defina o método democrático, ou seja, a livre competição entre líderes potenciais pelo voto do eleitorado. Ora, pode-se exprimir um aspecto dessa questão dizendo que a democracia é o controle sobre o político. (SCHUMPETER, 1984, p. 355).

Dessa concepção decorre que o indivíduo, para ter sucesso no embate pelo voto, precisa dedicar-se a esse propósito, preparando-se e concentrando suas atividades em ter êxito na política, deixando em segundo plano as demais atividades. A política passa a ser uma

verdadeira carreira. O método democrático “[...] não seleciona os políticos dentre a população, mas apenas dentre os elementos da população que estejam disponíveis para a vocação política ou, mais precisamente, que se proponham para eleição” (SCHUMPETER, 1984, p. 361). Uma vez eleito, o líder tem função política própria, independente do eleitor. Deve haver respeito à divisão de trabalho entre o político eleito, titular da ação política, e o seu eleitor.

Como se vê, a teoria se concentra na escolha de líderes dentro de um universo reduzido de pessoas que têm a política como profissão. A função do povo, então, é a de escolher quem tomará as decisões. E, uma vez operada a escolha, os mandatários têm ação desvinculada do eleitor, o qual poderá exercer controle nas eleições seguintes, negando a nova condução ao cargo eletivo, caso desaprove o político.

O autor tem sua teoria como empírica, como retrato efetivo da realidade, pois considera as complexidades das sociedades modernas e dos sistemas políticos, bem como a falta de interesse do eleitor. Seu sucesso foi, de acordo com Avritzer (1999), reunir as críticas que davam tom à impossibilidade de democracia, em sua época, como marcos iniciais de sua teoria.

No final da primeira metade do século XX, a democracia enfrentava três críticas:

1) a problematização do significado e da amplitude do conceito de soberania popular, problema cujas dimensões foram-se ampliando na mesma medida em que a administração estatal foi-se tornando mais complexa; 2) o problema da particularização dos interesses envolvidos no debate político, problema esse causado pela entrada de interesses específicos em arenas a princípio desenhadas para argumentação racional; e 3) o problema do efeito da sociedade de massas sobre a institucionalidade política, especificamente a possibilidade de formas de mobilização capazes de passar ao largo das instituições encarregadas do processo de formação da vontade geral. (AVRITZER, 1999, p. 24).

Schumpeter, ao questionar a soberania popular, elabora a pergunta de como o povo pode governar. E a resposta é a soberania popular transformada: o conteúdo de busca do bem comum substantivo é substituído pelo método de escolha de governantes. Assim, conclui Avritzer, Schumpeter integra na conceituação de democracia a teoria das elites e da sociedade de massa. Em outras palavras, compatibiliza a democracia com as elites, entendida como “método de revezamento de elites no poder”.

A redução do exercício da soberania pelas massas torna o processo:

Isento dos riscos da irracionalidade própria à sociedade de massas [...]. Para Schumpeter, o que desestabiliza o sistema democrático não é a existência de

volições irracionais e sim a sua utilização direta. Uma vez garantida a sua expressão indireta pelas massas, não há, segundo o autor, maiores problemas em conciliar sociedade de massas e democracias. (AVRITZER, 1999, p. 27/28).

A partir de Schumpeter outras teorias foram desenvolvidas, com destaque ao pluralismo de Dahl, que se mantém na perspectiva de competição: a democracia como um processo de escolha de governos, por meio da competição pelo voto dos eleitores. Ocorre, contudo, que, com o pluralismo, sua proposição torna-se uma teoria da competição política estável e relativamente aberta e das condições institucionais e normativas que a sustentam (HIRST, 1996, p. 575).

Em *Poliarquia: participação e oposição*, Dahl trata do processo de democratização pelos eixos da competição e da participação política, introduzindo a questão da responsividade. Ao prefaciar o livro, Limongi enfatiza o pluralismo como determinante na sorte democrática, na medida em que nenhum grupo social teria preponderância sobre os demais, por meio do acesso exclusivo dos recursos de poder. Ao contrário, ocorreria uma “neutralização recíproca dos grupos em conflito”. A preservação da liberdade política é creditada “à sobrevivência e à contraposição de inúmeros poderes sociais independentes”.

Retomando a responsividade, Dahl parte do pressuposto de que “[...] uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais” (1991, p. 25). Os cidadãos devem ter, para tanto, três oportunidades plenas:

De formular suas preferências; de expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva; de ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência. (DAHL, 1991, p. 25).

Na sequência, Dahl trata da contestação pública e da inclusividade do sistema como variáveis para democratização. As hegemonias fechadas evoluem a poliarquias quando há aumento da inclusão na participação e abertura à contestação. De um lado, um regime pode abrir-se à participação, mas vedar qualquer contestação, passando à hegemonia inclusiva, em que o poder é detido por um grupo específico na sociedade. De outro lado, pode abrir-se à contestação, mas restringir a participação, caracterizando-se como uma oligarquia competitiva.

Voltando a Limongi, a democracia para Dahl é resultado de um cálculo de custos e de benefícios feito por atores políticos em conflito:

O ponto de partida dessa formulação é a premissa de que todo e qualquer grupo político prefere reprimir a tolerar seus adversários. A questão está em saber se tem forças para tanto, se é vantajoso fazê-lo. A oposição será tolerada pela situação quando para esta última for menos custoso fazê-lo de que aceitar o risco de perder o poder para a primeira em eleições livres. Da mesma forma, a oposição aceita participar da competição eleitoral quando esta opção lhe for menos custosa do que a conquista de poder por meios revolucionários. Nesses termos, como já comentado, a democracia sustenta-se a partir de um equilíbrio de forças, isto é, quando nenhum grupo social está em condições de eliminar os demais. Sobretudo, é fruto de um cálculo de atores políticos inseridos em uma relação estratégica. (1991, p. 21).

A importância da poliarquia é objeto de capítulo em que o autor trabalha seis itens. Primeiramente, as liberdades liberais clássicas integram a própria conceituação de participação e de contestação, sendo imprescindíveis, como:

Oportunidades de exercer oposição ao governo, formar organizações políticas, manifestar-se sobre questões políticas sem temer represálias governamentais, ler e ouvir opiniões alternativas, votar secretamente em eleições em que os candidatos de diferentes partidos disputam votos e depois das quais os candidatos entregam pacificamente os cargos ocupados aos vencedores, etc. (DAHL, 1991, p. 41).

Em segundo lugar, a extensão do sufrágio, acompanhada da abertura à contestação, importa na alteração da composição da liderança política. Na medida em que o voto é concedido a novos grupos, candidatos mais próximos desses grupos sociais têm a possibilidade de obter os cargos em disputa.

Em terceiro lugar, os políticos buscarão o apoio desses novos grupos, passando a apresentar candidatos mais próximos desses eleitores; adaptando a retórica, o programa e a ideologia para alcançar esses novos grupos.

A evolução para uma poliarquia, em quarto lugar, implicaria um aumento na variedade de interesses e de preferências passíveis de representação política.

Em quinto lugar, em poliarquias seriam extremamente difíceis as políticas governamentais que implicassem graves coerções físicas sobre quantidade relativamente grande de pessoas. Ao contrário do que acontece em hegemonias e regimes mistos, em que a mudança de lideranças e de políticas básicas provoca considerável derramamento de sangue.

Finalmente, os diferentes regimes podem ter ação sobre crenças, atitudes, cultura e personalidades. Dessa forma, “[...] se as consequências da poliarquia não fossem diferentes das da não-poliarquia, ou se as consequências não fossem importantes, não haveria razão para defender a poliarquia contra uma ditadura do partido único – ou o inverso” (DAHL, 1991, p. 49). Em síntese, resgatando Hirst:

A democracia existe sob condições modernas na forma de “poliarquia”, ou seja, a influência plural e sucessiva de grupos de interesse. As democracias modernas são formadas por constelações concorrentes de tais grupos, não o governo formal dos representantes das opiniões de uma maioria de cidadãos individuais. O pluralismo é o governo das minorias. No mínimo, cada uma dessas minorias tem alguma influência sobre as questões que lhe interessam. Na medida em que isso é verdadeiro, que os grupos consideram que a disputa por influência é suficientemente aberta para valer a pena competir e que nenhum deles busca ou adquire um monopólio de influência, então o sistema é pluralista. (1996, p. 575).

Ao comparar o pensamento de Schumpeter com o de Dahl, mesmo sendo ambos pensadores da democracia competitiva, Sartori argumenta que este último segue de onde aquele para. O objetivo primordial de Schumpeter é a compreensão de como funciona a democracia. Dahl, além disso, busca a promoção da democracia (1994, p. 211).

A democratização da poliarquia, de acordo com Dahl, como já foi exposto, ocorre conjuntamente, ainda que não simultaneamente, em duas direções: liberalização e/ou contestação pública; e inclusão e/ou participação. É a partir desses nortes que os regimes mudam e se transformam, eventualmente, uns nos outros. Dessa forma, Dahl enfrenta, em sua teoria, agenda que Schumpeter não enfrentou (SARTORI, 1994, p. 214).

Depois de analisar os dois pensadores da democracia competitiva, Sartori propõe sua própria definição descritiva de democracia:

Minha definição descritiva anterior era: democracia é o sub-produto de um método competitivo de recrutamento de lideranças. Agora pode ser explicada por extenso da seguinte forma: a democracia de larga escala é um procedimento e/ou um *mecanismo* que (a) gera uma *poliarquia aberta* cuja *competição* no mercado eleitoral (b) atribui *poder ao povo* e (c) estabelece, especificamente, a *responsividade* dos líderes para com os liderados. (1994, p. 214).

Esse modelo de democracia será objeto de crítica pelas teorias vindouras, que buscam ser antielitistas, enfatizando o processo de deliberação e a participação, como se verá a seguir.

1.2 DELIBERAÇÃO: HABERMAS E COHEN

Os elitistas têm como preocupação o processo para a formação do governo: aos eleitores, dentro dos líderes que se lançam na busca pelos votos, cabe escolher aqueles que formarão o corpo intermediário que produzirá o governo. O pluralismo amplia o foco do poder, defendendo a expressão legítima de diversos setores da sociedade.

As teorias discursivas ou deliberativas vão analisar como os diversos *loci* de poder

funcionam e como eles se inter-relacionam: como funciona a comunicação entre os diversos setores nos quais a política pode se manifestar.

Essas teorias, usando do discurso, buscam sanar o déficit de legitimidade das teorias elitistas, em que as esferas do poder não são hábeis para estabelecer canais de comunicação entre si e com as demais esferas.

O desenvolvimento da democracia deliberativa é fortemente influenciado por Jürgen Habermas, que “[...] desloca o mecanismo racional da essência da subjetividade humana para a ação comunicativa intencional ocorrida entre dois ou mais sujeitos que argumentam em busca de um acordo consensual” (AZEVEDO, 2007, p. 136).

Indo diretamente para a construção da teoria democrática, o autor descreve a esfera pública como “[...] uma rede adequada para comunicação de conteúdos, tomadas de posições e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados a ponto de condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos” (HABERMAS, 1997, p. 92).

A esfera pública é um espaço de comunicação diferenciado do espaço formal estatal. É um espaço em que as pessoas, face a face, discutem sobre variadas questões, entre elas as políticas. A esfera pública é informal, podendo, somente, influenciar o poder político: “na esfera pública luta-se por influência, pois ela se forma nessa esfera.” (ibidem, p. 95) e somente poderá ser convertida em poder político por meio de processos institucionalizados.

A esfera pública relaciona-se com a esfera privada, na medida em que aquela:

Retira seus impulsos da assimilação privada de problemas sociais que repercutem nas biografias particulares, neste contexto particular é sintomático constatar que, nas sociedades européias do século XVII e XVIII, se tenha formado uma esfera pública burguesa moderna, como “esfera das pessoas privadas reunidas e formando um público”. Do ponto de vista histórico, o nexo entre esfera pública e privada começou a aparecer nas formas de reunião e de organização de um público leitor, composto de pessoas privadas burguesas, que se aglutinavam em torno de jornais e periódicos. (HABERMAS, 1997, p. 98).

Para ilustrar a concepção habermasiana, Faria (2000, p. 50/51) nos fornece clara imagem de como se articula a influência da esfera pública sobre o sistema político formal:

A imagem que Habermas nos oferece para explicitar os processos de comunicação e de decisão do sistema político é aquela que retrata uma relação do tipo centro-periferia. No centro localiza-se a administração, o judiciário e a formação democrática da opinião e da vontade (parlamento, eleições políticas, partidos) que formam o núcleo do sistema político; na periferia, encontra-se a esfera pública composta por associações formadoras de opinião, especializadas em temas e em exercer influência pública (grupos

de interesse, sindicatos, associações culturais, igrejas, etc.).

Tendo em mente tal imagem, Habermas define a política deliberativa por meio de duas vias: a formação da vontade democraticamente constituída em espaços institucionais e a construção da opinião informal em espaços extra-institucionais. É a partir da inter-relação entre esses dois espaços que se encontra a possibilidade de um governo legítimo.

O sistema político deve estar conectado por fluxos de comunicação com a esfera pública informal de modo a retirar legitimidade de sua atuação. Com efeito:

O fluxo comunicacional que serpeia entre formação pública da vontade, decisões institucionalizadas e deliberações legislativas, garante a transformação do poder produzido comunicativamente, e da influência adquirida através da publicidade, em poder aplicável administrativamente pelo caminho da legislação. (FARIA, 2000, p. 22).

A esfera pública deve ir além da mera percepção e identificação dos problemas. É indispensável que, em seu âmbito, sejam os problemas tematizados e dramatizados “[...] de forma convincente e *eficaz*, a ponto de serem assumidos e elaborados pelo complexo parlamentar” (FARIA, 2000, p. 91).

A despeito da informalidade da esfera pública, ela deve ser garantida por direitos fundamentais, com destaque à proteção da livre expressão. Somente o arcabouço jurídico pode assegurar a esfera pública autônoma e espontânea, com generalidade e abstração, ao prever direitos fundamentais extensíveis a todos, permitindo a formação da opinião pública.

A influência da esfera pública, dentro da qual se identificam e problematizam os assuntos de interesse geral, permite a inserção dos indivíduos nos processos decisórios, que continuam a exercer influência, além do momento do voto e da formação do governo. A deliberação nos espaços públicos faz com que as decisões ganhem ecos de legitimidade e deixem de ser meramente impositivas.

Outro autor de destaque é J. Cohen. Sua pretensão é a de estabelecer as condições para implementação de um procedimento deliberativo e a institucionalização da influência produzida pela esfera pública. Concentra-se, ainda, na importância da deliberação em detrimento do voto e da barganha, como métodos decisórios.

São três condições da deliberação: é preciso decidir uma agenda; propor soluções alternativas – fundadas em razões – aos problemas da agenda e concluir pelo consenso sobre uma das soluções. Destarte, os resultados somente poderão ser democraticamente legítimos “*if and only if they could be the object of a free and reasoned agreement among equals*”. Por isso há uma preocupação com medidas para atenuar os efeitos da distribuição desigual de recursos

entre pessoas e grupos.

Em um cenário ideal, as decisões seriam resultado de um debate entre pessoas iguais e livres, debate fundamentado em razões a convencer a adoção de uma das soluções propostas por meio do consenso. Diante da diversidade dos debatedores, as propostas deveriam ser sempre fundamentadas, com razões aceitáveis para todos. Desse consenso resultariam o bem comum, os valores e os interesses que sobreviveriam à deliberação.

Cohen, ao tratar do que chama de novo igualitarismo, traça as razões para entender que as arenas deliberativas são um avanço, em face das atuais condições de decisão do Estado, destacando o aspecto de aprendizado, da solução coletiva de problemas e da construção de solidariedade entre os debatedores:

1. As partes locais de uma discussão tenham conhecimento local relevante, assim como sejam bem posicionadas para entender mudanças nas circunstâncias locais. Além disto, elas podem utilizar bem as informações porque compreendem o problema melhor que atores mais distantes, além de terem um interesse imediato na sua solução.
2. Assumindo uma preocupação compartilhada para ser solucionada, e a expectativa de que os resultados da deliberação vão regular a ação, os participantes tenderão naturalmente a levar mais em conta os outros do que fariam em outro tipo de situação. O requerimento de se encontrar uma solução a respeito da qual os outros possam concordar, mais do que simplesmente pressionar o Estado para uma solução, ajudaria a forjar debates que respeitem e avancem interesses mais gerais.
3. Preocupações pelos outros encorajariam as pessoas a revelar mais informações, e permitiriam uma definição mais aguda dos problemas e soluções. A realização de discussões em arenas deliberativas, com diferenças duradouras entre participantes, também influenciaria as partes a serem mais reflexivas na definição dos problemas e nas estratégias propostas para sua solução. Tudo isso tenderia a libertar as discussões dos preconceitos que normalmente limitam a consideração de opiniões a grupos definidos mais restritamente, novamente permitindo a definição de soluções de forma mais completa e imaginativa.
4. Se as coisas funcionarem como previsto, os resultados incluiriam a construção mútua da confiança, elemento-chave para a produção de cooperação no futuro.
5. A necessidade prévia de se testarem soluções adotadas em outros lugares incentivaria a inovação e a melhoria. (COHEN, 2000, p. 166).

Enfim, Cohen defende a exposição de propostas baseadas na argumentação racional, viabilizando o consenso a partir da escolha do melhor argumento apresentado. Se as pessoas partilham de interesses comuns e estão em um debate racional, mesmo quando

a decisão é pela maioria, isso se dá em um processo legítimo. Na deliberação, pois, a relação entre o Estado e a sociedade ultrapassa a mera escolha de líderes, permanecendo mais amplas e contínuas.

Em relação à democracia deliberativa, várias são as críticas lançadas, principalmente quando pensamos em sua aplicação prática. A despeito de seus argumentos, em termos de elaboração de um modelo teórico, conferirem poucos motivos para polêmica, fica a questão de sua relevância para as sociedades reais, marcadas por profundas desigualdades e por processos de dominação. Nesse sentido, Lüchmann (2005, p. 24) sintetiza:

Em primeiro lugar, cabe resgatar a pertinência de um conjunto de críticas às propostas da democracia deliberativa em sua ênfase às condições de igualdade, liberdade e pluralidade participativa na construção de consensos políticos coletivos: os riscos de populismo, elitismo – caracterizado pelo predomínio e/ou o favorecimento dos grupos mais organizados e com maior poder e recursos –; o risco de coerção da maioria; a força dos interesses privados ou egoístas (Elster, 1997); a manipulação das preferências por grupos com maior poder político e econômico. (Przeworski, 1998; Stokes, 1998), entre outras.

A autora chama a atenção para os “*conflitos inconciliáveis*”, como sendo o cerne principal das críticas em desfavor das teorias deliberacionistas. Com efeito, os conflitos conciliáveis são hábeis de serem equacionados em um espaço público dialógico e plural, enquanto os inconciliáveis demandam o acionamento de mecanismos estratégicos, o que dá preponderância à ação estatal, na medida em que é essa esfera a que é especializada em agir dentro de tal lógica. E, de fato, várias experiências parecem corroborar essas críticas “[...] na medida em que são atravessadas por conflitos, por diferenças de interesses, de correlação de forças políticas e de recursos – simbólicos e materiais” (LÜCHMANN, 2005, p. 24).

Na próxima seção serão analisadas as contribuições dos teóricos da chamada democracia participativa, um modelo que prevê a participação e o controle social dos cidadãos nas decisões políticas.

1.3 PARTICIPAÇÃO: PATEMAN e MACPHERSON

A participação, nessas teorias, tem caráter preponderante e seu significado permite a distinção diante das demais teorias. As teorias com ênfase na representação já continham elementos de abertura à participação. Entretanto, para a teoria participativa, segundo argumenta Gugliano:

A grande inovação dos modelos participativos, quando confrontados com os elementos que caracterizam as democracias formais, está em que, enquanto no âmbito representativo liberal o processo democrático fica restringido aos procedimentos, às normas do jogo democrático; na perspectiva participativa os procedimentos eleitorais são enriquecidos pela ênfase em, pelo menos, três novas dimensões.

A primeira dimensão é a da participação, do envolvimento dos cidadãos com a coisa pública. Rompendo com uma concepção tecnoburocrática de administração, a idéia de que os cidadãos devem ultrapassar a sua condição de eleitores para envolver-se no cotidiano da elaboração, execução e controle das políticas públicas revoluciona a idéia tradicional do Estado enquanto máquina burocrática e retoma a possibilidade de obtenção de legitimidade política através de novos canais de representação popular. A segunda é a da ênfase na deliberação pública, algo que interfere nas formas através das quais o governo elabora e executa suas políticas, assim como nas características que o Estado deve assumir para adequar-se a este modelo de gestão. Finalmente, a terceira é a valorização dos aspectos qualitativos do processo democrático, incorporando à questão dos procedimentos uma nova ênfase centrada na qualidade com a qual estes vêm sendo executados. (2004, p. 275).

Assim, portanto, os teóricos buscaram construir um modelo em que a participação, como valor fundamental, pudesse ser alternativo às teorias procedimentais da democracia. A corrente participativa dá ênfase à necessidade da democratização de outros espaços sociais, com destaque à indústria e ao caráter educativo do envolvimento do cidadão. A democracia deveria permear várias esferas sociais e as mais diversas atividades.

Entre os teóricos, destaca-se Carole Pateman. Em sua obra *Participação e Teoria Democrática*, resgata os “clássicos” Rousseau e John Stuart Mill como responsáveis por lançar os postulados básicos de uma teoria participativa. Em terceiro, invoca George Douglas Howard Cole por seu trabalho inserir o tema no contexto de uma sociedade moderna, de grande escala e industrializada.

Os pontos destacados da corrente participativa aparecem em seu livro. Com efeito, quanto ao caráter educativo e de promoção da pessoa em ambiente de participação, “[...] a teoria da democracia participativa afirma que a experiência da participação, de algum modo, torna o indivíduo psicologicamente melhor equipado para participar ainda mais no futuro” (PATEMAN, 1992, p. 65). Daí a necessidade de se democratizarem as estruturas de autoridade não governamental, como o local de trabalho. Apoiando-se em trabalhos empíricos, conclui que, “[...] de maneira específica, o desenvolvimento de um senso de eficiência política parece depender do fato de sua situação de trabalho lhe proporcionar alguma perspectiva de participar das tomadas de decisões” (PATEMAN, 1992, p. 75).

A participação deve ter lugar privilegiado na indústria. Afinal:

A indústria ocupa uma posição crucial na questão sobre a viabilidade de uma sociedade participativa; a indústria, com suas relações de superioridade e subordinação, é a mais “política” de todas as áreas nas quais os indivíduos comuns interagem, e as decisões que ali se tomam exercem grande efeito sobre os restos de suas vidas. Além do mais, a indústria revela-se importante, pois o tamanho da empresa pode permitir que o indivíduo participe de modo direto da tomada de decisões, que participe de modo pleno dos níveis mais altos. (PATEMAN, 1992, p. 113).

Mesmo assim, contudo, em seu trabalho, Pateman não aprofunda o conteúdo do conceito de democracia participativa, tampouco a maneira que ela poderia ser institucionalmente aplicada em lugar das democracias representativas (GONZÁLEZ, 2000, p. 63).

Na análise da democracia participativa, é de se dar relevo, também, a C. B. Macpherson (1978), o qual, de plano, ao dissecar esse modelo de democracia, admite que ele não é tão sólido ou tão específico quanto aos demais modelos de democracia, por ele estudados, os quais chamou de democracia protetora, democracia desenvolvimentista e democracia de equilíbrio. O autor parte da formulação de que “[...] algo de mais participativo que o nosso sistema atual é desejável.” (1978, p. 98). O primeiro problema apontado seria o da dimensão, explicando que, em nível nacional, a democracia direta é inviável, sendo indispensável “certo tipo de sistema representativo.” Quanto aos avanços tecnológicos, como meio de contornar tal problema, ainda esbarram em outra exigência de qualquer processo decisório: alguém deve formular as questões.

O autor, então, recoloca a questão da democracia participativa e o faz nos seguintes termos: não é fazê-la funcionar, mas como atingi-la ou atingir considerável parcela dela. Por isso, a indagação deve ser acerca de que mudanças em nossa atual sociedade e na atual ideologia serão requisitos ou correquisitos para o alcance de uma democracia participativa.

A primeira diz respeito à mudança de consciência do povo, o qual deve deixar de ver-se como consumidor no mercado político para ter, de si, a visão de executor e desfrutador da execução e do desenvolvimento de sua própria capacidade.

A segunda se refere à diminuição da desigualdade social e econômica. A coesão social, num quadro de desigualdade, tem sua manutenção vinculada a um sistema partidário não participativo. Afinal, cabe aos partidos políticos disfarçar os antagonismos de classes e compor permanentemente as conciliações ou aparentes conciliações entre as exigências das classes em conflito.

Destarte, forma-se um círculo vicioso: “[...] não podemos conseguir mais participação democrática sem uma mudança prévia da desigualdade social e sua consciência, mas não

podemos conseguir as mudanças da desigualdade social e na consciência sem um aumento antes da participação democrática” (MACPHERSON, 1978, p. 103).

Na sequência, Macpherson busca a saída para esse círculo, apontando três pontos fracos, os quais estão contribuindo para possivelmente alcançar a democracia de participação: 1.) a consciência cada vez maior do ônus do crescimento econômico; 2.) as dúvidas crescentes quanto à capacidade do capitalismo financeiro de satisfazer as expectativas do consumidor enquanto reproduzindo a desigualdade e 3.) a crescente consciência dos custos da apatia política. Com isso conclui que “[...] as perspectivas para uma sociedade mais democrática não são, portanto, inteiramente infundadas” (ibidem, p. 109).

Propõe, assim, dois enfoques de modelos democráticos participativos. O primeiro chama de abstrato e “[...] seria um sistema piramidal com democracia direta na base e democracia por delegação em cada nível depois da base” (ibidem, p. 110). Assim, iniciariamos com a democracia direta – de discussão concreta face a face e decisão por maioria – no âmbito da fábrica, da vizinhança. A partir daí, seriam eleitos delegados, que formariam uma comissão no nível seguinte da pirâmide, até o seu ápice. Esses delegados deveriam ser pessoas suficientemente instruídas pelos que o elegeram e ser responsáveis para com eles.

Para o autor, há três circunstâncias em que o sistema não funcionará a contento, isto é, não produzirá a responsabilidade indispensável aos de nível inferior, inviabilizando a dinâmica democrática.

A primeira circunstância tem como exemplo histórico a Revolução Bolchevique de 1917: numa conjuntura pós-revolucionária, de ameaça de contrarrevolução, o controle democrático tem de ensejar uma autoridade central. A segunda seria o reaparecimento de uma subjacente divisão e oposição de classes, o que demandaria que o sistema político, a fim de manter a sociedade unificada, fosse capaz de preencher a função de contínua conciliação entre os interesses de classes, e essa função impossibilita ter claras e fortes linhas de responsabilidades desde os níveis superiores eleitos aos níveis inferiores. A terceira é a apatia política do povo. Enfim, o fator mais importante é que esse modelo não comporta partidos políticos.

Para, então, formular o segundo enfoque, Macpherson precisou pensar numa combinação entre o sistema partidário e o aparelho democrático piramidal idealizado, em abstrato. A primeira, mas improvável de que aconteça, é a substituição dos sistemas existentes por uma estrutura soviética. A outra, muito menos difícil, “[...] seria manter a atual estrutura de governo, e confiar nos próprios partidos para operar pela participação piramidal” (1978, p.

115). Em suma, Macpherson nos apresenta um modelo piramidal, como proposta de implementação de uma democracia participativa. Ocorre, contudo, que os teóricos participacionistas não se ocupam de traçar um modelo que substitua a democracia representativa. Propõem, no máximo, formas locais de participação que possam exercer controle e influência sobre os representantes (GONZÁLEZ, 2000, p. 70).

1.4 REPRESENTAÇÃO *VERSUS* PARTICIPAÇÃO?

O debate entre representação – baseado, principalmente, nas teorias competitivas ou elitistas da democracia – e participação tem se apresentado como um dualismo. Entretanto, principalmente nas sociedades complexas e de grandes dimensões, a representação ainda é a referência da decisão política – mesmo em âmbito local – e a participação, com conotação de democracia direta, a despeito dos avanços tecnológicos, acaba sendo inviável.

Aliás, tanto os elitistas como os participacionistas têm em vista a participação política como referência. Ocorre que aqueles se escoram na ideia de que as decisões políticas são derivadas de instâncias formadas por representantes escolhidos por sufrágio universal. A participação tem seu ponto alto no contexto do processo eleitoral.

Já a corrente participacionista parte da ideia de que cabe aos cidadãos, no seu conjunto, a definição e a autorização das decisões políticas. Busca-se, assim, a ampliação das responsabilidades políticas, estendendo – tanto em grau, como em número – os espaços e os sujeitos da deliberação pública (LÜCHMANN, 2007, p. 139/140).

A discussão acerca da fragilização da democracia representativa é tratada por Norberto Bobbio, que busca responder ao que se entende hoje, quando se pede por mais democracia: “[...] a exigência, tão freqüente nos últimos anos, de maior democracia exprime-se como exigência de que a democracia representativa seja ladeada ou mesmo substituída pela democracia direta” (2009, p. 53).

Todavia, a participação direta de todos os cidadãos na tomada de todas as decisões a eles pertinentes é insensata. Não é possível conceber, nas complexas sociedades contemporâneas, o chamamento de todos os cidadãos para expressar sua opinião sobre todos os assuntos. Esse excesso participativo, de qualquer forma, não é saudável ao processo democrático: o homem se torna um cidadão total. Os interesses humanos acabam se reduzindo à política, “[...] a politização integral do homem, a resolução do homem no cidadão, a completa eliminação da esfera privada na esfera pública, e assim por diante” (BOBBIO, 2009,

p. 55). De acordo com o autor, democracia representativa e democracia direta não são excludentes, sendo inexato problematizá-las em termos alternativos:

[...] os significados históricos de democracia representativa e democracia direta são tantos e de tal ordem que não se pode pôr os problemas em termos de ou-ou, de escolha forçada entre duas alternativas excludentes, como se existisse apenas uma única democracia direta possível: o problema da passagem de uma a outra somente pode ser posto através de um *continuum* no qual é difícil dizer onde termina a primeira e onde começa a segunda. (BOBBIO, 2009, p. 64).

Assim, num sistema de democracia integral, as duas formas de democracia são necessárias, mas não são consideradas suficientes em si mesmas. Por um lado, a democracia direta é inviável; por outro, a democracia representativa é alvo de inúmeras críticas, principalmente quanto à legitimidade da tomada de decisões, devido ao curto alcance da representação depois dos processos eleitorais.

Logo, o que tem ocorrido com a democracia não é a ascensão de um novo modelo, mas “[...] a ocupação, pelas formas ainda tradicionais de democracia, como é a democracia representativa, de novos espaços, isto é, de espaços até agora dominados por organizações de tipo hierárquico ou burocrático” (BOBBIO, 2009, p. 67). A democratização está se estendendo a novos espaços, deixando a esfera restrita das relações políticas e alcançando o homem nas suas mais diversas relações sociais.

Nessa perspectiva, para exercer um juízo do estado de democratização, num dado país, a pergunta não é mais quem vota, mas onde se vota. O sufrágio já ganhou a expansão possível com as recentes inclusões das mulheres e dos analfabetos, bem como com a diminuição da idade para aquisição da capacidade eleitoral ativa, aos dezesseis anos, no Brasil, por exemplo. Não obstante, não basta verificar o aumento do número de eleitores, mas os novos espaços nos quais os cidadãos podem exercer seu próprio poder como eleitor.

Há de se fazer, pois, a distinção entre a democratização do Estado e a democratização da sociedade:

Percebemos que uma coisa é a democratização do Estado (ocorrida com a instituição dos parlamentos), outra é a democratização da sociedade, donde ser perfeitamente possível existir um Estado democrático numa sociedade em que a maior parte das instituições – da família à escola, da empresa à gestão dos serviços públicos – não são governadas democraticamente. (BOBBIO, 2009, p. 69).

A questão parece ser mais bem posta nos termos de complementaridade. Mesmo porque, como se analisou, as teorias participativas não propõem uma forma de substituir a

democracia representativa, tendo Macpherson, por exemplo, compreendido as limitações da participação direta, em nível nacional. Entretanto, mesmo que críticos apontem que as teorias participacionistas nem conseguem definir o que destacam, ou seja, participação (SARTORI, 1994, p. 159 e 214/223), o certo é que ao centralizar a população como parte do processo de discussão e tomada de decisões para além dos períodos eleitorais, permite a democratização da sociedade e de novos espaços sociais, contribuindo para atingir, pelo menos, um novo modelo de interação entre a sociedade e o Estado.

Por conseguinte, para os fins deste trabalho, manteremos a perspectiva de que “a participação não substitui, mas reconfigura a representação, constituindo-se a participação em chave da boa representação” (LÜCHMANN, 2007, p. 167).

1.5 CONSELHOS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

No universo das teorias analisadas, a literatura pátria tende a enquadrar os Conselhos no âmbito da democracia participativa. Os Conselhos, segundo Gohn (2007, p. 83), se destacam nas reformas municipais recentes, com o objetivo de gerar uma maior interação entre o governo e a sociedade. Constituem-se em uma nova institucionalidade pública. Nas palavras da autora:

Se efetivamente representativos, poderão imprimir um novo formato às políticas sociais, pois se relacionam ao processo de formação das políticas e tomada de decisões.

(...)

Trata-se de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade porque eles viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais e possibilitam à população acesso aos espaços nos quais se tomam as decisões políticas. (GOHN, 2007, p. 85 e 88).

Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente são órgãos colegiados, previstos, em suas linhas gerais, na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº 8.069/1990). Sua composição é paritária entre representantes do governo e da sociedade civil organizada, conforme dispuser a lei. Nesse espaço, o governo, por seus representantes, debate com a sociedade civil os problemas da área da infância e da juventude e busca soluções.

Os Conselhos integram um projeto de maior descentralização e participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no

controle das ações em todos os níveis. Eles possuem competência e capacidade para deliberar sobre as políticas públicas² a serem implementadas pela Administração Pública, para atendimento da população infantojuvenil (art. 204, II combinado com art. 227, § 7º, ambos da CF).

A população, por meio de representantes extraídos de organizações da sociedade civil, participa dos rumos da política pública: tanto quanto à elaboração, como em relação à fiscalização. De plano já se verifica a participação, típica da democracia direta. Entretanto, essa participação não se faz nos moldes pensados por Rousseau. Não é a população atendida pelas políticas que irá se manifestar nas reuniões do Conselho para debater e decidir os rumos das políticas.

A Constituição Federal prevê que essa participação será por meio da representação. A diferença é que essa representação é feita por organismos da sociedade civil, que gera, em tese, uma relação mais próxima e adequada. Os representantes procedem de entidades que vivenciam os problemas da população destinatária das políticas públicas, tendo maior sensibilidade acerca de quais políticas precisam ser implementadas, reorganizadas ou até substituídas. É claro que é o que se espera das entidades que representem as crianças e os adolescentes por elas atendidos, bem como suas famílias. Não é espaço para defesa dos interesses da entidade em si.

Essa relação mais próxima tem o condão de dar maior responsividade à representação, pelo vínculo que liga a entidade e as pessoas representadas. O representante lida com seus representados cotidianamente e pode ser cobrado com mais eficácia. Mesmo assim, vige a cláusula de proibição de mandato imperativo. O representante é fiduciário, ou seja, “[...] tem o poder de agir com certa liberdade em nome e por conta dos representados, na medida em que, gozando da confiança deles, pode interpretar com discernimento próprio os seus interesses.” (BOBBIO, 2009, p. 58). Não podem os representados revogar o mandato do representante, por não ter ele observado a adequada representação dos interesses, como se mero delegado fosse. Essa é a resposta, no âmbito conselhistas, à pergunta de *como se representa?*

A questão de *que coisa se representa* é um pouco mais delicada, no tratar dos Conselhos. As duas respostas dadas por Bobbio são: “A pode representar B no que se refere

² Para os fins deste trabalho, utilizamos uma noção bem ampla de políticas públicas proposta pela jurista Maria Paula Dallari Bucci (2006), nos seguintes termos: *são os programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.*

aos seus interesses gerais de cidadão ou no que se refere aos seus interesses particulares, por exemplo, de operário, de comerciante, de profissional, etc.” (2009, p. 58).

Os Conselhos, por definição, tratam de políticas setoriais, especificamente ao atendimento prioritário da criança e do adolescente. Por isso, os representantes integram, de alguma forma, uma dada categoria. Não uma categoria corporativa, mas, ainda sim, um grupo de pessoas que se dedicam, com maior atenção, à população infantojuvenil.

Em Toledo, por exemplo, as entidades de contraturno escolar, Casa de Maria, Ação Social São Vicente de Paula e Dorcas, que trabalham com crianças e adolescentes depois do horário letivo, ocupando-se, ainda, de suas famílias, têm assento no Conselho Municipal.

Assim, portanto, ao mesmo tempo em que o conselheiro, oriundo da sociedade civil, representa os interesses particulares de crianças e adolescentes e sua família, ele o faz de modo geral. Busca levar ao Conselho as preocupações gerais da população infantojuvenil, para que sejam debatidas com as demais entidades e com os representantes do governo.

Ao considerarmos que os Conselhos são espaços para tratamento de políticas setoriais, dentro desse âmbito os conselheiros devem representar interesses gerais da população atendida. Nesse *locus*, ainda que se trate de representação, vemos que ela tem nuances, permitindo um maior acesso por parte do usuário da política pública.

Os Conselhos são um passo na democratização da sociedade, na medida em que autorizam a inserção da sociedade civil no âmbito que, tradicionalmente, é exclusivo das cúpulas formadas pelos processos eleitorais: a gestão das políticas e serviços públicos. As políticas passam pelo crivo da população quando o pleiteante ao cargo de chefe do Poder Executivo expõe as suas propostas durante as campanhas. Em razão delas, ele é eleito e, assim, põe em prática o que o povo chancelou-o para fazer, quando da outorga da maioria dos votos. Tratando-se, entretanto, de representação fiduciária, há um âmbito relativamente largo de discricionariedade do titular do cargo, em relação aos seus eleitores e, do mesmo modo, de seu plano de governo original.

Com a gestão participativa, a sociedade civil tem a possibilidade de deliberar sobre as políticas públicas e fiscalizar sua execução, por meio de debate com os entes governamentais. Pelos Conselhos, a sociedade civil tem o espaço para influenciar os destinos das políticas públicas, compartilhando sua gestão com o Poder Executivo. Aliás, os Conselhos podem ter papel fundamental na impressão de uma continuidade nas políticas de atendimento da área da infância e da juventude. Com efeito, por terem mandatos independentes dos chefes dos Poderes Executivos, desvinculados de partidos políticos, têm o condão de evitar a

interrupção das políticas de atendimento em execução quando da alternância no poder. Esse é um dos aspectos positivos que González (2000, p. 303) aponta em sua pesquisa acerca dos Conselhos de âmbito nacional:

Um segundo aspecto positivo na ação dos conselhos dentro da democracia representativa é o fato de deter informação sobre a organização burocrática e a execução das políticas públicas, permitindo diminuir os traumas da transição entre governos de diferentes partidos, pois seria mais difícil ao partido que sai esconder informações, além de não ser incomum que novos membros das equipes dos governos sejam recrutados entre membros ou ex-membros do conselho.

Sob o aspecto da democracia deliberativa, os Conselhos constituem-se em um dos *loci* em que a opinião pública é apreendida e transformada em deliberação. É um espaço formal, tipicamente governamental (sob o enfoque habermasiano), que sofre a forte influência da esfera pública, capta a opinião pública e, depois do debate interno, por processo institucionalizado, delibera sobre as políticas públicas.

Os Conselhos, com a representação de segmentos da sociedade e com atuação na área da infância e da juventude, são um canal privilegiado de captação dos temas problematizados na esfera pública. Esses temas são debatidos e amadurecidos nas discussões segmentadas dos órgãos representativos, que lidam diretamente com crianças e adolescentes. As entidades que atendem à população recebem os problemas e analisam como as soluções postas estão ou não dando vazão às demandas. Tais problemáticas são levadas ao Conselho e, no embate argumentativo com os demais representantes de entidades não governamentais e governamentais, pode-se chegar à solução consensual, cristalizando a deliberação.

Destarte, a inserção da população infantojuvenil fica facilitada, havendo um espaço em que pode, por meio dos representantes de entidades que a atende, influenciar de forma privilegiada a colocação de sua agenda em discussão e, a partir do debate, alcançar a solução, por meio de uma resolução formal, com imposição de adoção de uma determinada política pública por parte da Administração Pública.

Ainda que na prática haja problemas quanto ao funcionamento dos Conselhos, em tese, estes são espaços em que todos os membros têm igual voz e possibilidade de argumentação.

O resultado das deliberações provém de um debate entre pessoas iguais e livres, que possuem um sólido fundamento na própria realidade de atendimento à população infantojuvenil para expor suas razões. É, justamente, esse interesse comum de atender às crianças e aos adolescentes que orientará os debates, para que seja alcançada uma deliberação

consensual. E tal interesse é comungado tanto pelos representantes governamentais – extraídos de órgãos, secretarias, setores, departamentos que possuem ligação com a questão infantojuvenil – como pelos não governamentais. Ambos estão na linha de frente de atenção à agenda da criança e do adolescente.

Em síntese, a decisão – quando oriunda de um debate no âmbito do Conselho – inclui a população de crianças e de adolescentes no debate por meio de representantes, tanto governamentais quanto não governamentais, alcançando foros de maior legitimidade.

Neste passo, é preciso observar que, resgatando ao que alhures demos relevo, a experiência prática com os conselhos, objeto de várias análises pelos cientistas sociais, tem demonstrado distorções a dificultar a implementação de um modelo deliberacionista. Em breves linhas, Tatagiba (apud LUCHMANN, 2005), entre outros entraves, põe em evidência a resistência do Estado em relação aos conselhos, buscando controlar o processo participativo. Dessa forma, o mecanismo de ação, ao invés de ser o diálogo e a cooperação, passa a ser a estratégia.

Recentes estudos sobre os Conselhos Municipais de Curitiba analisam a existência de relação entre a desigualdade de recursos e a desigualdade de potencialidade de influência no processo decisório dentro das experiências conselhistas (FUKE; PERISSINOTTO; RIBEIRO, 2003). Mesmo assim, temos que o Conselho permite um maior interesse da população pela coisa pública, gerando uma interferência na forma pela qual o governo elabora e executa as políticas públicas, valorizando, desse modo, os aspectos qualitativos do procedimento democrático.

O modelo deliberacionista encontra dificuldades de se afirmar, diante da prática dos Conselhos, por força de a realidade ser marcada, como já dissertado, pelas desigualdades e por processos de dominação. Em que pese tal conclusão, os Conselhos são novos espaços democratizados de acesso do cidadão, ainda que por meio de representantes. O diferencial reside no fato de a representação se dar por aqueles que os atende, cotidianamente, permitindo que suas opiniões tenham um eco mais eficaz na coisa pública.

O fato de a participação se dar por meio de mecanismos de representação não desqualifica os Conselhos como experiências participativas. Luchmann (2007, p. 150) dá relevo à participação da população por meio dos Conselhos e do orçamento participativo. Enumera as características da participação, por meio da representação:

Participação e representação individual e coletiva; voluntária (e, portanto, radicalmente diferente da atuação política profissional e com todas as conseqüências desta implicação); em diferentes espaços participativos; e

com escolha de representantes mediante processos variados (fóruns, eleições, indicações, etc.).

Nos Conselhos, especificamente, a participação se dá coletivamente, pela representação da sociedade civil. A participação coletiva da sociedade se faz por meio de organizações da sociedade civil, que carregam em si certa confusão sobre a legitimidade que ostentam. Ora a participação coletiva se respalda na representação de pessoas ou setores com história de lutas pró-cidadania, ora na qualificação e competência dos representantes, ora na capacidade dos representantes em expressar os interesses do respectivo segmento social (LÜCHMANN, 2007, p. 153/154).

Os Conselhos, conclui Lüchmann, são instrumentos de participação, mas ainda ancorados predominantemente na representação por meio de organizações da sociedade civil. A população acaba participando diretamente por meio dos fóruns, debates, conferências, podendo ter acesso às reuniões do Conselho, mas sem direito de expressão formal. No mais, a participação é de segmentos da sociedade civil, escolhidos por qualificação.

Os Conselhos incorporam elementos de participação, ainda que de forma coletiva, por segmentos da sociedade civil e novos espaços de deliberação pública. A representação, como dissertado, é baseada em novos critérios, possibilitando uma forma mais adequada de diálogo entre representantes e representados.

Com base no referencial teórico da representação, concebida nos moldes das teorias competitivas, ainda que haja uma prevalência da própria representação, dentro da experiência participativa dos Conselhos, é inegável o avanço no processo de democratização da sociedade. De todo o exposto, é visível a possibilidade da colegialidade do Conselho dar maior abertura àqueles atendidos pelas políticas públicas participarem na vida política, por meio de organizações “[...] que ocupam lugares estratégicos na sociedade civil” (LÜCHMANN, 2007, p. 162).

Temos, pois, que a criação de um espaço de participação de segmentos da sociedade civil, na elaboração de políticas públicas, é um avanço para a democracia pátria. Como alhures enfocado, é um novo espaço para um debate sobre a infância e a juventude, tratado por pessoas extraídas de segmentos sociais estratégicos, a dar uma mais adequada representação e, conseqüentemente, aos diálogos, aos debates e às decisões.

Os Conselhos enquadram-se numa proposta de reconfiguração da representação, por força da introdução de elementos de participação, em maior contribuição para o avanço das instituições democráticas brasileiras.

Não se pode olvidar que o processo de democratização brasileira, principalmente pós-

ditadura militar, tem suas peculiaridades e enfrenta dificuldades próprias, na convivência com práticas políticas históricas, como o personalismo, o clientelismo, o patrimonialismo, aliados a mais recente tendência neoliberal de desresponsabilização do Estado, que exigem esforços maiores da sociedade civil para fazer funcionar essas novas instâncias participativas.

2 PARTICIPAÇÃO NO BRASIL

Sociedade civil, na experiência política brasileira, é um termo cunhado a partir dos anos 1970. Até então, essa concepção não se fazia necessária, porque outras categorias englobavam o que hoje se entende por sociedade civil.

Em primeiro lugar, o peso e a influência do paradigma marxista que, apontando a luta de classes como motor da História, elevava a classe trabalhadora como protagonista privilegiada da transformação social. Em segundo, o processo de modernização do Brasil, a partir da Revolução de 1930, caracterizou-se pelo Estado no protagonismo da organização do capitalismo industrial e, conseqüentemente, de um pacto populista, que incorporava, de maneira centralizadora e tutelar, os setores e organizações populares na dinâmica das políticas estatais (REVISTA IDEIAS, p. 16).

Entre as décadas de 70 e 80, há uma ampliação e pluralização de grupos, associações e instituições que procuram organizar-se independentemente do Estado, marcando um eixo articulador importante, qual seja, a autonomia (GOHN, 2004, p. 21). Essa autonomia, frente ao Estado e aos partidos políticos, foi fundamental, na medida em que, por meio dela, foram construídas as identidades dos próprios atores sociais (REVISTA IDEIAS, p. 22).

Essas organizações não tiveram origem como mera reação ao autoritarismo do período da ditadura militar. Esse autoritarismo teve importância como fator de aglutinação de diversos atores sociais. Assim, sob o manto do conceito de sociedade civil, nesse período, unificava-se uma diversidade de organizações sociais, com o eixo de identificação comum de derrubada do regime autoritário e construção da democracia.

Nesse período, a prática autônoma de democracia direta e participativa era vista como um ato de desobediência civil:

A democracia direta e participativa, exercitada de forma autônoma, nos locais de moradia, trabalho, estudo, etc. era tida como o modelo ideal para a construção de uma contra hegemonia ao poder dominante. Participar das práticas de organização da sociedade civil significava um ato de desobediência civil e de resistência ao regime político predominante. (GOHN, 2004, p. 22).

Esse contexto estimulou novas reflexões sobre o sentido da democracia, como um valor universal em contraposição a uma visão meramente procedimental da sociedade civil. Foram os movimentos sociais que deram “corpo ao termo sociedade civil” (REVISTA IDEIAS, p. 19). Eles passaram a constituir um novo padrão de cidadania, no sentido de “direito a ter direitos”, em referência à reivindicação ao acesso ao sistema político, pelo

direito de participar efetivamente da própria definição desse sistema (REVISTA IDEIAS, p. 21).

No âmbito específico da luta pelos direitos da criança e do adolescente, destacou-se o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua – MNMMR –, criado em 1985, a partir de um projeto de trabalho desenvolvido pelo UNICEF. O movimento representou, também, um fator importantíssimo de mobilização das próprias crianças e adolescentes, com o I Encontro Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (participação de 500 crianças e adolescentes de todo o Brasil, fato inédito no mundo). Merece menção, ainda, o protagonismo da Igreja Católica, por meio da Pastoral do Menor. A Semana Ecumênica do Menor representou um marco na denúncia de violações de direitos e na apresentação de propostas para as políticas na área.

A articulação dos movimentos ligados à infância e à adolescência, depois da instalação da Assembleia Nacional Constituinte, ocorreu por meio da organização de uma reunião, por parte do então coordenador do “Projeto Axé” em Brasília. Nessa reunião compareceram cinquenta pessoas e nela foram discutidos e estabelecidos alguns princípios que originaram a Emenda Popular Criança Prioridade Nacional. Diante da necessidade de uma articulação permanente em nível nacional das entidades ligadas à defesa e promoção dos direitos das crianças e dos adolescentes, foi criado o Fórum DCA – Fórum Permanente de Entidades Não Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (STANISCI, 1996, p. 85/86).

Mesmo no campo governamental, houve mobilização pelos direitos das crianças e dos adolescentes. Em 1986, por portaria interministerial, foi criada a Comissão Nacional Criança e Constituinte, à qual se somou o UNICEF, por meio de acordo de cooperação técnica e financeira. Desses trabalhos emergiu a Emenda Popular Criança e Constituinte (ibidem, p. 85).

O Fórum Nacional dos Dirigentes Estaduais e Políticas Públicas para a Criança e o Adolescente (FONACRIAD) e a Frente Parlamentar pelos Direitos da Criança – frente suprapartidária das duas Casas do Congresso – tiveram papel aglutinador e mobilizador junto aos Estados e bancadas legislativas (ibidem, p. 86).

Dessas articulações resultou o art. 227 da Constituição Federal, marco da integração em nosso ordenamento jurídico da doutrina da proteção integral e fonte dos Conselhos Gestores na área da Infância e da Juventude. Na realidade, em entrevista com Gomes da Costa, uma das personalidades de destaque na elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente, Stanisci escreve que os arts. 203 e 204 da Constituição Federal, os quais

disciplinam a descentralização e a participação, por meio de entidades, na elaboração e na fiscalização de políticas pública, foram transcritos, em sua literalidade, da Emenda Criança Prioridade Nacional (STANISCI, 1996, p. 87).

A inserção da descentralização político-administrativa e da participação social na elaboração e na fiscalização das políticas, por meio de Conselhos, na Constituição Federal, é exemplo de luta da sociedade civil pela implementação de canais de participação.

Os Conselhos, de modo geral, respondem a uma exigência da sociedade civil por participação. De acordo com Gohn:

Vários pesquisadores trabalharam com a categoria da participação como imperativo nas relações sociais vigentes como forma de democratizar o Estado e seus aparelhos. Participação tornou-se um dos principais termos articuladores no repertório das demandas e movimentos. Demo (1988) assinalou naquela época que a participação envolve mais que a demanda, ela envolve a criação de canais; disto resultou toda uma discussão de como seriam e quais seriam esses canais. Já se começava a delinear uma discussão sobre se há canais, quais canais, com que qualidade, como participar. O debate denotava que se estava passando de uma fase da participação como simples pressão pela demanda de um bem e entrando numa outra fase em que havia uma certa participação qualificada (2006, p.06).

Como vimos na apresentação das teorias democráticas, as discussões sobre a necessidade de maior democratização da sociedade, travadas em âmbito internacional, refletiram em nosso país e a contraposição ao regime autoritário serviu para unificar e catalisar as organizações sociais.

As articulações manejaram inserir, na Constituição Federal, um canal formal de participação: os Conselhos Gestores. Como se vê, apesar de terem sido inseridos na vida pública nacional pela Constituição Federal e por leis ordinárias, como esfera formal, articulada com a governamental, os conselhos são originários de lutas e demandas da população e forte pressão da sociedade civil. Há, contudo, dilemas com os quais a sociedade civil e as instâncias de participação precisam lidar, oriundos de nossa formação histórica e política.

Um traço marcante de nosso espaço público é a indistinção do que é público e do que é privado, com a precedência deste: tanto o público é privadamente apropriado, como as relações políticas são percebidas como extensões das relações privadas, com a superposição do poder pessoal, social e político (REVISTA IDEIAS, p. 48).

Destarte, passam a operar relações personalistas, como o clientelismo, o patrimonialismo e as relações de favor. O clientelismo tem sua noção associada a “relações de

personalização, reciprocidade e dependência entre indivíduos que dispõem de recursos materiais e simbólicos de valor desigual, tendo em vista a troca de bens e serviços” (AMORIM, 2010, p. 49). Não é nosso objetivo esgotar a literatura a respeito do tema ou mesmo apontar as nuances de seu emprego.

Para nós, é somente importante ter em mente que a prática – que tem na desigualdade a sua essencial característica – mantém-se viva em nossa sociedade política. Segundo Amorim (2010), o sufrágio universal e o desenvolvimento dos sistemas partidários conduzem a uma sistematização das práticas clientelistas, que se consolidam como o principal meio de reprodução e de adaptação das formas tradicionais de poder às novas atividades políticas nas sociedades contemporâneas. Afinal, é por intermédio dos partidos políticos que as pessoas alcançam os recursos públicos e estabelecem o seu tipo de envolvimento político.

Em estudo sobre as gramáticas políticas do Brasil, Edson Nunes (2003) explica como o clientelismo se opera numa sociedade complexa, como a nossa. O clientelismo repousa em redes personalistas, as quais envolvem uma pirâmide de relações que atravessam a sociedade verticalmente. As nossas elites políticas contam com uma complexa rede de corretagem política que vai dos altos escalões até as localidades. Para a operacionalização dessas redes, os recursos materiais do Estado possuem um papel fundamental. Os partidos políticos – principalmente os que compõem a base governista – detêm uma série de privilégios, cujo acesso se dá por meio do Estado. Tais privilégios diretos vão desde a criação de empregos até a distribuição de favores tais como pavimentação de estradas, construção de escolas, nomeação de chefes, disponibilização de serviços de saúde. Contam, ainda, com privilégios indiretos, como linhas de créditos a serem utilizadas por fazendeiros ou homens de negócios, por meio de bancos estatais. Assim, a estrutura formal estatal fica impregnada por troca de favores, a tal ponto que poucos procedimentos burocráticos acontecem sem uma intervenção pessoal, sem uma “mãozinha” ou sem um “jeitinho” (2003, p. 32/33).

O uso ou a distribuição desses recursos do Estado para a obtenção de vantagens políticas é denominado, doutrinariamente, de patronagem. Outro conceito relacionado às discussões acerca do clientelismo é o de máquinas políticas, para designar organizações político-partidárias que, diante da ineficiência do Estado em atender às demandas sociais, usam do clientelismo para a obtenção de dividendos políticos (AMORIM, 2010). Em suma, novamente recorrendo às reflexões de Amorim:

O clientelismo, por exemplo, se nutre das necessidades insatisfeitas da população, funcionando como um instrumento de dominação e continuidade de poder. Caracteriza-se pela prevalência de critérios particularistas sobre

critérios universalistas na alocação de recursos e benefícios públicos. As relações de clientela se mantêm num contexto que combina democracia com exclusão social e se constituem numa alternativa à presença difusa das estruturas do Estado. (2010, p.166).

A partir da década de 90, as reformas neoliberais, que preconizam o Estado Mínimo, impondo um modelo que implica níveis altos de exclusão social, contribuíram com a permanência do clientelismo. Com efeito, quanto maior o índice de pobreza e de desigualdade social, maior a necessidade de assistência social e de financiamento de políticas públicas, o que gera, por derradeiro, o fortalecimento da rede clientelista (AMORIM, 2010).

Na realidade, a participação da sociedade civil, com o neoliberalismo, a partir dos anos 90, passou a enfrentar outro desafio, ao lado da expansão clientelista. A desestatização e desregulamentação de direitos sociais foram associadas a propostas de desreponsabilização do Estado com a transferência de atribuições à sociedade civil, com invocação da solidariedade. Nesse sentido, a responsabilidade deixa de ser pública para ser moral, “[...] entendida como o dever de solidariedade em relação aos mais pobres” (REVISTA IDEIAS, p. 28).

Convivemos, em termos de gestão pública, com a nova expressão Terceiro Setor, construída para diluir o sentido de antagonismo com o Estado que a sociedade civil carrega. Trata-se, pois, de um conjunto de iniciativas particulares com um sentido público que se funda na tese do importar-se com o outro. Por um lado, esse projeto estimula a ampliação de iniciativas de investimentos na área social, mas por outro configura uma tendência de substituição das políticas sociais como conjunto de ações de responsabilidade pública, por um conjunto de ações fragmentadas, individualizadas e submetidas aos entendimentos e interesses dos diferentes grupos (ibidem, p. 29/30).

Como alerta Gohn, nesse novo associativismo dos anos 90, não é toda e qualquer organização não governamental que terá atuação, mas as organizações sociais e as organizações da sociedade civil de interesse público. Em contraste:

Não é toda e qualquer ONG que pode ser considerada como parte do Terceiro Setor, mas sim aquelas com o perfil do novo associativismo civil dos anos 1990. Um perfil diferente das antigas ONGs dos anos 1980, que tinham fortes características reivindicativas, participativas e militantes. O novo perfil desenha um tipo de entidade mais voltada para a prestação de serviços, atuando segundo projetos, dentro de planejamentos estratégicos, buscando parcerias com o Estado e empresas da sociedade civil.

(...)

As OSs e as OSCIPs são parte de um modelo político e de uma orientação filosófica nos quais o Estado é responsável apenas pelo gerenciamento e controle das políticas públicas e não pela execução das mesmas. O Estado deixa de lado o papel de executor, ou prestador direto de serviços, e passa a ter função de promotor e regulador. Quem vai executar estas políticas serão justamente as OSs e as OSCIPs, que se constituem e se qualificam como tal - através de um contrato de gestão, no

caso das OSs, firmado entre o Terceiro Setor e o poder público; ou através de um desmembramento de parte do próprio poder público, via parcerias com as OSCIPs (2004, p. 27).

A perspectiva neoliberal entra, na sociedade brasileira, em conflito com outra perspectiva, a qual busca, justamente, o fortalecimento de seus atores em controle progressivo tanto do Estado como do mercado. Esse fortalecimento da participação política se traduz no sentido de “pertencimento” coletivo, de tornar visíveis os problemas e injustiças sociais e de cogestão das políticas públicas (REVISTA IDEIAS, p. 30).

Outro dilema a ser enfrentado pelas práticas participativas reside na centralização do Executivo. Ao traçar o caminho da cidadania no Brasil, José Murilo de Carvalho (2009, p. 10) explica que os direitos sociais, em nosso país, vieram em primeiro lugar, subvertendo a sequência de direitos que moldam a cidadania, na forma do pensamento de T.A. Marshall. Para Marshall, na Inglaterra, vieram, primeiramente, os direitos civis, depois os políticos e, por fim, os sociais, constituindo uma ordem lógica:

Foi com base no exercício dos direitos civis, nas liberdades civis, que os ingleses reivindicaram o direito de votar. De participar do governo de seu país. A participação permitiu a eleição de operários e a criação do Partido Trabalhista, que foram os responsáveis pela introdução dos direitos sociais (CARVALHO, 2009, p. 10/11).

Essa sequência, que implicou a conquista da cidadania pelo povo inglês, não ocorreu no Brasil, principalmente com os direitos sociais, os quais foram conferidos como verdadeiros “presentes” do Poder Central. A liderança que alcançou o poder, em 1930, deu grande atenção aos direitos trabalhistas e sociais. O período entre 1930 e 1945 foi “[...] o grande momento da legislação social” (CARVALHO, 2009, p. 110).

Não obstante, o cenário dos demais direitos era desfavorável: o ambiente era de baixa ou nula participação política e as liberdades públicas de precária vigência. Destarte, a origem e a forma de distribuição dos benefícios sociais tornaram duvidosa sua característica de conquista democrática e comprometeram sua contribuição para uma cidadania ativa (ibidem, p. 110). Do modo que foram introduzidos, os benefícios atingiam aqueles a quem o governo decidia favorecer, de forma particular aqueles que se enquadravam na estrutura sindical corporativa montada pelo Estado (ibidem, p. 115). O fenômeno do populismo tem o mérito de trazer as massas para a política, mas, em contrapartida,

[...] colocava os cidadãos em posição de dependência perante os líderes, aos quais votavam lealdade pessoal pelos benefícios que eles de fato ou supostamente lhes tinham distribuído. A antecipação dos direitos sociais

fazia com que os direitos não fossem vistos como tais, como independentes da ação do governo, mas como um favor em troca do qual se deviam gratidão e lealdade. A cidadania que daí resultava era passiva e receptora antes que ativa e reivindicadora. (CARVALHO, 2009, p. 126).

Uma consequência importante para a eficácia da nossa democracia, a partir do cenário delineado por Carvalho (2009), é a excessiva valorização do Poder Executivo. Ora, se os direitos sociais foram implantados em período em que o Poder Legislativo estava fechado ou se prestava meramente a peça de decoração da República, criou-se a imagem, para o grosso da população, de centralidade do Executivo. O governo aparece como o ramo mais importante do poder, aquele do qual vale a pena se aproximar. Ele é o todo-poderoso, “[...] na pior das hipóteses como repressor e cobrador de impostos; na melhor, como um distribuidor paternalista de empregos e favores” (CARVALHO, 2009, p. 221).

Essa centralização na figura do Poder Executivo, como o detentor exclusivo das definições políticas e de sua implementação, é um desafio que a sociedade civil, pelas instâncias participativas, tem de enfrentar. A população e até os próprios conselheiros têm de se apropriar desses espaços para que eles configurem, efetivamente, uma nova institucionalidade, compartilhando das decisões que, outrora, eram exclusivas do Poder Executivo.

Neste capítulo, traçamos, em breves linhas, como a participação vem se consolidando na história política recente do Brasil, buscando pressionar a inclusão de mecanismos participativos na Constituição Federal de 1988. Expusemos, ainda, desafios à participação, com base na tradição política brasileira – com destaque ao clientelismo e à centralidade do Poder Executivo – e na reforma neoliberal do Estado, com o processo de desresponsabilização do setor público e a outorga de responsabilidade a um Terceiro Setor.

Passaremos, a seguir, a analisar como os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente foram inseridos na nossa Magna Carta, destacando suas principais características e buscando evidenciar as motivações por trás dos dispositivos a serem analisados.

3 CONSELHOS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: EXPLORANDO O DESENHO CONSTITUCIONAL

3.1 DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

De acordo com Di Pietro, no Direito Administrativo, a descentralização política tem lugar quando o ente descentralizado exerce atribuições próprias que não decorrem do ente central. Nesses termos, cada um dos entes locais detém competência legislativa própria que não decorre da União, mas encontra seu fundamento na própria Constituição Federal. As atividades jurídicas que exercem não constituem delegação ou concessão do governo central, pois delas são titulares de maneira originária (2000, p. 336/337).

Segundo Ferreira Filho, a descentralização política é instrumento de eficiência administrativa, principalmente quando comparada com a centralização, a qual implica tomada de decisões atrasadas e inadequadas, já que tende a distanciar a vivência do problema da competência para decidi-lo. Além disso, serve como fórmula de limitação de poder, geradora de um sistema de freios e contrapesos: diminui a possibilidade de opressão pela divisão do exercício de poder e facilita a influência dos governados sobre o processo decisório (1996, p. 42).

A descentralização administrativa, por seu turno, diz respeito à forma de implementar e administrar as políticas públicas pela Administração. Com efeito, como consta do inciso III, do art. 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente, o Poder Público deve criar e manter programas específicos, em cooperação com entidades não governamentais. Para esclarecer o conceito, temos que o Estado pode executar suas atribuições de forma centralizada, por órgãos integrantes da Administração direta ou descentralizada, ou seja, em cooperação com a sociedade civil, por meio das organizações não governamentais.

Essa distinção entre descentralização política e administrativa é incorporada pelo SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, em sua principiologia (2006). É importante tê-la em mente, já que o Estado, apesar da cartilha neoliberal, não pode se isentar de sua responsabilidade com as políticas públicas, principalmente daquelas ligadas aos direitos sociais. Pode, somente, trabalhar em cooperação com os entes não governamentais, no desempenho de suas atribuições.

Os Conselhos de Direito da Criança e do Adolescente foram incorporados pela Constituição Federal, através dos arts. 227, § 7º e 204. Com base na articulação dos dois dispositivos, aplicam-se à área da infância e da juventude a descentralização político-

administrativa e a participação popular (incisos I e II, do art. 204 da CF).

A descentralização implica a criação dos conselhos nos três níveis da Federação, com distribuição de competências legislativas e materiais entre eles, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social.

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA – foi criado pela Lei Federal nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, a quem compete a elaboração de normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, fiscalizando as ações de execução, observadas as linhas de ação e as diretrizes estabelecidas nos arts. 87 e 88 da Lei Federal nº 8.069/1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente. Compete-lhe, ainda, zelar pela aplicação da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente; dar apoio aos Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, aos órgãos estaduais, municipais, e entidades não governamentais para tornar efetivos os princípios, as diretrizes e os direitos estabelecidos na Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990; avaliar a política estadual e municipal e a atuação dos Conselhos Estaduais e Municipais da Criança e do Adolescente.

No âmbito de suas competências inserem-se, também, o acompanhamento do reordenamento institucional propondo, sempre que necessário, modificações nas estruturas públicas e privadas destinadas ao atendimento da criança e do adolescente; o apoio da promoção de campanhas educativas sobre os direitos da criança e do adolescente, com a indicação das medidas a serem adotadas nos casos de atentados ou violação dos mesmos; o acompanhamento da elaboração e da execução da proposta orçamentária da União, indicando modificações necessárias à consecução da política formulada para a promoção dos direitos da criança e do adolescente; a gestão do Fundo Nacional para a criança e o adolescente e a fixação dos critérios para sua utilização, nos termos do art. 260, da Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e a elaboração do seu regimento interno, aprovando-o pelo prazo de, no mínimo, dois terços de seus membros, nele definindo a forma de indicação do seu presidente.

No desempenho de suas atribuições, estabelece parâmetros para coordenar as ações nos três níveis, na forma de normas gerais, como na Resolução nº 139, de 15 de março de 2011, que dispõe sobre os parâmetros para a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares e dá outras providências. Também podem ser invocadas a Resolução nº 74, de 13 de setembro de 2001, que dispõe sobre o registro e fiscalização das entidades sem fins lucrativos que tenham por objetivo a assistência ao adolescente e à educação profissional e dá outras providências, e a Resolução nº 105, de 15 de junho de 2005, que dispõe sobre os Parâmetros

para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências, como exemplo da ação uniformizadora, em termos gerais, do CONANDA.

Apesar da importância do CONANDA, seu funcionamento, de fato, ocorreu depois de dois anos da lei instituidora, ou seja, em 1993. Mesmo assim, desprovido de um Fundo que lhe desse sustentação financeira. Somente um ano depois, em 1994, é que um decreto promoveu a operacionalização do Fundo, o qual passou a receber recursos após outros quatro anos. Assim, portanto, o pleno funcionamento do CONANDA só ocorreu em 1998.

Cada um dos Estados deve contar com um Conselho Estadual, criado por lei estadual, com atuação no âmbito territorial da respectiva unidade da federação. No Paraná, a Constituição Estadual prevê lei de criação, organização, composição e competência do Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente, no art. 216, parágrafo único. A Lei Estadual 9.579, de 22 de março de 1991, criou o Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente, o qual, por força da Lei Estadual 13.278, de 10 de outubro de 2001, passou a se chamar Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente - CEDCA.

Cada Município deve instituir seu Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, por meio de lei municipal, observando os critérios gerais da Constituição Federal, Estadual, do Estatuto da Criança e do Adolescente e das Resoluções do CONANDA. É de responsabilidade do prefeito municipal encaminhar o projeto de lei de criação e organização do Conselho e do Fundo Municipal, para a Câmara dos Vereadores, sob pena de responsabilização. Em Toledo, o Conselho foi criado em 1991, pela Lei Municipal nº 1.712, de 13 de dezembro.

Por força do art. 261, parágrafo único, do Estatuto da Criança e do Adolescente, a União só está autorizada a repassar recursos aos Estados e Municípios, referentemente aos programas e atividades descritos no próprio Estatuto, após a criação, nos respectivos níveis, dos Conselhos de Direitos.

Em síntese, ao Conselho de âmbito nacional é atribuída a competência de fixar normas gerais e promover a coordenação da descentralização político-administrativa, reservando-se aos Conselhos dos Estados e dos Municípios a coordenação e a fiscalização da execução dos programas. Ainda assim, em observância à diretriz da municipalização, o Estado apenas formula e executa os projetos de nível regional, sempre articulados com os municípios envolvidos.

Em entrevista com Garrido de Paula, outro personagem de destaque na elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente, Stanisci (1996) transcreve fala bastante precisa de uma

necessidade, até hoje premente, de lei complementar que gere maior grau de especificação das competências entre os entes da Federação:

[...] uma das coisas mais prementes hoje é uma lei complementar à constituição, que defina claramente as atribuições da União, dos estados e dos municípios relacionadas à proteção da infância. Não é dizer: ‘normas gerais competem à União’. Que normas? Ou ‘coordenação’. Como se dá essa coordenação? (...) a lei deveria definir essas responsabilidades com maior precisão, para que a cobrança ficasse mais fácil (...) Hoje, mesmo que ocorram distorções, as dificuldades são grandes (na cobrança) porque os Municípios dizem: ‘isso não é da minha jurisdição é do Estado’ (...) falta discriminar as competências, e essa discriminação se dá através de legislação infraconstitucional, neste caso definindo exatamente as atribuições do município, do estado, da União e, mais ainda, da iniciativa privada (p.100).

Efetivamente, o uso de fórmulas pouco precisas como “normas gerais” e “coordenação” dificulta o estabelecimento de responsabilidades materiais e até legislativas de cada ente, gerando obstáculos na exigência de determinada prestação pública, diante da necessidade de desvendar a intrincada e complexa repartição de competências entre os entes federados, o que faz com que muitos usuários tenham de ouvir a escusa: “isso não é da minha esfera de atribuição”.

Quando a exigência por um serviço público é judicial, há muito, com destaque à área da saúde, os Tribunais já sedimentaram entendimento de se tratar de responsabilidade solidária, ou seja, o usuário pode eleger de qual dos entes deseja demandar o serviço. O Supremo Tribunal Federal já decidiu que “[...] incumbe ao Estado (gênero) proporcionar meios visando a alcançar a saúde, especialmente quando envolvida criança e adolescente. O Sistema Único de Saúde torna a responsabilidade linear alcançando a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.” (RE 19.592/RS, rel. Min. Marco Aurélio, *DJU* de 31.03.2000).

O Superior Tribunal de Justiça, da mesma forma, assentou que “[...] é obrigação do Estado (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) assegurar às pessoas desprovidas de recursos financeiros o acesso à medicação ou congêneres necessários à cura, controle ou abrandamento de suas enfermidades, sobretudo as mais graves. Sendo o SUS composto pela União, Estados-membros e Municípios, é de reconhecer-se, em função da solidariedade, a legitimidade passiva de qualquer deles no pólo passivo da demanda” (RESP 719716/SC – rel. Min. Castro Meira – *DJ* 05.09.2005).

Em outro *decisum*, a mesma Corte fixou que “[...] o funcionamento do Sistema Único de Saúde - SUS é de responsabilidade solidária da União, Estados-membros e Municípios, de

modo que, quaisquer dessas entidades têm legitimidade *ad causam* para figurar no pólo passivo de demanda que objetiva a garantia do acesso à medicação para pessoas desprovidas de recursos financeiros” (RESP 527356/RS – rel. Min. Eliana Calmon – DJ 15.08.2005).

Entretanto, poucos são os que buscam o Poder Judiciário e a grande parcela da população ou se conforma com a resposta de que não será prestado o serviço em âmbito municipal, em face da falta de competência administrativa, e, muitas vezes, sem maiores condições financeiras, busca estruturas estaduais ou federais, em outras localidades, por serem os entes “competentes” ou, simplesmente, não se utiliza dos serviços aos quais teria direito.

No contexto da Nova Lei de Adoção – Lei Federal nº 12.010, de 13 de agosto de 2009 – houve uma importante alteração no Estatuto da Criança e do Adolescente, quanto aos princípios que regem a aplicação de medidas protetivas³, que, em quase sua totalidade, são serviços públicos a serem requisitados pelo Conselho Tutelar e pelo Poder Judiciário. No inciso III, do introduzido parágrafo único ao art. 101, foi positivado o princípio da responsabilidade primária e solidária do Poder Público, segundo o qual a plena efetivação dos direitos assegurados a crianças e a adolescentes por essa Lei e pela Constituição Federal, salvo nos casos por esta expressamente ressalvados, é de responsabilidade primária e solidária das três esferas de governo, sem prejuízo da municipalização do atendimento e da possibilidade da execução de programas por entidades não governamentais.

Dessa forma, a exigibilidade da prestação pública passa a ser mais simplificada, no ponto de vista da criança e do adolescente usuário do serviço.

Todavia, mantém-se o problema da falta de clareza na distribuição das competências, o que acabará por sobrecarregar os Municípios, já sem eficiente estrutura financeira para atender às demandas, como será discutido a seguir. Considerando a distância dos centros estaduais e federais em que há prestação de serviços públicos, em muitos Estados, como no Paraná, não suficientemente interiorizados, os Municípios acabam sendo os destinatários da

³ Art. 101. Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas:

- I - encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade;
- II - orientação, apoio e acompanhamento temporários;
- III - matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental;
- IV - inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente;
- V - requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial;
- VI - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;
- VII - acolhimento institucional;
- VII - inclusão em programa de acolhimento familiar;
- IX - colocação em família substituta.

expressiva maioria das demandas e, por força legal, mesmo não sendo do âmbito de sua competência específica, têm de atendê-la, até sob pena de constrangimento judicial.

De acordo com o inciso I, do art. 88, do Estatuto da Criança e do Adolescente, a municipalização é a primeira diretriz estabelecida para a política de atendimento. No federalismo brasileiro, o Município é ente autônomo da federação e é a esfera privilegiada do atendimento.

A inspiração é bastante evidente, já que a criança, o adolescente e sua família residem no Município, o que o torna o ente mais próximo da realidade e, portanto, o que melhor poderá atender a população infantojuvenil. À criança e ao adolescente é garantida a convivência familiar e comunitária (*caput*, art. 19, ECA), tendo de receber o atendimento no âmbito de sua família e de sua comunidade, o que é mais adequadamente alcançado pelo Município.

Enfim, a proposta está diretamente vinculada à noção de que as soluções devem emergir da própria comunidade, com a concorrência das pessoas que vivenciam a mesma realidade no cotidiano (PEREIRA, 2008, p. 1020), sendo que o Município goza de melhores condições de diagnosticar quais são os problemas mais sensíveis e dar a eles solução com maior urgência e eficácia.

A proposta de municipalização também tem o escopo de subsidiar maior participação política, envolvendo as pessoas que estão mais próximas dos problemas, com o processo decisório, no âmbito, por exemplo, dos Conselhos.

A política de atendimento municipal, enfim, ganha destaque. Conseqüentemente, os Conselhos Municipais têm ação privilegiada, tanto na elaboração das políticas, como na articulação da rede de atendimento e na fiscalização do atendimento.

Não se pode olvidar que, historicamente, o espaço do poder local municipal, principalmente por força das relações estabelecidas no passado rural do país, permite a sua associação com desmandos autoritários de mandatários das elites locais ou regionais e sua dominação e submissão dos aparelhos do Estado aos seus desígnios particulares, afastando os demais segmentos, principalmente os populares. Toda reflexão política e social da Primeira República criticava a descentralização republicana, a qual deixou o país à mercê dos interesses das oligarquias locais (DOMBROWSKI, 2008).

A Revolução de 30 trouxe, em seu bojo, a substituição do federalismo dualista por um federalismo de caráter cooperativo, concedendo à União um papel preponderante no tratamento do interesse geral, diminuindo o papel dos Estados, o que se acentuou no Estado Novo.

A centralização do poder teve continuidade, mesmo a partir da Constituição de 1946, movida pelo desenvolvimentismo. O constitucionalista Manoel Gonçalves Ferreira Filho explica que, a partir de 1946, a centralização foi favorecida pela confluência de tentativas de planejamento, pelas iniciativas destinadas a diminuir desigualdades regionais e pelos grandes investimentos estatais, mormente na indústria de base (1996, p. 48).

Com a Revolução de 1964 e a Constituição de 1967, a tendência centralizadora teve expansão. Depois de vinte anos de ditadura, a centralização é posta em discussão. Dombrowski explica, acerca da retomada de opção pela descentralização que:

Vinte anos de ditadura, entretanto, contribuíram fortemente para o questionamento da centralização; com a queda do regime militar, a descentralização e a participação da sociedade civil foram recolocadas como princípios inerentes ao processo democrático. As esferas locais de governo começaram a ser vistas como lócus da participação. Ganhou força naquele processo a idéia de que os indivíduos vivem nos municípios e não nos estados ou na federação e que, portanto, aqueles constituem-se em instâncias privilegiadas para a atuação política do cidadão. Também se dirá que o cidadão reúne mais condições de participar no nível municipal, ou local, porque é neste nível que são tratadas aquelas coisas que lhes dizem respeito diretamente: asfalto, transporte, escola, posto de saúde etc. (2008, 272).

Assim, o município tem sua importância resgatada, no bojo do processo de redemocratização, promovido no novo pacto constitucional de 1988. A descentralização, apesar das benesses anunciadas e das expectativas em relação a ela, tem um viés preconceituoso, na medida em que veicula uma noção subjacente de que o cidadão não tem habilidade para participar das “grandes questões nacionais”. Ademais, retomando Dombrowski (2008), a concessão de autonomia aos Municípios não veio acompanhada de uma estrutura financeira, tributária e orçamentária adequada para atender às demandas locais, em relação às quais o cidadão é chamado a participar.

Como já argumentamos, a insatisfação das demandas da população e a proximidade entre os detentores dos escassos recursos públicos e da população necessitada, podem gerar um acirramento de práticas clientelistas.

Não se pode perder de vista, também, que a descentralização tem fundamento na agenda neoliberal de desresponsabilização do Estado, com a transferência de obrigações, principalmente de ordem social, ao empreendedorismo privado, numa lógica de mercado.

Cabe, neste passo, trazer a reflexão de Liberati e Cyrino (2003, p. 80/81), no sentido de que municipalizar não é – ou ao menos não deveria ser – sinônimo de prefeiturizar. A política de atendimento – com suas ações, programas e serviços – à criança, ao adolescente e

às suas famílias – é própria do Poder Público Municipal, mas sem exclusividade. Essa obrigação lhe é própria, não podendo se omitir e relegar tudo à iniciativa privada e filantrópica, como as investidas neoliberais preconizam. Quando o art. 86 do ECA prescreve que a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente se fará através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, reconhece e determina que o Poder Público deva criar programas e ações, que, irão constituir uma rede de atendimento, em articulação ou convênio com entidades não governamentais.

Mesmo correndo esses riscos, a municipalização ainda é a solução mais viável para a integração da comunidade na solução da complexa questão da infância e da juventude. Dombrowski (2008) destaca a importância das experiências participativas nos municípios, particularmente nos de pequeno porte:

A teoria não pode, portanto, reservar para os pequenos municípios do interior apenas o papel de redutos do atraso, da falta de consciência cívica, do baixo desenvolvimento da cultura política democrática etc., pois a história tem registrado exemplos bem-sucedidos de experiências participativas em municípios do interior. Se o desenvolvimento e a consolidação dessa “nova institucionalidade” em que se constituem os conselhos municipais apresenta-se aos analistas de modo desigual (SOUZA, 2002; 2004) é porque – de fato – o caminho da construção da democracia entre nós é, como aponta Dagnino (2002), verdadeiramente complexo e contraditório. (2008, p. 273).

Quanto à representação da sociedade civil, a municipalização, como observa Stanisci, pode trazer dificuldade. Apesar de o Estado Brasileiro ser organizado federativamente, em três níveis, as entidades – com destaque às organizações não governamentais – não têm esse formato.

Uma entidade de porte nacional, por exemplo, acostumada a definir diretrizes e políticas em grande escala e a negociar diretamente com a esfera federal de governo seus financiamentos passa a ter necessidade de planejar a sua ação em nível municipal, e se submeter a deliberações a inúmeros conselhos municipais (ou estaduais, conforme o caso). (STANISCI, 1996, p. 101/102).

Destarte, ajustes devem ser levados a efeito, para que ocorra a transição para o modelo descentralizado proposto para o atendimento das crianças e dos adolescentes. Os Conselhos Municipais inserem-se na estrutura da Administração Pública Municipal, mas não são subordinados a ela. Em geral, vinculam-se a uma Secretaria – mais comumente a de Assistência Social – para fins de organização e estruturação administrativa e de destinação de

recursos. Afinal, cabe ao orçamento público municipal a dotação necessária para o funcionamento contínuo do Conselho.

Apesar disso, os Conselhos são autônomos. O CONANDA, ao editar a Resolução nº 106/2006, que alterou a Resolução nº 105/2005, que prevê parâmetros para a criação e o funcionamento de Conselhos de Direitos, estabeleceu um anexo de recomendações para elaboração de leis municipais, estaduais e nacional referentes à criação e ao funcionamento de Conselhos dos Direitos. Nesse anexo, há positivado o princípio da autonomia, segundo o qual não existe subordinação hierárquica dos Conselhos aos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo para definir questões que lhe são afetas, tornando suas deliberações vontade expressa do Estado, o que significa dizer que possuem autonomia política, vinculando-se ao Poder Público apenas no âmbito administrativo.

3.2 PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO

3.2.1. Participação paritária

Seguindo no traçado constitucional dos Conselhos, há a previsão de participação popular, por meio de organizações representativas, em dois aspectos: na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

A participação se operacionaliza no interior dos Conselhos de Direitos, definidos como órgãos de natureza colegiada e de composição paritária. Em outros termos, compõem-se em igualdade quantitativa de representantes do governo e da sociedade civil, e seus atos são emanados de decisão coletiva, depois de debates internos, e não de agente singular.

O Estatuto da Criança e do Adolescente define os Conselhos como órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais (art. 88, II, ECA).

A participação da população se dá por meio de entidades, as quais, de forma democrática, são eleitas em processos previstos nas respectivas leis. De acordo com as Resoluções nº 105/2005, nº 106/2006 e nº 116/2006, do CONANDA, as organizações da sociedade civil, que quiserem pleitear um assento nos conselhos, devem estar legalmente constituídas há, pelo menos, dois anos, com atuação no âmbito territorial correspondente. Sessenta dias antes do término do mandato, deverá ser organizada comissão eleitoral e realizada convocação de assembleia para deliberar, especificamente, sobre a escolha.

O mandato passa a pertencer à organização ou entidade eleita, a qual indicará representantes titular e suplente. A Resolução deixa a cada lei a disciplina da reeleição, mas determina o uso do processo eleitoral, vedando prorrogação de mandatos ou recondução automática. O mandato deve ser de dois anos. Como se vê, a participação popular ainda é mediada por organização, sendo utilizado o mecanismo típico da democracia representativa, nesse espaço de participação, conforme já exploramos.

3.2.2. Vinculação das deliberações e prioridade

Deliberar significa decidir. Os Conselhos decidem sobre matéria que a lei coloca sob sua esfera de competência, ou seja, eles decidem sobre a formulação de políticas públicas no âmbito da infância e da juventude e sobre o exercício do controle de ação. E, uma vez prolatada a decisão, depois de discussão entre os representantes do governo e da sociedade civil, ela tem caráter vinculante.

As deliberações, pois, não possuem natureza meramente consultiva ou de orientação técnica ou de parecer ou de recomendação. O Poder Executivo deve transformar a deliberação em uma política pública, incluindo dotação no orçamento para tanto.

É inegável a vinculação não só pela letra da lei – que dá o caráter deliberativo expresso aos Conselhos (art. 88, II, ECA) – ou da Constituição Federal – que determina a participação popular, por meio de organizações representativas, na formulação de políticas públicas (art. 204, II, CF) –, mas pela própria natureza participativa e pela lógica de funcionamento dos Conselhos.

Ora, de pouco adiantaria inscrever o princípio da participação popular se o seu resultado não obtivesse reflexo na elaboração de políticas, além do encaminhamento de mera sugestão ao gestor. É inconcebível pensar nos Conselhos como um instrumento inovador, de ampliação democrática, se o resultado do trabalho conselhistas depender, exclusivamente, da vontade política do Administrador Público.

Como sintetizam Liberati e Cyrino (2003, p. 121):

Se a participação da população na formulação de políticas de atendimento, na área de assistência às crianças e aos adolescentes é exigência constitucional (CF, art. 204, II), e este mesmo critério é também aplicado pela Carta Magna para a política de atendimento dos direitos básicos (CF, art. 227, caput, e §7º), são os conselhos dos Direitos os *instrumentos garantidores de participação popular* criados pela lei federal (norma geral regulamentadora desta participação) e pelas leis estaduais e municipais.

Quanto ao funcionamento do Conselho, relembremos que sua composição é paritária e que a tomada de decisão se dá de forma colegiada. Por conseguinte, o governo produziu, por seus representantes, a deliberação do Conselho e não pode se isentar de cumprir o quanto deliberado, alegando desconhecimento ou causas de inconveniência e falta de oportunidade.

Os Conselhos, assim, são órgãos dos quais o governo é integrante e concorre, diretamente, para a produção deliberativa. Daí a importância de o chefe do Poder Executivo bem indicar seus representantes para a sua composição.

Nesse aspecto, Liberati e Cyrino (2003, p. 97) mencionam que a decisão do Conselho, depois de prolatada, é uma e representa a manifestação do próprio Estado:

O governo tem assento no Conselho em número igual ao dos representantes da sociedade civil. A eles (representação governamental e da sociedade civil) competirá formular as políticas de assistência. Haverá a busca pela predominância (e não dominação) de uma das posições, quando divergentes. Todavia, a partir do momento em que as questões foram postas para deliberação, uma vez votada, não existirá mais “propostas da sociedade civil” ou “propostas do governo”, mas deliberação, decisão, vontade do órgão especial, que, por sua composição (governo+sociedade civil), representa, na concepção gramsciana, o próprio Estado.

Em julgamento, que se tornou paradigma nessa matéria, o Superior Tribunal de Justiça determinou a inclusão de dotação orçamentária para implantação de política pública certa e determinada deliberada pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

A Corte Especial acolheu a produção conjunta da decisão como manifestação do próprio Executivo Municipal, que não pode usar nem mesmo a escusa de falta de verba para se furtar ao cumprimento. Assim, assentou que:

O pedido foi a implementação de um programa adremente estabelecido por um órgão do próprio município, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, com função normativa fixada em conjugação com o Estado (Município) e a sociedade civil. [...] A posição do TJ/SP deixa a reboque do Executivo Municipal fazer ou não fazer o determinado pelos seus órgãos, pela Lei Orgânica e pela Constituição, bastando, para o non facere, escudar-se na falta de verba. Se não havia verba, porque traçou ele um programa específico? Para efeitos eleitoreiros e populares ou pela necessidade da sociedade local?

O moderno Direito Administrativo tem respaldo constitucional suficiente para assumir postura de parceria e, dessa forma, ser compelido, ou compelir os seus parceiros a cumprir os programas traçados conjuntamente (RESP 493.811/SP – rel. Min. Eliana Calmon – j. 11.11.2003 – DJ 15.03.2004).

Outra vertente do caráter deliberativo reside na necessidade de fazer passar pelos Conselhos todo e qualquer programa, projeto ou ação governamental destinada ao

atendimento das crianças e dos adolescentes. Com efeito, as ações governamentais na área da infância e da juventude serão realizadas com recursos públicos e organizadas com base em duas diretrizes (art. 204, *caput*, CF): a descentralização e a participação popular (art. 204, I e II, CF). Logo, se a ação for realizada com recursos públicos, a discussão prévia e aprovação, no âmbito dos Conselhos, são essenciais, sob pena de violação da Carta Magna.

Resume Pontes Junior (s.d.) que:

[...] o ato do governo, que nesse caso é a deliberação no sentido de executar determinado projeto que envolva entre os destinatários crianças e adolescentes sem a aprovação prévia do Conselho de Direitos, desrespeita a Constituição quando esta manda que seja observada a diretriz da "(...) participação popular, por meio das organizações representativas, na formulação das políticas (...)" (art. 204, II). Ressalta-se que o Conselho de Direitos se dirige a todo o universo infanto-juvenil, e não apenas à sua parcela em situação de risco pessoal ou social. Nesse sentido, vale repetir que qualquer projeto que implique o atendimento dos direitos da criança e/ou do adolescente, independente de raça, cor, sexo, situação econômica, etc., necessita de aprovação desse Conselho para ser executado, sob pena de ocorrer a inconstitucionalidade formal.

A finalidade de elaboração de políticas não quer dizer que todas elas tenham que ser elaboradas exclusivamente no Conselho de Direitos. Os projetos podem surgir de várias frentes, governamentais ou não. Entretanto, se tiver que ser executado com recursos públicos é imprescindível que, antes, seja discutido e aprovado pelo Conselho - daí o caráter deliberativo.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em evidente avanço e concretizando os princípios da vinculação e da prioridade, em termos orçamentários, editou a Resolução nº 14/2009, que:

[...] dispõe sobre a adoção de mecanismos na elaboração e execução orçamentária da Administração Municipal, para atendimento ao princípio da absoluta prioridade à criança e ao adolescente, de que trata o art. 227 da Constituição Federal, no âmbito das políticas públicas municipais, e adota outras providências.

Em seu art. 4º, disciplina a competência do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente para:

I - deliberar acerca dos programas e ações a serem observados na proposta orçamentária para a execução das políticas públicas de atendimento prioritário à criança e ao adolescente;

II - formular, deliberar e acompanhar a execução e avaliação das políticas públicas voltadas à criança e ao adolescente, previstas nas Leis Orçamentárias, bem como, as de responsabilidade do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Tal resolução foi regulamentada pela Instrução Normativa nº 36/2009, que repete, no art. 5º, a competência *retro* analisada e destaca, no parágrafo único: “a legitimação das políticas orçamentárias, em todos os níveis relacionados, exige a obrigatória participação da população, através da sociedade e entidades e organizações representativas”. Em suma, a legislação é clara quanto ao caráter vinculante das deliberações.

No tocante aos direitos das crianças e dos adolescentes, a Constituição Federal prescreve o atendimento em caráter de absoluta prioridade (art. 227, *caput*, CF). Em outros termos, por força de sua peculiar condição de pessoas em formação, com fragilidade natural e expostas a maiores riscos, há a imposição – dirigida ao Estado, à família e à sociedade – de cuidar, de forma especial, dessas pessoas. Essa forma especial é integral, ou seja, em todos os aspectos da vida das crianças e dos adolescentes e de forma prioritária.

Há o reconhecimento de que a criança e o adolescente estão em uma fase transitória da vida, em plena formação, o que os insere em uma situação peculiar. Por isso, é necessário ser conferida proteção integral – atribuindo os direitos extensíveis a todos os seres humanos, além de direitos específicos a todos os que se enquadrem nessa fase da vida.

A prioridade determina a prevalência, no tocante à proteção e à garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes, diante de quaisquer outros interesses contrapostos. É de se ter em mente que a Constituição não se limita a prescrever a prioridade. Vai além: a prioridade é absoluta. Em sentido prático, a prioridade absoluta determina, pois, o atendimento, antes de qualquer outra demanda, independentemente da sua titularidade, daquelas pertinentes às pessoas em peculiar condição de desenvolvimento.

Os gestores públicos devem, ao planejar suas ações, priorizar o atendimento da população infantojuvenil, destinando verba orçamentária suficiente para a satisfação de suas demandas. Nesse sentido, as deliberações sobre políticas públicas, aprovadas pelos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, além de vincularem, não podem ser deixadas de lado sob o pretexto de falta de verba orçamentária. Afinal, com base nas prescrições constitucionais e legais, somente depois de criadas as condições para o exercício dos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes, é que é possível e legítimo desenvolver outras ações.

Diante do quadro constitucional delineado, é acertada a conclusão de Pontes Junior (s.d.) “[...] uma vez nomeados os seus membros, são inconstitucionais todos os projetos governamentais que venham a ser executados para a infanto-adolescência sem a legítima participação da sociedade civil contida nas deliberações do Conselho de Direitos da Criança e

do Adolescente”.

De todo o exposto, é simples inferir que a participação social, por meio dos Conselhos, é mandamento constitucional e a sua falta, no tocante aos projetos e às ações governamentais na seara da infância e da juventude, é maculada de inconstitucionalidade.

Ainda assim, o que se tem verificado é que os Conselhos pouco deliberam acerca das políticas públicas e, quando o fazem, suas decisões não se revertem em políticas públicas governamentais.

4 INFÂNCIA, JUVENTUDE, DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS.

Em uma rápida digressão histórica, a criança e o adolescente, até a Constituição Federal de 1988, ou não tiveram a devida atenção do Estado brasileiro ou foram tutelados por ele a partir de uma situação específica de desvio social, sendo tratados mais como objetos do que como sujeitos.

O atendimento da população desfavorecida, durante o período colonial e imperial, ficou a cargo da Igreja Católica, por meio das Santas Casas. Em suas estruturas, possuíam a Roda⁴, para amparar os abandonados e receber donativos.

Em 1854 foi regulamentado o ensino público obrigatório, o qual não se estendia a escravos e aos que portassem doenças contagiosas ou não fossem vacinados, a excluir os que não tinham acesso ao sistema de saúde. O Decreto Federal nº 1313, de 1891, regrou como sendo doze anos a idade mínima para o trabalho.

A primeira doutrina jurídica a tratar da infância concentrou-se na delinquência praticada pelo então menor, razão pela qual foi chamada de Direito Penal do Menor (PEREIRA, 2008, p. 12/13). Sua introdução se deu pelo Código Criminal de 1830 e foi reproduzida, com algumas nuances, no de 1890, e baseavam-se na “pesquisa de discernimento” para avaliação da imputabilidade do menor, ou seja, se ele tinha discernimento suficiente para responder pelo ato criminoso.

O Código do Império, de 1830, previa que os menores de catorze anos não seriam julgados criminosos (art. 10, 1º), contudo, com base no art. 13, se ficasse provado que os menores de catorze anos que tivessem cometido crimes obraram com discernimento, deveriam ser recolhidos às casas de correção, pelo tempo que o Juiz entendesse necessário, desde que o recolhimento não excedesse a idade de dezessete anos. O Juiz poderia, ainda, impor, ao menor entre catorze e dezessete anos, a pena de cumplicidade, ou seja, dois terços

⁴ A Roda é um cilindro oco confeccionada em madeira de Pinho de Riga, que girava em seu eixo, colocada em muros com uma abertura voltada para a rua, destinada a receber as crianças abandonadas. Na lateral esquerda da peça, ficava um sino, que soava na residência das irmãs, avisando que dentro dela havia uma criança depositada ali.

Havia rodas nos muros dos conventos e, era por onde frades e freiras recebiam cartas, alimentos ou remédios. Posteriormente virou costume colocar crianças enjeitadas. Assim, se preservava o anonimato de quem deixava a criança.

Quando colocadas na “Roda”, as crianças eram alimentadas, assistidas e muitas vezes instruídas para serem liberadas somente depois de estarem aptas para enfrentarem a vida.

No Brasil as primeiras rodas dos expostos foram as instaladas na cidade de Salvador na Bahia no século XVII, e no Rio de Janeiro no Século XVIII.

A RODA foi introduzida no hospital da Santa Casa de Misericórdia de São Paulo, em 2 de julho de 1825, pelo Primeiro Governador de São Paulo, Lucas Antonio Monteiro de Barros (Visconde de Congonhas do Campo), que na época exercia a função de Provedor da Santa Casa de São Paulo. Na rua D. Veridiana a roda funcionou até 1950. Já desativada, continuou a receber crianças, com registros até 1961.

da que caberia a um adulto. O menor entre dezessete e vinte e um anos receberia a atenuante referente à sua menoridade.

O Código de 1890 previu a irresponsabilidade do menor de nove anos, bem como o recolhimento dos menores entre nove e catorze anos que agissem com discernimento, em estabelecimento disciplinar industrial pelo tempo que o juiz determinasse, até o limite de dezessete anos. Ademais, tornou obrigatória e não apenas facultativa a imposição da pena da cumplicidade em relação aos menores entre catorze e dezessete anos, além de manter a atenuante da menoridade.

O ordenamento só se ocupava da criança e do adolescente quando da prática de crimes, deixando ao arbítrio do magistrado o julgamento da ocorrência ou não de ação com discernimento, para aplicação de medidas de caráter, exclusivamente, repressivo. Não havia qualquer garantia de que as crianças e os adolescentes cumprissem as medidas em estabelecimentos legalmente especificados, como a casa de correção e a instituição disciplinar industrial, o que permitia, à falta delas, a manutenção dos “menores” em prisões de adultos.

O primeiro Juizado de Menores foi instalado em 1924, cuja titularidade foi do juiz José Cândido Albuquerque Mello Mattos, a quem se deve, ainda, o primeiro Código de Menores, denominado, justamente, Código Mello Mattos, datado de 1927.

Esse diploma destinava-se, exclusivamente, aos delinquentes e abandonados, com menos de dezoito anos de idade. Em seu bojo, foi excluída a pesquisa de discernimento, introduzindo a proibição de submissão do menor de dezoito anos a qualquer processo criminal.

O juiz era detentor de grande poder discricionário e as medidas a serem aplicadas acabavam por depender do posicionamento e da ética do magistrado, que possuía uma postura paternalista em relação à criança e ao adolescente delincente ou abandonado.

A Consolidação das Leis do Trabalho – Decreto-Lei nº 5.452/1943 – regulamentou o trabalho do “menor” e, em 1941, pelo Decreto nº 3.779/1941, com o objetivo de conferir proteção aos “desvalidos e infratores”, em todo o território nacional, foi criado o SAM – Serviço de Assistência ao Menor. O serviço era ligado ao Ministério da Justiça e era destinado ao trato dos “menores” em situação irregular, em postura repressiva, seguindo a lógica do sistema penitenciário. Os meios repressivos empregados eram de tal monta que ele ficou conhecido como “sucursal do inferno” e “escola do crime”.

O modelo de atendimento ao “menor” então inaugurado, inspirado em alguns conceitos da medicina, identificava uma disfunção social em crianças e adolescentes abandonados e infratores, ligada ao condicionamento de sua personalidade. Diante da

existência de um desvio de conduta, cabia, então, ao Estado a produção de uma política “[...] de sequestro social que retira o ‘desviado’ do convívio com a sociedade, confina-o em uma instituição para recuperá-lo e devolvê-lo para a sociedade” (VOLPI, 2000, p. 29).

No período da ditadura, destacam-se dois diplomas: a Lei Federal nº 4.513/1964 e a Lei Federal nº 6.697/1979. A primeira lançou a Política Nacional do Bem-Estar do Menor e a segunda estabeleceu o novo Código de Menores.

O órgão responsável, em nível nacional, pela implantação da política era a FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, mantendo o caráter repressivo no trato dos “menores”. A FUNABEM herdou do SAM, tanto o prédio, como o pessoal e, com isso, toda a sua cultura organizacional. Sua proposta era ser a grande instituição de assistência à infância, cuja linha de ação tinha na internação, tanto dos abandonados e carentes como dos infratores, seu principal foco.

De acordo com Volpi:

Neste novo modelo, o monitor reprime com violência e o técnico aconselha o menino. Esta contradição é carregada para dentro do sistema e preserva duas visões básicas: a criança como objeto da prática social e a ação do Estado como uma forma de corrigir o seu comportamento para adequá-lo socialmente. (2000, p. 29).

O Código de Menores de 1979 mantinha a linha da doutrina da situação irregular, segundo a qual ao Estado cabia a tutela penal ou assistencialista dos menores de idade em delinquência ou abandono. As decisões judiciais eram altamente subjetivas, lastreadas em discriminação, desinformação e falta de condições institucionais que permitissem a análise adequada do conflito. O magistrado de menores era como um “bom pai”, pois que não precisava fundamentar suas decisões, empregando o bom senso para definir o destino dos que estavam em situação irregular.

Essa postura paternalista marcava a perspectiva da criança e do adolescente como objetos de medidas de proteção, meros beneficiários do assistencialismo, sem considerar seus demais direitos.

As representações referentes à criança e ao adolescente, nesse contexto, eram no sentido negativo, o que os condenava à invisibilidade social. Eram seres incompletos que estavam se desenvolvendo para um dia ser “alguém”, o futuro do país. Na verdade, “[...] só é possível defender quem existe, quem atua, quem tem capacidade” (VOLPI, 2000, p. 29). Era preciso, então, encontrar um sujeito único, vencendo a divisão entre “[...] nossos filhos, que são normais, e os menores com uma série de adjetivos: menor carente, abandonado,

delinquente, órfão, etc.” (ibidem, p. 30).

Somente com a Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, com a regulamentação do art. 227 pelo Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei Federal nº 8.069/1990, é que o Brasil superou, em termos legais, a situação irregular e acolheu a doutrina da proteção integral.

Os movimentos da sociedade civil que lutaram em prol dessa mudança já foram objeto de análise. No plano internacional, em 20.11.1989, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a Convenção sobre os Direitos da Criança, baseada em quatro pilares: a não discriminação, o interesse superior da criança, a sobrevivência e o desenvolvimento e a opinião da criança. Quanto à prática de ato infracional, destacam-se as Diretrizes de Riad – Diretrizes das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil (1990); Regras de Beijing – Regras Mínimas para a Administração da Justiça, da Infância e da Juventude – UNICEF (1985) e Regras Mínimas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade (1990). Esses diplomas preparam o caminho para a introdução da doutrina da proteção integral, sintetizada no art. 227 da Constituição Federal.

Os menores em situação irregular, objeto de proteção estatal, passam a ser crianças e adolescentes titulares de direitos fundamentais especiais. É reconhecida a condição peculiar de pessoas em desenvolvimento e garantida a proteção integral e o atendimento com prioridade absoluta.

Perante o Poder Judiciário, são-lhes garantidos todos os princípios inerentes ao devido processo legal, impondo ao magistrado a observância das garantias processuais, incluindo a prolação de decisões fundamentadas na lei.

Em termos de gestão, como já discorrido, o paradigma passa a ser a participação comunitária e a descentralização político-administrativa, o que dá posição de destaque aos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente.

O atendimento da criança e do adolescente, por meio de políticas públicas, ganha maior amplitude, sendo contemplados todos os aspectos atinentes à vida, à saúde, ao bem-estar, enfim, a todos os direitos fundamentais relativos a todas as crianças e a todos os adolescentes, destacando-se medidas preventivas em detrimento de corretivas e repressivas. A ação assistencialista e repressiva para correção de uma situação irregular sai de cena.

A efetiva implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente passa, necessariamente, pela elaboração de inúmeras políticas públicas, em razão da concorrência de grande número de normas programáticas, que não podem se restringir a meras promessas.

Ainda que o Direito, enquanto indutor e inibidor de comportamentos, pelo seu caráter

impositivo, tenha uma função transformadora relevante, a existência de previsão legal, por si só, não é suficiente para modificar a realidade das crianças e dos adolescentes.

Ao analisarmos o rol de direitos constantes no Estatuto da Criança e do Adolescente, verificamos a quantidade de direitos sociais cuja eficácia depende de implantação e de execução de políticas públicas. O art. 7º, por exemplo, ao garantir a vida e a saúde, já prescreve a necessidade de efetivação por meio de políticas públicas: “a criança e o adolescente têm direito à proteção à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência”.

O Capítulo III do Estatuto, ao disciplinar o direito à convivência familiar e comunitária, prevê uma série de garantias e direitos que envolvem a elaboração de políticas. Assim também ocorre com o Capítulo IV, destinado aos direitos à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer e com o Capítulo V, o qual trata da profissionalização e da proteção ao trabalho. Não só no rol de direitos, mas em inúmeras outras passagens, o Estatuto apresenta garantias, cujo asseguramento impescinde de políticas públicas.

Neste diapasão, voltando às entrevistas de Stanisci, desta vez com Gomes da Costa, em sua opinião há, em torno do Estatuto da Criança e do Adolescente, dois consensos e um dissenso. O primeiro consenso é que o Estatuto é uma lei avançada e o segundo é que existe uma enorme distância entre a lei e a realidade. O dissenso diz respeito à forma de superar essa distância: uns preconizam piorar a lei para adequá-la à realidade e outros preconizam a melhora gradativa da realidade para que ela se aproxime do que lei prevê (1996, p. 81).

Em recente julgado, o Ministro Gilmar Mendes, então presidente do Supremo Tribunal Federal, bem analisou a importância da execução de políticas públicas para se retirar da mera formalidade da lei direitos garantidos, no caso concreto, a adolescentes privados de liberdade. Sem a ação do Estado, conferindo os pressupostos fáticos e objetivos ao exercício do direito, ficam tais direitos restritos a mera figuração em diplomas legislativos, o que é inadmissível:

Nesse sentido, destaca-se a determinação constitucional de absoluta prioridade na concretização desses comandos normativos, em razão da alta significação de proteção aos direitos da criança e do adolescente. Tem relevância, na espécie, a dimensão objetiva do direito fundamental à proteção da criança e do adolescente.

Segundo esse aspecto objetivo, o Estado está obrigado a criar os pressupostos fáticos necessários ao exercício efetivo deste direito.

Como tenho analisado em estudos doutrinários, os direitos fundamentais não contêm apenas uma proibição de intervenção (Eingriffsverbote), expressando também um postulado de proteção (Schutzgebote). Haveria, assim, para utilizar uma expressão de Canaris, não apenas uma proibição de

excesso (Übermassverbot), mas também uma proibição de proteção insuficiente (Untermassverbot) (Claus-Wilhelm Canaris, Grundrechtswirkungen um Verhältnismässigkeitsprinzip in der richterlichen Anwendung und Fortbildung des Privatsrechts, JuS, 1989, p. 161).

Nessa dimensão objetiva, também assume relevo a perspectiva dos direitos à organização e ao procedimento (Recht auf Organization und auf Verfahren), que são aqueles direitos fundamentais que dependem, na sua realização, de providências estatais com vistas à criação e conformação de órgãos e procedimentos indispensáveis à sua efetivação.

Parece lógico, portanto, que a efetividade desse direito fundamental à proteção da criança e do adolescente não prescinde da ação estatal positiva no sentido da criação de certas condições fáticas, sempre dependentes dos recursos financeiros de que dispõe o Estado, e de sistemas de órgãos e procedimentos voltados a essa finalidade.

De outro modo, estar-se-ia a blindar, por meio de um espaço amplo de discricionariedade estatal, situação fática indiscutivelmente repugnada pela sociedade, caracterizando-se típica hipótese de proteção insuficiente por parte do Estado, num plano mais geral, e do Judiciário, num plano mais específico (decisão liminar, Suspensão de Liminar 235-0/Tocantins, decisão de 08.07.2008).

O caso concreto tratou de uma liminar concedida pelo Poder Judiciário do Estado do Tocantins, baseado em resolução do CEDCA (Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente) local, contendo deliberação de implementação de política pública, ignorada pelo Poder Executivo Estadual. Além de revelar a importância do Conselho, a decisão, como outras existentes no Supremo Tribunal Federal, destaca o relevo da execução de políticas públicas para conferir eficácia aos direitos contidos na Constituição e na lei.

Por isso, a participação na gestão de políticas, por meio de outra representação, qual seja, de organizações da sociedade civil com histórico de atendimento específico à população infantojuvenil, aponta para um novo caminho da nossa democracia.

De forma a superar paradigma da situação irregular, em termos de gestão, os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente devem tomar a consciência de que não fazem política de assistência social para a infância e a juventude. Seu trabalho é intersetorial, sendo de sua responsabilidade a política de proteção integral para as crianças e os adolescentes, atravessando todas as áreas da política. Por um lado, há uma ampliação de tarefas para os Conselhos, mas, por outro, sua governabilidade torna-se comprometida, já que não têm poder deliberativo exclusivo, pois se deve se relacionar com demais conselhos setoriais como Saúde, Educação e Assistência Social. Ainda assim, para consolidar a doutrina da proteção integral, devem assumir essa postura de articulação e inter-relacionamento, como expõe Volpi:

Se quiser fugir do antigo paradigma, que fazia programas assistencialistas

para a Infância, se quiser um Conselho de proteção integral, terá de ser essencialmente um articulador político, um articulador de serviços nas mais diferentes áreas. Construtor de uma rede de inclusão social que contribua para levar estas crianças e adolescentes a participar da vida cidadã do país, a usufruir dos serviços, programas e benefícios que são direitos dos cidadãos. (2000, p. 33).

Em resumo, a transição para uma gestão democrática depende de elaboração de políticas públicas que garantam os direitos preconizados no Estatuto, que não fiquem como promessas e compromissos não atendidos. Essas políticas devem privilegiar a criança e o adolescente em sua multiplicidade, considerando-os como sujeitos e não meros objetos de tutela, por ainda virem a ser adultos. A criança e o adolescente se encontram em uma situação peculiar, de pessoa em desenvolvimento, mas isso não os impede de titularizar direitos. Ao contrário, são sujeitos especiais de direitos que demandam proteção integral. A fase de vida em que se encontram tem suas especificidades, devendo ser reconhecida e protegida pelo que são e não como mera transição. Para tanto, a gestão democrática deve encarar o desafio da intersetorialidade, dialogando e agindo na articulação de instâncias das políticas e serviços, para que seja dada a integral proteção necessária e não a mera dação de assistência ou punição pela infração.

5 PROBLEMA DE PESQUISA, HIPÓTESE E METODOLOGIA.

O problema da pesquisa consiste em analisar a relação existente entre a ação efetiva do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), especificamente o de Toledo/PR, e a atribuição de caráter vinculante e prioritário às decisões, veiculadas por meio de resoluções ou deliberações.

Para fins de investigação, elegemos as duas últimas gestões do CMDCA, 2007/2009 e 2009/2011. A análise comparada permitirá verificar se houve variações a influir no resultado de nossas conclusões. Afinal, de acordo com Tatagiba (2007, p. 13/14), “[...] em sua trajetória os conselhos atravessam momentos distintos e tal processo tem implicações na construção de sua identidade política”.

A escolha de duas gestões sucessivas tem duas justificativas principais. A primeira liga-se à própria experiência dos integrantes do Conselho. Entre uma e outra gestão houve pouca alternância de membros, tanto representantes governamentais como não governamentais, além de se manter o mesmo presidente, oriundo do meio não governamental. A estabilidade dos conselheiros e da diretoria tem relação direta com a promoção de uma melhor atuação, pois gera maior conhecimento sobre o funcionamento da própria instituição e da Administração Pública. A burocracia estatal tem uma maneira específica de agir, cuja apreensão vem da práxis.

Consoante pesquisa de Santos (2006), analisando a eleição de parlamentares na Argentina, Brasil, Chile e México, a estabilização de membros do Parlamento, ou seja, padrões estáveis no recrutamento de parlamentares se torna um recurso estratégico conversível em poder político, permitindo o aprendizado, a estabilidade do Parlamento e a melhor compreensão da realidade sobre a qual devem legislar, promovendo a adoção de valores e comportamentos congruentes ao ofício.

Por isso, diante do objeto do estudo – a efetividade – a estabilidade dos membros, principalmente de âmbito não governamental, acaba sendo um dado importante para a pesquisa.

A segunda refere-se ao Direito. No curso do período a ser estudado, especificamente em 2009, ou seja, entre o fim da primeira e o início da segunda gestão, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná editou a Resolução nº 14/2009, regulada pela Instrução Normativa nº 36/2009, impondo de maneira clara à Administração Pública, o debate no Conselho Municipal acerca das políticas públicas destinadas à criança e ao adolescente. Os instrumentos

normativos têm por escopo estabelecer regras que permitam avaliar o efetivo respeito, quando da elaboração e execução orçamentárias, do princípio constitucional da prioridade absoluta.

Dispõe o art. 4º da Resolução que compete ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente deliberar acerca dos programas e das ações a serem observados na proposta orçamentária para a execução das políticas públicas de atendimento prioritário à criança e ao adolescente e formular, deliberar e acompanhar a execução e avaliação das políticas públicas voltadas à criança e ao adolescente, previstas nas leis orçamentárias, bem como as de responsabilidade do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Importa, ainda, destacar que a citada instrução normativa, que regulamenta a resolução, cria os Relatórios de Gestão, através dos quais é demonstrada, no âmbito do Conselho, a execução das metas fiscais, constando de avaliação quantitativa e qualitativa da execução orçamentária.

Com esses diplomas, o Conselho tem a possibilidade de efetivamente dialogar com os gestores públicos e ter uma dimensão mais exata acerca das políticas públicas planejadas e executadas, para desempenhar, assim, seu papel constitucional.

Insta, ainda, consignar que foi no curso das duas gestões que foi discutida a nova lei que regula o próprio Conselho Municipal e o Conselho Tutelar, que passou a vigor em 2010, substituindo a lei em vigor desde 1991.

Trabalhamos com a hipótese de que quanto mais efetiva for a ação do Conselho mais as decisões serão acolhidas e convertidas em políticas públicas prioritárias pela Administração Pública Municipal.

Precisamos começar por definir a variável independente: ação efetiva. Antes, porém, cumpre termos em mente que essa variável “[...] é aquela que é determinante para que ocorra um resultado” (KÖCHE, 1997). Somente com ação efetiva é que se alcançará a vinculação e a prioridade das políticas públicas deliberadas, as quais, por seu turno, são as variáveis dependentes. Em páginas anteriores já fizemos a definição dos princípios da vinculação e da prioridade.

Por ação efetiva entendemos aquela que contempla a participação da sociedade civil nos debates, na proposição e na elaboração de decisões sobre políticas públicas municipais na área da criança e do adolescente e que busca os meios de fazer valer o teor do decidido junto ao Poder Público Municipal.

A ação efetiva deve englobar os meios ou as estratégias empregadas pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente para que o deliberado seja, de fato, convertido em políticas prioritárias.

Com base no conceito construído, temos que ele abriga três elementos principais: 1) a participação da sociedade civil; 2) as decisões do Conselho, e 3) as estratégias para que o quanto decidido seja convertido em uma política pública municipal.

Como já dissertamos, a ampliação da participação da sociedade é um dos pilares que justificam a própria existência dos conselhos, razão pela qual precisa, necessariamente, integrar o conceito. A característica que elegemos para o estudo científico foi, justamente, a vinculação. Por tal razão, as decisões acerca de políticas públicas constam do centro das nossas preocupações e, dessa forma, integrando nosso conceito.

Não se trabalhará com ação eficaz ou ação eficiente. A ação eficaz é aquela que produz os efeitos dela esperados. A ação eficiente está relacionada aos custos para atender a determinado resultado. Eficiente, pois, é a ação que, para atingir o resultado, demanda o menor custo. Já a efetividade é a geração, no mundo fático, da ação. Por isso que a nossa definição abriga os meios destinados a fazer valer a deliberação. Explicamos. Chegar a uma deliberação sobre política pública é a ação esperada do Conselho, sob o enfoque específico que nos interessa, qual seja, de ser ele um órgão deliberativo, nos termos da Constituição Federal e leis de regência. Assim, a produção de deliberação sobre política pública, por si só, torna eficaz a ação conselhistas. Sob outra perspectiva, a análise retrospectiva da ação que levou à deliberação e à avaliação dos custos – entendido como dispêndio de insumos de um modo geral – serve para concluir que, além de eficaz, a ação foi eficiente. A ação efetiva, por fim, é a conversão da política deliberada em política pública municipal, com dotação orçamentária específica, para ser implementada e executada.

Para investigar se o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Toledo/PR, ao longo das duas últimas gestões, têm tido uma ação efetiva, foram utilizados indicadores, com base nos quais as medições foram feitas.

5.1 DESENHO INSTITUCIONAL

O primeiro indicador reside no desenho institucional do Conselho. Vários pesquisadores apontam a importância de se partir de uma análise do contorno institucional. De acordo com Cunha (2009, p. 221), desenho institucional é “[...] entendido como o conjunto de regras que estruturam uma determinada forma institucional visando a promover determinados efeitos num contexto em particular”. Essas regras que dão estrutura ao Conselho podem favorecer ou restringir o processo de participação e deliberação democrático. Com efeito, Tatagiba (2007, p. 13) expõe que “[...] o desenho institucional oferece os parâmetros

para a atuação dos conselhos, apresentando os contornos básicos de sua identidade política”. Lüchman (2009, p. 45) destaca que a “[...] dimensão institucional torna-se, portanto, central, na medida em que se constitui como substrato ou suporte da dinâmica política, ou na medida em que define as condições de ampliação e de sustentabilidade das experiências participativas”.

O desenho institucional aparece como indicador essencial para se verificar se há, a partir das leis de regência e do regimento interno, parâmetros que possibilitem a ação efetiva.

Ao tratar dos conselhos como instituições híbridas, Avritzer e Pereira (2005, p. 38) destacam que a legislação tem a função de criar as condições jurídico-institucionais a partir das quais os agentes sociais e os mecanismos políticos podem transformar a letra da lei em prática que influencie as ações cotidianas dos atores sociais.

Destarte, a partir da análise do quadro legislativo, buscaremos aferir a existência de assentos paritários entre o governo e a sociedade civil, viabilizando o diálogo. E mais, como se extrai da sociedade civil a representação.

A existência de procedimentos democráticos para escolha das entidades para compor a representação da sociedade civil e para a escolha de quem vai ocupar esse assento, dentro das entidades, também será objeto de análise. Ora, ainda que a literatura venha admitindo a representação dentro das experiências de participação (LÜCHMAN, 2007), é indispensável que haja um método democrático para escolha desses representantes, de forma a legitimar, ainda que minimamente, a ação dos conselheiros representantes.

Outro aspecto a ser retirado do desenho institucional é a publicidade: cabe verificar se as reuniões são públicas; se há possibilidade de atores externos participarem, fazendo, inclusive, uso da palavra e se as reuniões são documentadas e seu conteúdo disponibilizado. Somente a publicidade autoriza uma efetiva experiência participativa. Afinal, os conselhos são espaços “[...] de luta pela publicização e democratização das políticas públicas” (GOMES, 2001, p. 24).

Finalmente, partiremos para a análise das competências que a lei outorga aos Conselhos, buscando elucidar se há possibilidade, com base no desenho institucional delineado, de desincumbência adequada de todos os misteres. Tendo em foco os objetivos de nosso trabalho, buscaremos verificar se, diante de atuações diversas além da de deliberar, esta acaba por ficar em segundo plano ou se, pelo contrário, diante do rol, o Conselho dá a ela prevalência.

Em sua pesquisa, junto ao CMDCA da Capital do Estado de São Paulo, Tatagiba (2002, p. 41/45) identificou que o Conselho acaba tendo uma função mais reativa do que

propositiva, servindo mais para dizer aquilo que pode e aquilo que não pode do que formular novos problemas e apontar soluções. Isso acaba por ocorrer assim porque, no desenvolvimento da atribuição de registrar e aprovar programas e entidades, os Conselhos precisam focar maior esforço. Essa função acaba por permitir que o CMDCA funcione como articulador da rede, já que, para desempenhar essa atribuição, é preciso definir critérios e diretrizes para atendimento: “Ao produzir o direito, os conselheiros produzem novas definições capazes de orientar novas práticas sobre o atendimento” (ibidem, p. 42).

Todavia, o exercício dessa função, sem uma estrutura de trabalho adequada, exige um empenho extra dos conselheiros que atuam nas comissões e consome tempo considerável das reuniões plenárias, para discussão, aprovação e rejeição de pareceres. Ademais, as entidades e o CMDCA “[...] estão continuamente envolvidos em um ciclo que envolve aprovação e revisão dos registros concedidos” (ibidem, p. 43).

Em síntese, a partir do desenho institucional, analisando as leis e o regimento interno, verificaremos as condições institucionais do Conselho em viabilizar a participação da sociedade e a deliberação de políticas, por meio da verificação da paridade, da forma de escolha dos representantes da sociedade civil, da publicidade e das atribuições previstas para o Conselho e seu impacto na função deliberativa.

Com isso, verificaremos se há condições institucionais suficientes a propiciar a participação da sociedade civil, a deliberação sobre política pública e meios para fazê-la ser convertida, efetivamente, em políticas, ou seja, os três principais elementos de nossa definição.

5. 2 USO DO ESPAÇO DO CONSELHO

Em relação ao segundo indicador, na forma próxima do que pesquisou Cunha (2007) ao tratar da efetividade deliberativa dos Conselhos Municipais de Saúde e da Criança e do Adolescente no Nordeste, será avaliado, num primeiro ponto, por meio do uso da palavra.

As atas serão utilizadas para contar a vocalização, ou seja, quantidade de intervenções dos conselheiros, visando à verificação da apropriação desse espaço pelas entidades não governamentais, além de comparar sua atuação com os membros governamentais. Será contabilizado o número de vezes que cada um dos segmentos tem sua fala registrada na ata.

Três serão as categorias analisadas: membros governamentais, membros não governamentais e o Conselho. Quanto ao último, integrarão a pesquisa todas as formas de

intervenção, que são basicamente de dois tipos: aquela resultante de uma decisão, de forma a dar encerramento a um debate e propor um caminho ou aprovar uma das propostas feitas e intervenções demonstrando que nem debate houve, quer por mera ausência de dissenso, quer por ser atividade vinculada, ou seja, que não permite outra resposta do Conselho, salvo aquela dada.

Exemplo das intervenções do Conselho do primeiro tipo pode ser visto na Ata 01/2008, em que há intervenção de agente externo, do Coordenador do Programa de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto, que pede cofinanciamento do programa, com recursos do Fundo Municipal. A ata registra um debate entre conselheiros acerca das diferenças entre programas governamentais e não governamentais e o Conselho decidiu que na próxima reunião seria formada uma comissão para análise do tema.

Outro exemplo pode ser extraído da ata 35/2009, em que, por força da intervenção de Conselheira Tutelar, a respeito da carência nos atendimentos psiquiátricos, abriu-se um debate acerca de como são os fluxos de atendimento. O Conselho deu o encaminhamento, com a aprovação de sugestão de realização de reunião acerca do fluxo de atendimento da Diretoria com o Conselho Tutelar e Secretários Municipais.

Quanto ao segundo tipo, podemos ver nas atas 11/2007 e 12/2007, em que consta “os conselheiros aprovam” ou “todos concordam” ou os “presentes acordam”, a demonstrar que o tema tratado era pacífico e não suscitou qualquer debate prévio. As matérias de ordem vinculadas são aquelas para as quais o Conselho não tem alternativa, ou seja, a sua resposta já está previamente prevista em lei. Preenchidos os requisitos legais, o Conselho se vê adstrito a se pronunciar. Exemplo típico é a homologação do resultado da eleição de Conselho Tutelar.

A análise da voz do Conselho é importante no que tange à “conclusividade”. No processo deliberativo, “[...] a deliberação deve gerar decisão racionalmente motivada, ou seja, decorrente de razões que são persuasivas para todos” (CUNHA, 2009, p. 97). Importa, pois, verificar se os debates acerca dos pontos levantados em reunião resultaram decisões, quer formalizadas por atos normativos (resoluções ou deliberações), quer constantes das atas.

Também serão abordados o tipo e a quantidade de temas apresentados pelos representantes da sociedade civil e do Poder Público. Dessa maneira, buscaremos avaliar a participação da sociedade civil na introdução de temas relacionados à política pública.

A categorização dos temas será feita com fundamento nas atribuições previstas expressamente do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº 8.069/1990): deliberação sobre políticas públicas e sobre controle de ações (art. 88, II, ECA); gerência do Fundo Municipal (art. 88, IV, ECA); registro de entidades e programas (art. 90, parágrafo

único, ECA); condução do processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar e demais matérias a ele pertinentes (arts. 88, II e 139, ECA) e administração em geral.

Com esse indicador poderemos aferir o peso que os debates acerca de políticas públicas e controle de ações tem no Conselho e quem intervém de forma mais intensa nas discussões acerca dos temas, aferindo, assim, a efetiva participação da sociedade civil, por meio de seus representantes e o cumprimento da promessa de transformar o Conselho num espaço de diálogo do Poder Público e da sociedade civil na elaboração e fiscalização da política pública, ampliando a participação.

5.3 PRODUÇÃO DO CONSELHO

O terceiro indicador será a produção do Conselho. Para tanto, os atos normativos do CMDCA foram analisados e categorizados por temas, de modo a verificar qual atribuição que cumpre com maior prevalência. A produção pesquisada é resultante de uma postura pública assumida pelo CMDCA, que se veicula, em Toledo, por dois tipos de normas jurídicas: a deliberação e a resolução. Como bem distingue Tatagiba (2002, p. 14/15), não será objeto de nosso estudo a deliberação, mas a decisão:

Começamos com a distinção entre deliberação e decisão. Enquanto o conceito de decisão remete ao resultado de um processo que envolve a eleição ou escolha entre alternativas, a noção de deliberação diz respeito à qualidade do processo que leva à decisão. O conceito de deliberação remete a um processo decisório que é precedido de um debate bem informado acerca das alternativas postas à definição dos problemas e às formas de intervenção. O padrão de interação é exigente, no sentido de que se espera que cada um apresente razões e esteja disposto a rever suas próprias opiniões a partir do diálogo com o outro, visto como um igual em termos dos seus direitos de expressar e sustentar publicamente seus interesses e valores, sob a luz de argumentos razoáveis (Bohman, 1996). É esse processo que vai determinar se uma decisão é legítima ou não.

Partindo dessa distinção, esclarecemos que na nossa pesquisa preferimos usar o termo “decisão” e não “deliberação” porque não teremos condição de explorar variáveis que remetam à qualidade do processo de tomada de decisão, tais como: a existência ou não de debate e discussão prévios à decisão, a pluralidade dos interesses envolvidos na disputa, à natureza das razões apresentadas, o nível de autonomia dos sujeitos envolvidos para sustentar posições, o maior ou menor poder de cada ator/segmento na construção da agenda, etc. Ou seja: o que buscaremos é tão somente analisar os tipos de problema com os quais os conselhos têm lidado ao longo da sua trajetória e que mereceram, por parte dos mesmos, a tomada pública de posição por meio de decisões.

No que tange ao objeto do nosso estudo, é de se esperar, para uma ação efetiva, uma preponderância de decisões sobre políticas públicas. A constatação de uma função preponderante de controle, por exemplo, como observou Cunha (2007, p. 22), leva à conclusão de que a capacidade de intervenção nos rumos da política em si fica prejudicada:

A prevalência do exercício do controle indica que os conselhos despendem mais energia sobre decisões já tomadas e em execução, muitas delas não compartilhadas pelos governos com os conselhos. Isso pode significar que os conselhos estão tendo muito pouca capacidade de intervenção nos rumos da política em si, que é definida nas fases de elaboração dos orçamentos e dos planos municipais de saúde e da criança e do adolescente. [...] O estudo possibilitou constatar, inclusive, a pouca discussão que existe nos conselhos sobre o financiamento da política e os critérios de repartição dos recursos públicos geridos por eles. Neste sentido, entende-se que os conselhos têm menor efetividade deliberativa quando prevalece a função de controle sobre a função propositiva, o que se manifestou em todos os casos estudados.

Como já adiantamos, quando dissertamos acerca da primeira dimensão, Tatagiba (2002) identificou que o excesso de registros na cidade de São Paulo, associado à falta de estrutura adequada, levou, por um lado, ao despontar de uma função articuladora da rede, mas, por outro, teve impacto na diminuição das deliberações acerca de políticas públicas. O mesmo poderia ser dito em referência às questões do Conselho Tutelar, já que o CMDCA é o fórum competente para lidar com a atuação desse órgão autônomo e independente.

Pontual (2008, p. 11), analisando a produção do Observatório dos Direitos do Cidadão, cujo objeto foram os Conselhos de Saúde, Criança e Adolescente, Assistência Social e Habitação na cidade de São Paulo, no período de 2004 a 2006, concluiu que os Conselhos estão na periferia no ciclo decisório das políticas públicas. Explica que “[...] em alguns casos isto se manifesta no tempo dispensado nas discussões dos conselhos a temas como a definição da própria pauta das reuniões e questões de procedimento”. Por essas razões, a distribuição dos assuntos das resoluções e deliberações do CMDCA nos permite conclusões acerca da efetividade de sua ação, quanto à deliberação acerca de políticas.

Em Toledo, uma primeira dificuldade foi identificar a diferença entre resolução e deliberação. Ambas têm a mesma forma jurídica e não há qualquer critério de distinção, sendo empregados como sinônimo. Não há um diploma legal, um dispositivo no regimento interno ou uma decisão transcrita em ata que permita aferir critérios distintivos entre uma e outra espécie normativa.

A contagem e a categorização obedeceram, como no item anterior, às competências estabelecidas no Estatuto da Criança e do Adolescente para o CMDCA.

As resoluções e deliberações foram todas disponibilizadas para a pesquisa, constando de arquivos do Conselho Municipal, com comprovação de publicação em jornal de grande circulação.

A partir de 2009, especificamente da Resolução nº 21/2009, todas são disponibilizadas no sítio da internet da Prefeitura Municipal de Toledo. Não foram localizadas as Deliberações nº 15 e nº 21 de 2008. De acordo com a secretária executiva, ao responder a e-mail em que se questionava tal situação, houve, provavelmente, um equívoco na numeração. Esclareceu a Secretária que analisou todos os arquivos digitalizados e impressos, tendo verificado que há coincidência das datas das reuniões e das deliberações, sendo que não houve reuniões outras entre elas, a dar sustentação à conclusão de se tratar de mero erro quanto à numeração.

A gestão 2007/2009 produziu 57 (cinquenta e sete) deliberações e resoluções, enquanto a gestão seguinte produziu 58 (cinquenta e oito) deliberações e resoluções.

5.4 ESTRATÉGIAS UTILIZADAS PELO CONSELHO PARA TER SUAS DELIBERAÇÕES ACOLHIDAS E CONVERTIDAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS.

O quarto e último indicador de ação efetiva serão as estratégias utilizadas pelo Conselho para ter suas deliberações acolhidas e convertidas em políticas públicas. De plano, tem-se a ausência de instrumentos jurídicos que deem apoio à decisão dos Conselhos. Segundo Gohn (2007, p. 91):

O fato de as decisões dos conselhos terem caráter deliberativo não garante sua implementação efetiva, pois não há estruturas jurídicas que deem amparo legal e obriguem o executivo a acatar as decisões dos conselhos (mormente nos casos em que essas decisões venham a contrariar interesses dominantes).

O próprio Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), ao regulamentar parâmetros para a criação e o funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, por meio das Resoluções nº 105/2005, nº 106/2006 e nº 116/2006, prevê, no art. 2º, §2º, o caráter vinculante de suas decisões em relação às ações governamentais e da sociedade civil. No parágrafo seguinte, entretanto, escancara a ausência de instrumentos jurídicos, ao mencionar que o desrespeito às suas decisões determinará ao Conselho a representação a outros legitimados a agir, com destaque ao Ministério Público:

Em caso de infringência de alguma de suas deliberações, o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente representará ao Ministério Público

visando à adoção de providências cabíveis, bem assim aos demais órgãos legitimados no art. 210 da Lei nº 8.069/90 para que demandem em Juízo mediante ação mandamental ou ação civil pública.

Fica, pois, a critério de um dos legitimados do art. 210 do Estatuto da Criança e do Adolescente acionar o Poder Judiciário para fazer valer uma decisão⁵. O CMDCA pode, contudo, lançar mão de outras estratégias, além de representar aos legitimados da ação civil pública.

Pode, por exemplo, usar de ofícios, reuniões com as autoridades competentes em dar implemento à decisão, mobilização da população, entre outras iniciativas, cujo uso buscaremos encontrar nas atas. O emprego de estratégias gera uma ação efetiva a produzir o resultado vinculante e prioritário de suas deliberações.

Foram investigadas as decisões formalizadas por ato normativo específico – como as resoluções ou deliberações –, bem como aquelas que constam das atas, como conclusão do processo deliberativo, mas sem formalização por meio de um ato como a resolução.

Como última observação metodológica, as atas constituem-se num importante elemento de análise, mas apresentam algumas restrições na medida em que são resultados formatados das discussões, ou seja, muito do que foi discutido e argumentado não é registrado. Afinal, a ata é redigida pelo secretário do Conselho, que acompanha a reunião e registra aquilo que entende de mais importante. Dessa forma, a ata traduz aquilo que foi percebido pelo secretário e registrado. De modo a amenizar essa característica, há uma prática de que a ata deve ser lida na reunião subsequente e aprovada pelos presentes. Caso não passe no teste de fidelidade, os membros participantes podem intervir e alterar possíveis equívocos nos registros.

E, para o estudo, o que acaba sobrevivendo a tantos filtros, acaba por ser aquilo de mais relevante no entendimento do próprio Conselho e o que, em última análise, será mais importante para a nossa pesquisa.

As atas, no que tange a fontes documentais, são as únicas existentes que possibilitam a análise de deliberações e mostraram-se ricas tanto no que se refere às informações quanto às possibilidades de análise.

⁵ Art. 210. Para as ações cíveis fundadas em interesses coletivos ou difusos, consideram-se legitimados concorrentemente: I - o Ministério Público; II - a União, os estados, os municípios, o Distrito Federal e os territórios; III - as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por esta Lei, dispensada a autorização da assembleia, se houver prévia autorização estatutária.

Acrescente-se que a análise documental seria a única a possibilitar uma análise isenta do fenômeno. O pesquisador é, há oito anos, Juiz de Direito Titular da Vara da Infância e da Juventude da Comarca de Toledo/PR. O diálogo com o Conselho, no âmbito de suas funções, sempre foi intenso, razão, inclusive, de ter sua curiosidade sido aguçada para fins de seu estudo. Diante do cargo exercido, o uso do recurso metodológico da entrevista poderia abalar o resultado, isso em função da tendência mais forte de os conselheiros entrevistados manipularem as respostas, de modo a atender eventual expectativa, que porventura nutrissem em seus ideais, acerca das respostas que fossem adequadas a um juiz de direito e não a um pesquisador. Assim, ainda que a entrevista pudesse desvendar outros flancos do fenômeno, não foi utilizada.

Foi analisado um total de 72 (setenta e duas) atas, das quais 41 (quarenta e uma) foram de reuniões ordinárias e 31 (trinta e uma) de reuniões extraordinárias. Durante a gestão 2007/2009, foram realizadas 38 (trinta e oito) reuniões documentadas em atas. Dessas reuniões, 22 (vinte e duas) foram ordinárias e 16 (dezesesseis) extraordinárias. Na gestão 2009/2011, foram realizadas 34 (trinta e quatro) reuniões, das quais 19 (dezenove) foram ordinárias e 15 (quinze), extraordinárias.

Segundo o Regimento Interno, ordinária é a reunião realizada mensalmente e fixada em ato da diretoria, que indicará local, dia e hora; enquanto extraordinária é aquela convocada pela presidência ou a requerimento subscrito pela maioria absoluta dos membros titulares. A recente Lei 2.043/2010, que dispõe acerca do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, autorizou o Poder Público Municipal, sempre que necessário, a solicitar reunião extraordinária.

Apenas para constar, as atas 13/2008 e 15/2008 não foram localizadas nos arquivos do Conselho Municipal. Segundo informação dada pela secretária executiva, com base nos editais de convocação, ambas foram extraordinárias e não entraram na pauta das reuniões posteriores para aprovação. De acordo com editais, a primeira aconteceu em 25.08.2008, tendo como pauta a formação de comissão para assuntos especiais de caráter urgente. A segunda, realizada em 15.09.2008, teve a seguinte pauta: apresentação de relatório final da comissão de ética referente à sindicância instaurada para apurações de denúncias de conselheiras tutelares. Até o fim do trabalho de investigação da presente pesquisa, tais atas não haviam sido localizadas.

A partir da ata 02/2008, com duas exceções em que houve designação de secretários “ad hoc”, até a última ata do mesmo ano, constatou-se um problema de redação, pois os textos passam a ser mais pobres e com trechos até ininteligíveis, como trecho da ata 05/2008. Na ata

10/2008, há registro de pedido de um conselheiro para que seja requisitada pessoa da Administração Pública Municipal para a redação das atas. Com a mudança da secretária, em 2009, a qualidade das atas melhora significativamente.

6 ANÁLISE DOS INDICADORES DE AÇÃO EFETIVA

6.1 DESENHO INSTITUCIONAL

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Toledo/PR (CMDCA) foi criado pela Lei Municipal nº 1.712, de 13 de dezembro de 1991, enquadrando-se, no art. 3º, na estrutura de garantia da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

O art. 4º criou o Conselho e definiu a sua natureza como órgão normativo, consultivo, deliberativo, controlador e fiscalizador das respectivas ações em todos os níveis da estrutura organizacional do governo municipal. O mesmo dispositivo o vinculava à Secretaria Municipal de Assistência Social

O art. 74 da Lei Municipal nº 2.043, de 21 de outubro de 2010, revogou, expressamente, a Lei 1.712/1991, sendo o diploma que, hodiernamente, disciplina a política municipal de atendimento da criança e do adolescente, além do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e do Conselho Tutelar.

A lei de criação foi a que permaneceu vigente na maior parte do período eleito para o nosso trabalho, razão pela qual sua análise merece pormenor atenção. Quanto às competências, entre elas a fiscalizadora e deliberativa, estavam arroladas no art. 5º da Lei 1.712/1991.

Os conselheiros tinham mandato de dois anos, permitida a recondução, e eram em número de vinte, sendo dez governamentais e dez não governamentais. A lei previa que duas vagas governamentais seriam preenchidas por representantes oriundos da Secretaria de Assistência Social. As Secretarias de Atendimento à Mulher, de Esportes e Lazer, da Educação, da Fazenda, da Saúde, da Indústria, Comércio e Turismo e da Cultura forneceriam representantes para as demais oito cadeiras.

Os membros não governamentais deveriam ser indicados por um rol de dez entidades, a saber: Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Toledo (APAE), Associação de Pais e Amigos de Deficientes Auditivos (APADA), Ação Social São Vicente de Paulo, Aldeia Infantil Betesda, Conselho de Amigos e Colaboradores do Centro Social Urbano e Educacional "Dr. Walter Fontana", Creche Lions "Ledi Maas", Pastoral da Criança, Centro Comunitário e Social "Dorcas", Casa de Maria e Banco de Promoção Humana.

A Lei de Criação (Lei 1.712), de sua promulgação até sua revogação, sofreu alterações pelas Leis Municipais 1.722, de 30 de abril de 1992; 1.739, de 13 de abril de 1993; 1.775, de 16 de junho de 1995; 1.816, de 03 de julho de 1998; 1.832, de 24 de abril de 2000; 1.878, de 07 de maio de 2004; 1.884, de 3 de novembro de 2004; 1.892, de 24 de março de 2005; 1.927, de 22 de março de 2006; 1.952, de 23 de março de 2007 e, finalmente, 1.996, de 16 de março de 2009.

Dos diplomas listados, somente as leis 1.722, 1.739, 1.775, 1.816, 1.832 e 1.884 alteraram dispositivos atinentes ao CMDCA, com destaque aos artigos 4º, 6º e 9º. Na sua redação original, o referido art. 4º não trazia vinculação do Conselho a qualquer Secretaria. Em 1992, pela Lei 1.722 foi introduzida a vinculação à Secretaria de Assuntos Comunitários e Ação Social. Depois, o Conselho foi vinculado ao Departamento de Apoio Integral à Criança e ao Adolescente da Secretaria Municipal da Educação (Lei 1.739/1993). Em 1998, nova derrogação o deixou vinculado à Secretaria de Assistência Social (Lei 1.816/1998).

Outras alterações ocorreram no art. 6º para excluir e incluir Secretarias e entidades não governamentais para ocupar cadeira de representante no Conselho. Como a lei, previamente, já definia as cadeiras, qualquer tipo de alteração, mesmo que a mudança do nome de determinada pasta, exigia a alteração da Lei Municipal 1.712.

O art. 9º sofreu alterações, quanto ao tempo do mandato e à possibilidade de recondução. Originalmente, o mandato era de três anos, permitida uma recondução por igual período. A Lei 1.722/1992 diminuiu o mandato em um ano e manteve uma recondução por igual prazo. Já a Lei 1.816/1998 retirou do art. 9º o artigo indefinido “uma”, o que permitia inferir a possibilidade de recondução, sem qualquer limitação.

A questão da vinculação a uma Secretaria é tópico meramente burocrático. A despeito da independência do Conselho, sua estrutura é mantida pelo Poder Público Municipal, sendo que sua operacionalização e suas dotações orçamentárias devem ser enquadradas em alguma Secretaria.

Tanto assim o é que a vigente Lei 2.043/2010 prevê, expressamente, no art. 7º, § 1º, que a vinculação à Secretaria de Assistência Social é de caráter meramente administrativo e indica que tal pasta deverá fazer constar de seu orçamento os recursos necessários para o contínuo funcionamento do Conselho.

No que tange aos representantes governamentais e não governamentais, o rol legal taxativo trazia alguns problemas. O emprego do pretérito se deve à nova disciplina legal, inaugurada pela Lei 2.043/10, como veremos.

Pois bem, o primeiro problema era o engessamento da representação no CMDCA, principalmente no âmbito não governamental. Com efeito, as entidades previstas em lei poderiam ter assento no Conselho independentemente de sua capacidade de representação da população infantojuvenil. Essas entidades, depois de escolhidas pelos vereadores, em 1991, somente com alterações de lei, que ocorreram cinco vezes, entre 1991 e 2010, a composição poderia ser alterada.

Esse procedimento tornava mais difícil a mudança de entidades e suprimia a eleição na composição do Conselho. Bastaria a indicação do representante, pela entidade prevista em lei, sem exigência alguma de processo democrático para ocupação da vaga pela entidade ou no seu interior para realização da indicação. A representação no Conselho já nascia sem um dos procedimentos democráticos mais básicos e essenciais, que é o da eleição.

Assim, o acesso ao Conselho era vedado a outras entidades. No Município de Toledo, já há alguns anos, o CENSE – Centro de Socioeducação –, que trabalha com a execução de medida socioeducativa de internação, tenta, sem êxito, uma cadeira, justamente por esbarrar na ausência de previsão legal.

A qualificação técnica e política dos conselheiros, com destaque aos não governamentais, que pode ser alcançada pela experiência, com o aprendizado na prática, é essencial para o alcance dos objetivos a que se propõe o Conselho. Ora, os representantes da sociedade precisam estar preparados para se posicionar em discussões e em embates em relação a disputas e a negociações no interior da gestão das políticas públicas.

Não obstante, a ausência de escolha democrática implica um comprometimento sério no *accountability*⁶ e na representatividade, elementos altamente desejáveis na democracia, principalmente quando se quer destacar o aspecto participativo, com maior engajamento da população nas decisões políticas fora dos períodos eleitorais.

Outro problema, sob a égide da lei de criação (1.712/1991), era a inexistência de qualquer vedação de que um conselheiro proveniente de uma organização da sociedade civil tivesse vinculação com a Administração Pública Municipal. Ora, como esperar uma atuação livre e independente de um conselheiro oriundo da sociedade civil, quando tem ele vínculo

⁶ O'Donnell (1998) destaca que um dos mecanismos da *accountability* vertical são as eleições, instrumento pelo qual os eleitores podem punir ou premiar candidatos. Por sua vez, “a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas”, situa-se no campo da *accountability* horizontal.

empregatício na Administração? Ainda que seja servidor efetivo, poderá, por sua conduta mais atuante, sofrer outros tipos de represálias, que não a perda do cargo.

Nas duas gestões em análise, a paridade entre Poder Público e sociedade civil sempre foi garantida por lei. Todavia, os membros não governamentais, na lei 1.712, que regeu as composições das gestões 2007/2009 e 2009/2011, eram indicados pelas organizações nominadas taxativamente em lei, sem previsão de um processo democrático interno na referida organização detentora da cadeira. Ademais, houve alguns casos em que conselheiros não governamentais tinham vinculação com o Poder Público Municipal.

A Lei 2.043/2010 alterou esse quadro, o qual passou a vigor já para a gestão subsequente – a última analisada nesta pesquisa. Atualmente, o Conselho conta com catorze representantes, em paridade entre governamentais e não governamentais. Aqueles são indicados pelo Chefe do Poder Executivo, independentemente da Secretaria à qual esteja o indicado ligado, havendo na lei a necessidade de observância prioritária de representantes responsáveis pelas políticas sociais básicas, políticas de proteção social especial, direitos humanos, pela área de finanças e planejamento. Quanto à representação não governamental, devem os representantes integrar entidades de atendimento à criança e ao adolescente, legalmente constituídas e em pleno e regular funcionamento no Município de Toledo.

Um grande avanço veio no art. 12, o qual, no § 1º, veda que a representação da sociedade civil seja previamente estabelecida, devendo submeter-se periodicamente ao processo de eleição. O §3º disciplina o processo eleitoral e o §4º prevê que o mandato pertencerá à entidade eleita, a qual indicará os seus representantes titular e suplente. Apesar de avanços, com a previsão de eleição para a entidade a ocupar o assento no Conselho, permitindo a alternância, a depender da mobilização das entidades com atuação no Município, não houve a previsão de observância de processo democrático interno na escolha. Depois de escolhida a entidade, seu dirigente, a seu critério, indica o titular da vaga e seu suplente.

O §5º traz inovação extremamente importante à manutenção da efetiva paridade: a vedação de que os conselheiros representantes da sociedade civil tenham vínculo empregatício com o Poder Público Municipal.

O mandato dos representantes governamentais está vinculado ao tempo em que o conselheiro permanecer na Secretaria que representará. O dos representantes da sociedade civil tem prazo de dois anos, permitida uma recondução, através de um novo processo eleitoral, sendo proibida a recondução automática ou prorrogação do mandato.

Todas essas alterações conformam o CMDCA de Toledo/PR aos parâmetros de criação e funcionamento dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente,

aprovados pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), por meio da Resolução nº 105, de 15 de junho de 2005, com alguns anos de atraso, já que o art. 21, da resolução em comento, prescreveu dois anos para as adequações pertinentes.

A única ressalva é para a ausência de prazo de constituição e funcionamento da organização da sociedade civil. A Resolução determina que para participar do processo de escolha, a entidade deve ter sido constituída há, pelo menos, dois anos. O legislador municipal não previu esse prazo, criado para dar um mínimo de estabilidade para a organização e evitar a criação *ad hoc* de entidades com o intuito, exclusivo e oportunista, de adentrar no Conselho, sem exercer efetiva atividade com a população infantojuvenil.

No pertinente à estrutura administrativa, a lei 1.712 se restringia a disciplinar uma Diretoria, formada de um presidente, vice-presidente, secretário geral e secretário adjunto, com mandato de dois anos, escolhidos por eleição entre os conselheiros. Sendo assim, existia a possibilidade de rotatividade entre os membros na ocupação desses cargos e a consequente democratização dos espaços decisórios.

No Regimento Interno é repetida a existência da Diretoria, com dois cargos diversos da lei municipal: o de tesoureiro geral e tesoureiro adjunto. Todavia, não podendo o regimento extrapolar a previsão da lei, com a revogação desses cargos pela Lei 1.884/2004, automaticamente ficou revogado o Regimento. Aliás, na dinâmica das atas, incluindo as eleições de Diretoria das gestões estudadas, não se verificam mais esses dois cargos.

A relevância do cargo de presidente foi identificada por Tatagiba (2002). A autora destaca que em muitos dos Conselhos é ele quem define os temas que terão prioridade na agenda e a forma como o presidente é escolhido mostrará o grau de democratização das relações no interior dessas instituições.

Conforme o Regimento Interno, o presidente preside as sessões plenárias tomando parte nas discussões e com direito a voto; decide soberanamente as questões de ordem, reclamações ou solicitações do plenário; representa judicial e extrajudicialmente o Conselho; a ele incumbe proferir o voto de desempate nas sessões plenárias; a convocação de sessões ordinárias, extraordinárias e solenes; distribuir as matérias às comissões especiais; nomear os membros da comissão especial, entre outras que permitem atestar a importância do exercício do cargo. Nas gestões analisadas, o cargo foi ocupado pelo mesmo membro de entidade não governamental.

Não há, na legislação referente ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Toledo, nem na revogada, nem na vigente, regra acerca da prerrogativa de elaborar a pauta. De acordo com a secretária executiva, as pautas das reuniões são elaboradas

pela Mesa Diretora do CMDCA e pela própria secretária. Todos se reúnem na Secretaria Executiva, sempre, na semana que antecede a reunião ordinária, para discussão e elaboração da pauta. Existem pontos de pauta que são fixos, como: apreciação e aprovação de atas; informes da Secretaria Executiva; relato das comissões e informes gerais, sendo que o último ponto possibilita a inserção de outras discussões, conforme aprovação do plenário. A prerrogativa de elaboração da pauta indica a possibilidade de incluir temas na agenda, sobre os quais recairão as deliberações (CUNHA, 2009: 233).

Em Toledo, apesar de a Mesa Diretora e a secretária executiva deterem essa prerrogativa, tem-se que são membros eleitos democraticamente e que há uma possibilidade, usada em diversas oportunidades, como se vê das atas, de inclusão de temas, por ocasião das reuniões, mediante aprovação do plenário. Por conseguinte, nesse aspecto, o CMDCA é órgão de funcionamento com abertura democrática.

Além da Diretoria, no Regimento Interno, é previsto o plenário, como órgão soberano do Conselho, composto dos conselheiros no exercício pleno de seu mandato. Seu funcionamento é condicionado à presença da maioria absoluta dos seus membros e as deliberações são tomadas por maioria simples dos conselheiros presentes a sessão.

Quanto à função deliberativa, o Conselho reúne-se em sessões plenárias, decidindo, após discussão e por maioria simples de votos, sobre as matérias que lhe forem pertinentes, inclusive sobre a administração do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

No que diz respeito à publicidade, a Lei 1.712/1991 não trazia previsão a esse respeito, nem como deveriam ser o funcionamento, o local, o horário e a periodicidade das reuniões, remetendo a matéria, pelo art. 10, ao Regimento Interno. Ele prevê a publicação das atas em órgão oficial de divulgação do Município. Na ata 04/2010, de 14.04.2010, a secretária executiva informou que as atas passariam a ser disponibilizadas no “site” da Prefeitura Municipal e exemplares impressos seriam afixados em prédios públicos.

As reuniões, em si, não possuem, seja nas leis, seja no Regimento Interno, previsão que garanta o direito de voz a todos ou publicidade ou possibilidade de participação de terceiros ou uso da palavra por esses terceiros. Entretanto, a partir da análise das atas, verifica-se que não há restrição para que qualquer conselheiro faça uso da palavra. Da mesma maneira, as reuniões são, de regra, realizadas na Central dos Conselhos, na região central da cidade, a portas abertas. Inexiste limitação à presença de quem quer que seja e o uso da palavra por terceiros (não conselheiros) é comum e suscita debates entre os conselheiros.

A periodicidade das reuniões é decidida na primeira reunião do ano e formalizada por meio de resolução. As pautas são previamente enviadas pela Secretaria aos conselheiros, por e-mail, por meio de edital de convocação. Depois das reuniões, as atas são redigidas e enviadas a cada conselheiro, também via e-mail, para análise e deliberação na reunião subsequente.

A Lei 2.043/2010 trouxe modificações pontuais na estrutura do Conselho. A partir dela, o Conselho passa a contar com uma Diretoria Executiva, composta por presidente e vice-presidente, eleitos em reunião ordinária, para mandato de dois anos (art. 16). Não há previsão de plenário e de comissões, tal como não havia na lei revogada. Também na forma da lei anterior, remete ao Regimento Interno a forma de funcionamento, o local, o horário e a periodicidade das reuniões, fazendo duas alterações: a necessidade de uma reunião mensal, com ampla divulgação prévia, mediante convocação dos membros titulares e convite dos suplentes, bem como a possibilidade de o Poder Público Municipal convocar reunião extraordinária.

Como se vê, o trabalho do Conselho Municipal é amplamente público, seja na divulgação prévia das pautas, seja no curso das reuniões e na análise de seu resultado, consubstanciado na ata, cuja aprovação se faz em plenário após cada um dos conselheiros ter acesso prévio e com tempo para verificação do seu teor.

Em que pesem esses cuidados, é de se registrar que em 2008, como já apontado, em que chegou a haver ata com redação de baixíssima qualidade, a comprometer a própria compreensão, inexistiu empecilho para a aprovação. Ainda com a faculdade de correção, ela foi aprovada. Talvez porque, para quem esteve presente no debate, a redação tenha ficado clara. Mesmo assim, acabou impactando na publicidade, já que inviabilizou a compreensão do que ocorreu na reunião.

Outra inovação, trazida no art. 24, é a imposição de que os atos deliberativos e normativos do Conselho sejam publicados no órgão oficial eletrônico do Município, seguindo as mesmas regras da publicação dos demais atos do Poder Executivo e/ou outra forma que se dispuser juridicamente. Mesmo com o advento da Lei 2.043/2010, o Regimento Interno permanece inalterado, havendo estudos para fazer sua readequação.

De acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente, compete ao Conselho deliberação sobre políticas públicas e sobre controle de ações (art. 88, II, ECA); gerência do Fundo Municipal (art. 88, IV, ECA); registro de entidades e programas (art. 90, parágrafo único, ECA); condução do processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar e demais matérias a ele pertinentes (arts. 88, II e 139, ECA,) e administração em geral.

A Lei 1.712/1991 previa as competências no art. 5º. Nos incisos I, II, III e IV pormenorizava a competência de deliberar acerca de políticas públicas e controle de ações. No inciso V, a de registro de entidades e, nos incisos VI, VII, VIII, IX e X, a relativa ao Conselho Tutelar. O art. 13 disciplinava a competência de administrar o Fundo Municipal.

A Lei 2.043/2010 traz o rol de competências no art. 23. A deliberação de políticas e o controle de ações estão nos incisos I, II, III, V e VI; a competência atinente ao Conselho Tutelar nos incisos VII e VIII e a referente ao registro de entidade no inciso IV e arts. 27 a 30. A de deliberação acerca do Fundo Municipal está disciplinada na Lei 2.040/2010.

Há, como se vê, competências que são exclusivas do Conselho e que determinam sua deliberação. No período em enfoque, além das deliberações usuais destinadas ao bom andamento dos trabalhos, houve reuniões para deliberar acerca da nova lei, que acabou sendo promulgada como a 2.043/2010, assim como do Regimento Interno.

O Conselho Tutelar, principalmente na primeira gestão, 2007/2009, demandou reuniões extraordinárias, por força de apuração de infrações disciplinares e vacância e substituição de conselheiros, além da eleição dos novos membros do Conselho em 2009. Para uma noção mais exata, em 2008, houve nove reuniões extraordinárias, cinco das quais foram concentradas no período de um mês, em razão da necessidade de declaração de vacância do cargo de conselheiro tutelar e convocação de suplente.

O registro de entidades acaba sendo resolvido na Comissão Técnica, não suscitando maiores dúvidas. Mesmo porque, como consta de intervenção da presidente da Comissão, na ata 09/2010, de 09.06.2010, o trabalho é de verificação do preenchimento dos requisitos da lei e da resolução com base, exclusivamente, na documentação apresentada, o que pode não refletir a realidade da entidade pleiteante. Uma única discussão mais séria acerca de registro foi travada nas atas. Ocorreu por força de problemas na Diretoria da APADA – Associação dos Pais e Amigos de Deficientes Auditivos – que terminou por ser destituída, sofrendo intervenção do Ministério Público (ata 02/2011, de 23.02.2011). Mesmo essa discussão não teve como motor principal o registro em si, mas o recebimento de valores oriundos do Fundo Municipal.

Quanto à gerência do Fundo, a despeito da existência da Comissão do FIA (Fundo da Infância e da Adolescência), o assunto tem apelo no Conselho, principalmente quanto à campanha para arrecadação de valores oriundos do repasse do imposto de renda e, com bastante ênfase, a forma de distribuição de valores do Fundo entre as entidades com assento no Conselho. Ademais, o Conselho deliberou acerca do então projeto de lei do Fundo Municipal, que foi promulgada como a Lei 2.040/2010 (ata 11/2010, de 24.06.2010).

A deliberação acerca da política pública e de controle de ações, comparativamente com as demais, parece ficar em desvantagem, sob dois aspectos. O primeiro é pelo próprio número. Há quatro competências contra uma. Apesar de a deliberação ser da essência do Conselho, de estar na base de sua própria razão de ser, e da única com previsão constitucional, o fato é que o Conselho, por disposição de lei ordinária, tem de se desincumbir das demais competências.

O segundo é pela divisão da competência de deliberar sobre políticas públicas com o Poder Executivo. Tradicionalmente, cabe ao prefeito municipal traçar os destinos da política pública municipal, sendo que nossa histórica formação política gerou a centralização e a predominância do Poder Executivo. Se não houver deliberação por parte do Conselho, não haverá uma lacuna na política. Pode não resultar uma política prioritária e integral às crianças e aos adolescentes, mas não faltará a política, já que o prefeito municipal tem por missão constitucional elaborar a política pública e executá-la, com base nas previsões orçamentárias. Diferentemente das demais funções que são exclusivas do Conselho: se delas o Conselho não se desincumbir, haverá um vazio. A gestão do fundo depende de sua deliberação, assim como o registro de entidades e as providências quanto ao Conselho Tutelar.

A dinâmica do Conselho de Toledo, principalmente em função da expressiva presença de atores externos que acabam por expor situações que demandam alguma posição, bem como do advento dos diplomas oriundos do Tribunal de Contas do Estado, mostram, como veremos, que, a despeito das dificuldades apontadas, a discussão acerca da política tem tido destaque.

Enfim, a análise das regras que dão a estrutura e o funcionamento do CMDCA de Toledo permite concluir que são amplamente favoráveis à concretização da ampliação da participação, principalmente na elaboração e controle da política pública.

A composição do Conselho, nas gestões estudadas, no campo não governamental, que se deu de uma forma de baixa intensidade democrática, já que as entidades eram escolhidas pela Câmara Municipal, no processo legislativo de elaboração e alteração da lei de regência, foi alterada, no curso na segunda gestão, quando se debateu a Lei 2.043/2010, ainda como projeto, como se vê da ata 10/2010, de 14.06.2010.

A nova lei a regulamentar o Fundo Municipal também foi objeto de discussão e deliberação, como se vê da ata 11/2010, de 24.06.2010. Foi a gestão 2009/2011 que organizou a eleição ampla das entidades, que foram eleitas para cumprir a gestão subsequente, 2011/2013.

O único resíduo, por assim dizer, de instrumento pouco democrático é a ausência de exigência do estabelecimento, dentro da entidade, de um processo democrático para escolha do representante e suplente.

A despeito disso, as regras, como um todo, têm potencial de viabilizar a maior amplitude democrática, na discussão da política pública infantojuvenil, como buscado pelo legislador constituinte ao prever os Conselhos.

É importante destacar a ampla publicidade e a possibilidade de inclusão de temas por todos os conselheiros e a participação ativa de personagens externos. Num país em que o público sempre se misturou no privado, marcando o público por relações personalistas, o processo de debate em ambiente de grande publicidade contribui, decisivamente, para alteração de um padrão de comportamento político.

Nesse aspecto, a imposição de debate do orçamento público com o CMDCA, bem como da exposição de como cada Secretaria tem realizado os gastos, por meio dos relatórios de gestão, a ser apresentado e aprovado no Conselho, implicou uma alteração na execução orçamentária e obrigou os titulares das pastas a debaterem, publicamente, com os conselheiros.

Com isso, como se verá, houve um crescimento do papel das entidades não governamentais no debate da política, que agora têm os dados da política levados ao espaço público, por membros da própria Administração com efetiva capacidade decisória. A partir da leitura das atas, é relevante anotar que os atores externos, presentes nas reuniões, também questionam as autoridades e oferecem sugestões, que são levadas em conta no momento da discussão e da deliberação dos conselheiros.

O que a legislação não prevê, como já foi adiantado, são mecanismos específicos para que o próprio Conselho lance mão para que suas deliberações sejam acolhidas pela Administração Pública, no que tange às políticas.

Quanto às demais competências, por serem exclusivas, são eficazes e efetivas por força da própria decisão do Conselho. Se alguma entidade não preenche os requisitos inerentes à concessão do registro, a decisão denegatória é suficiente para atingir o desiderato: a entidade não contará com o registro e consequências legais são automaticamente desencadeadas. O mesmo se diga a respeito da gerência do fundo, em que o Conselho decide soberanamente. No que diz respeito ao Conselho Tutelar, a lei outorgou ao CMDCA o poder de organizá-lo e zelar pelo seu funcionamento e regularidade, dispondo, inclusive, de poder disciplinar sobre seus membros, podendo aplicar sanções, por meio de procedimento administrativo.

Somente a competência de deliberar acerca de política pública e controle de ações é que não conta com respaldo em instrumento jurídico que autorize que o próprio Conselho se utilize para fazer valer sua deliberação. Como já dissertado, o Conselho pode usar de meio de pressão e provocar outros legitimados da ação civil pública, mas não tem meios de, por si só, fazer valer o quanto deliberado.

6.2 USO DO ESPAÇO PÚBLICO

A partir desse indicador passamos a verificar mais de perto a dinâmica do funcionamento do Conselho. Afinal, ainda que o desenho institucional tenha um papel relevante, principalmente por encerrar em si um potencial de orientar e delimitar a ação possível em certo contexto institucional, os Conselhos têm dinâmica própria que nem sempre expressam aquilo que foi previsto na norma (CUNHA, 2009, p. 238).

As atas foram estudadas e, a partir delas, foram contabilizadas quantas intervenções partiram dos membros governamentais, quantas dos membros não governamentais e, ainda, quantas do Conselho como um todo.

Tabela 1 - Número de intervenções

	GESTÃO 2007/2009	GESTÃO 2009/2011
GOVERNAMENTAL	81	192
NÃO GOVERNAMENTAL	48	344
CONSELHO	68	81
TOTAL	197	617

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nas Atas

A partir da leitura da Tabela 1, verificamos que, entre uma gestão e outra, houve um aumento significativo de intervenções. O segmento governamental interveio 111 (cento e onze) vezes a mais na segunda gestão; o não governamental 296 (duzentas e noventa e seis) vezes a mais e o Conselho 13 (treze) vezes. Na primeira gestão, houve um predomínio do uso da palavra pelo segmento governamental, o que se inverteu na segunda gestão, quando o segmento não governamental passa a ter uma intervenção mais acentuada.

Uma parte dessa diferença se deve à precariedade dos registros das atas, no curso do ano de 2008, como já alertado. Mesmo assim, um aumento tão expressivo nas intervenções indica que, a despeito desse ano de registros mais pobres, houve uma maior amplitude nos

debates, passando as reuniões a um maior grau de complexidade. Temas foram, efetivamente, trazidos à análise e ao debate. As próprias atas, ainda que se destinem a fazer registro resumido do ocorrido, cresceram em tamanho, por conta do aumento das discussões travadas no interior do CMDCA.

O segmento não governamental foi o que teve o aumento mais significativo entre as gestões, assumindo o primeiro lugar em número de intervenções. Um dado importante, a gerar impacto na diferença de números entre segmento governamental e não governamental, é a assunção por parte do conselheiro governamental mais atuante como secretário da Assistência Social, em maio de 2010. Trata-se de pessoa com forte militância na área da infância e da juventude em Toledo, tendo participado ativamente na criação e institucionalização do Conselho Tutelar – exercendo mandato de conselheiro tutelar –, do CMDCA – do qual exerceu a presidência nas duas gestões anteriores ao período estudado –; exerceu o mesmo cargo de secretário de Assistência Social em gestões anteriores e mandatos de conselheiro estadual dos direitos da criança e do adolescente em nosso Estado, no CEDCA (Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente), do qual também foi presidente.

Com a assunção do cargo de secretário, deixou de ser conselheiro do CMDCA, mas manteve a participação em todas as reuniões. Entretanto, suas intervenções, que continuaram muito presentes, deixaram de ser contabilizadas como membro governamental.

Outro dado que é importante trazer para a leitura dos resultados é a representação do Programa do Voluntariado Paranaense (PROVOPAR) como entidade não governamental. O PROVOPAR foi criado em 1980, vinculado à Secretaria Estadual da Saúde e Bem-Estar Social, por inspiração da então primeira-dama do Estado. Em 1983, ele foi desvinculado da estrutura administrativa do Estado, passando a atuar em parceria com a sociedade civil e órgãos governamentais. Essa relação com o Estado sempre foi muito íntima e o PROVOPAR continuou por muito tempo – e em alguns lugares continua – sendo identificado como órgão público de assistência social.

Além dessa natureza, o conselheiro que, nas duas gestões, representou o PROVOPAR tinha vínculo com a Administração Pública, exercendo cargos em comissão. Da leitura das atas, percebe-se uma postura claramente em defesa do Poder Público, posicionando-se, nos debates, na esmagadora maioria das vezes, em favor dos interesses da Administração. Portanto, mesmo sendo contabilizado como segmento não governamental, suas intervenções têm uma natureza mais ligada aos interesses governamentais.

A despeito dessas observações, insiste-se que a grande expressividade do aumento de intervenções indica que as distorções apontadas não desnaturam a conclusão de que, realmente, o setor não governamental ganhou importância nesse espaço público.

A estabilidade dos conselheiros, já em segundo mandato, assim como o advento dos diplomas oriundos do Tribunal de Contas do Estado, principalmente com a exigência dos relatórios de gestão, ampliaram a participação do setor não governamental, o qual se apropriou do espaço do Conselho e dos temas em seu âmbito tratados, exercendo forte influência no processo deliberativo.

Mais um aspecto a incrementar o debate, trazido pela resolução e instrução normativa do Tribunal de Contas do Estado, foi a exigência de exposição, por parte dos secretários, dos atendimentos que são realizados e como o dinheiro será gasto e empregado, por meio do relatório de gestão. Esse relatório trouxe ao Conselho autoridade pública com poder decisório em sua pasta e que está apto a um verdadeiro enfrentamento de ideias.

Há registros em atas de expedição de ofício a Secretarias Municipais rogando para que tomassem providências quanto aos seus representantes que faltavam, reiteradamente, às reuniões. Da leitura de todas as atas, há representantes de certas Secretarias que nunca se manifestaram ou, ao menos, nunca se manifestaram com relevância a ponto de merecer registro em ata. Isso contribuía para o esvaziamento do diálogo entre o Poder Público e a sociedade civil, além de demonstrar o desinteresse daquele pelo espaço do Conselho.

Nas atas que registram a reunião em que o relatório de gestão é apresentado, verifica-se que os Secretários vêm munidos de dados concretos e que isso viabiliza questionamentos por parte do segmento sociedade civil, o que implicou o aumento expressivo do número de intervenções na segunda gestão.

O relatório demandou, ainda, que Secretarias, como a de Cultura, reorganizassem a forma de captação de dados, separando os atendimentos específicos às crianças e aos adolescentes. Por força da provocação dos conselheiros, com destaque ao setor sociedade civil, ávidos em poder ter maior conhecimento, foi determinado que a demanda reprimida passasse a fazer parte da exposição dos relatórios.

Em termos de “conclusividade”, o Conselho se manifestou, por meio do seu plenário, 68 (sessenta e oito) vezes na primeira gestão e 81 (oitenta e uma) vezes na segunda gestão. Algumas dessas intervenções foram, realmente, para se atingir uma decisão depois da exposição de confronto de ideias. Outras expressaram mera falta de consenso, como na aprovação de atas, de inclusão de assunto em pauta, de aprovação de parecer de comissão. Nesses casos, como já dissertado, são empregados termos como “os presentes”, “os

conselheiros”, “o Conselho”. Por fim, há aquelas intervenções vinculadas, ligadas ao Conselho Tutelar em sua totalidade, também como já exposto.

Como reflexo do aumento de intervenções dos membros, o Conselho foi chamado, da mesma forma, para decidir e dar conclusão ao processo de debate mais vezes. Tendo em vista que o trabalho foi de contabilização do número de registros em atas de unidades de fala de cada membro, é de se esperar um número bem menor de intervenções do Conselho. Enquanto um debate tem três, quatro, cinco, até dez registros de unidades de falas dos segmentos, o Conselho, por seu plenário, decide uma única vez.

Cada unidade de fala registrada foi categorizada com um dos temas eleitos, com base na competência do CMDCA descrita no Estatuto da Criança e do Adolescente. Com esse trabalho foi possível analisar qual das temáticas aparece nas discussões do Conselho com maior prevalência e que, portanto, ocupa mais tempo nos debates.

Tabela 2: Distribuição de intervenções dos segmentos por temas e gestões

TEMAS	SEGMENTO	GESTÃO 2007/2009	GESTÃO 2009/2011
Deliberação sobre políticas públicas e sobre controle de ações (art. 88, II, ECA)	GOV	30	129
	NÃO GOV	22	184
	CONSELHO	15	26
Gerência do Fundo Municipal (art. 88, IV, ECA)	GOV	14	22
	NÃO GOV	12	69
	CONSELHO	8	12
Registro de entidades e programas (art. 90, parágrafo único, ECA)	GOV	1	8
	NÃO GOV	0	33
	CONSELHO	4	5
Matéria pertinente ao Conselho Tutelar (arts. 88, II e 139, ECA)	GOV	5	11
	NÃO GOV	5	15
	CONSELHO	16	6
Administração em geral	GOV	31	22
	NÃO GOV	9	42
	CONSELHO	25	33

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nas Atas

Legenda: GOV = Governamental, NÃO GOV = Não Governamental

Seguindo a tendência de aumento de intervenções entre a primeira e segunda gestão estudadas, atestou-se que em todos os cinco temas eleitos na categorização houve aumento de intervenções, como mostra a Tabela 2. Em ambas as gestões, o tema ligado à política pública e controle de ações foi o mais presente: 67 (sessenta e sete) intervenções na primeira gestão e 340 (trezentos e quarenta) na segunda. Na primeira gestão, o segmento governamental teve maior peso nas intervenções do que o não governamental, o que se inverteu na segunda gestão.

Na primeira gestão, o segundo assunto mais tratado foi aquele ligado às matérias administrativas, seguido das questões do Fundo Municipal. Houve, na segunda gestão, inversão da ordem: em segundo lugar as questões do Fundo Municipal e em terceiro as questões administrativas.

Não é surpresa a presença constante de intervenções acerca de questões administrativas, por força da necessidade de o Conselho tratar de sua própria organização e funcionamento. Além disso, como se analisou, as leis e o regimento interno deixam para o plenário do Conselho muitas decisões acerca do próprio funcionamento.

O Fundo Municipal acaba tendo destaque, também, pela forma de distribuição dos valores arrecadados: divisão com base no *per capita* de atendimentos entre as entidades com assento no Conselho. Mesmo assim, a primeira gestão, na matéria do Fundo, o segmento governamental teve uma pequena primazia, o que se alterou na segunda. No que tange à matéria administrativa, verificou-se o mesmo comportamento.

Na primeira gestão, em quarto lugar, o tema mais tratado foi o pertinente ao Conselho Tutelar, seguido do registro de entidades, o que, novamente, se inverte da segunda gestão: registro de entidades, seguido da matéria relativa ao Conselho Tutelar. O comportamento também se mantém. Uma prevalência dos segmentos governamentais na primeira gestão e do não governamental na segunda, com exceção da matéria tocante ao Conselho que, na primeira gestão, conta com o mesmo número de intervenção de ambos os segmentos.

Em síntese, na primeira gestão os temas mais tratados, por ordem, foram: deliberação sobre políticas públicas e sobre controle de ações (art. 88, II, ECA); administração em geral; gerência do Fundo Municipal (art. 88, IV, ECA); condução do processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar e demais matérias a ele pertinentes (arts. 88, II e 139, ECA) e registro de entidades e programas (art. 90, parágrafo único, ECA). Em todos esses temas, salvo quanto ao Conselho em que houve o mesmo número de

intervenções, o número de vezes que o segmento governamental usou da palavra foi maior do que o não governamental.

Na segunda gestão, por ordem, os assuntos mais presentes, nas intervenções, foram: deliberação sobre políticas públicas e sobre controle de ações (art. 88, II, ECA); gerência do Fundo Municipal (art. 88, IV, ECA) e condução do processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar e demais matérias a ele pertinentes (arts. 88, II e 139, ECA). Em todos esses temas, o comportamento verificado na primeira gestão se inverteu, havendo prevalência de intervenção do setor não governamental sobre o governamental.

Entre uma e outra gestão não só o segmento não governamental passou a exercer mais influência, como a política pública apareceu constantemente na pauta do Conselho, ao menos nas discussões. Resta saber se essas discussões se converteram em tomadas de posições públicas e vinculantes, a partir da análise da produção do Conselho, na forma do indicador a seguir.

6.3 PRODUÇÃO DO CONSELHO

Nesta altura do trabalho, o objetivo é identificar se o Conselho estudado produziu decisões e qual o tipo de decisões tomadas, de modo a verificar o quanto de influência eles exercem na produção da política e no controle público sobre as ações.

Em se transformando as discussões em resoluções – que como vimos no indicador anterior –, prevalecem as intervenções não governamentais em relação a políticas públicas e controle de ação, ou seja, em decisões com forma jurídica específica que sintetizam uma norma, com caráter vinculante, verificaremos que o CMDCA tem tido destaque na direção da política pública na área infantojuvenil. Caso contrário, temos que a política pública continua sendo capitaneada pelo Poder Público Municipal, quanto às suas decisões, restringindo-se o espaço do Conselho a debates públicos, mas sem ter o condão de influir, por meio de decisões vinculantes e prioritárias, nos destinos da política.

Tabela3: Distribuição das resoluções e deliberações por temas e gestões

	Deliberar sobre políticas públicas e controle de ações (art. 88, II, ECA)	Gerência do Fundo Municipal (art. 88, IV, ECA)	Registro de Entidades e Programas (art. 90, parágrafo único, ECA)	Matéria pertinente ao Conselho Tutelar (arts. 88, II e 139, ECA)	Administração em Geral	Total
Gestão 2007/2009	1	7	6	18	25	57
Gestão 2009/2011	14	9	5	3	27	58

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nas Atas

Como se percebe dos dados da Tabela 3, as duas gestões tiveram praticamente o mesmo número de deliberações/resoluções, tendo a segunda gestão uma a mais e, em ambas, a matéria mais versada foi a administração em geral, com números também muito próximos: 25 (vinte e cinco) na primeira gestão e 27 (vinte e sete) na segunda gestão. A administração em geral, apesar de não ser o tema que mais provoca intervenção dos conselheiros – está em segundo lugar na primeira gestão e em terceiro na segunda, como vimos no item anterior –, é aquele que mais é formalizado, por meio de resolução/deliberação.

O segundo tema mais versado, na primeira gestão, foi o do Conselho Tutelar. Isso se deu em virtude de dois fatores: problemas disciplinares com conselheiras que foram levados ao CMDCA e demandaram resolução para formação de comissão e resolução para aplicação de penalidade; expedição de cinco resoluções para suprir cargo, com o chamamento de suplentes – que não responderam e demandou novas resoluções para novos chamamentos – e posse de conselheira. Outro fator importante, ainda na primeira gestão, foi a edição de resoluções para regular o processo eleitoral que teve lugar naquele ano. A mesma situação se refletiu na necessidade de várias reuniões extraordinárias no período, como já explicado.

Na segunda gestão, sem graves incidentes disciplinares e com certa estabilidade na composição do Conselho, não houve necessidade de tanta produção, fazendo com que esse tema passasse a ocupar último lugar.

Ainda com relação à primeira gestão, foram expedidas 07 (sete) resoluções/deliberações acerca da gerência do Fundo Municipal e 06 (seis) acerca do registro de entidades. E, a despeito de o tema que sofreu maior intervenção ter sido a formulação e o controle de política pública, somente uma deliberação foi tomada nesse sentido.

E mesmo essa deliberação, tratando-se da Resolução 08/2009, tem referência com o controle de ação. Por meio da resolução em questão, o CMDCA aprovou a indicação de local

para a construção do Centro da Juventude, projeto que, no dia da reunião (ata 27/2009, de 08.04.2009), foi apresentado pelo secretário do Planejamento, ratificado por conselheira municipal governamental, que, à época, também tinha assento no Conselho Estadual. Na ata registrou-se que houve discussão acerca da adequação do local indicado, tendo em vista outros bairros com deficiência de serviços públicos. Mesmo assim, contudo, em votação, a área foi aprovada a unanimidade. No processo de argumentação, o secretário informou que havia pouco tempo para a disponibilização do terreno e que não haveria outro centro a ser construído em Toledo, em curto prazo, o que parece ter sido decisivo para a resolução.

O mesmo pode ser dito em relação à segunda gestão. Em que pese o tema políticas públicas e controle de ações ter despontado com o segundo maior número, 13 (treze) delas tocam ao controle de ação e somente uma à deliberação efetiva sobre a política.

Através da Deliberação nº 04/2009, datada de 03.12.2009, o CMDCA estabeleceu prazo de dez dias para que fosse disponibilizada equipe técnica e guarda municipal em horários que na deliberação constam para as entidades de acolhimento; determinou que fosse dada efetiva prioridade no atendimento médico e no fornecimento de medicamentos e exames às crianças e aos adolescentes acolhidos e fixou prazo de 90 (noventa) dias para a apresentação de plano de capacitação de trabalhadores na área de proteção especial e implantação de mais uma Casa Abrigo para atendimento de adolescentes em situação de risco.

No período inteiro estudado, esse foi o único documento expedido pelo CMDCA, deliberando, de forma vinculante, acerca da política pública, encaminhada ao prefeito municipal para atendimento, com prazos bem estabelecidos.

A Resolução nº 26/2009 aprovou a construção de outro Centro da Juventude. A Resolução nº 30/2009 e a Deliberação nº 02/2009 trataram do controle de propaganda, traçando orientações quanto ao cumprimento dos arts. 70 e 73 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

As Resoluções nº 13 e nº 14, ambas de 2010, aprovaram os projetos de lei que disciplinam a política de atendimento à criança e ao adolescente, com destaque ao próprio CMDCA e ao Conselho Tutelar e o Fundo Municipal. A Resolução nº 15/2010 aprovou o plano de ação da criança e do adolescente do Município de Toledo/PR, no triênio 2010/2013. As Resoluções nº 17/2010 e nº 18/2010 aprovaram, na forma da Resolução nº 14/2009 e Instrução Normativa nº 36/2009, ambas do Tribunal de Contas do Estado, respectivamente, o orçamento da Assistência Social e o orçamento de Esporte e Lazer, Saúde e Educação.

Ainda no âmbito de aplicação dos diplomas normativos do Tribunal de Contas do Estado, foram editadas as Resoluções nº 19/2010 e nº 27/2010, que aprovaram,

respectivamente, as Orientações Técnicas e Calendário para elaboração do Relatório de Gestão dos Direitos da Criança e da Adolescência do Município de Toledo – PR e a metodologia para realização da apresentação do Relatório de Gestão Bimestral dos Direitos da Criança e da Adolescência do Município de Toledo/PR, pelas Secretarias Municipais de Assistência Social, Educação, Saúde, Cultura e Esporte nas reuniões do CMDCA.

Na Deliberação nº 03/2009, o CMDCA foi tímido e se restringiu a recomendar ao gestor público a previsão de Recursos Financeiros para capacitação permanente aos Conselheiros Tutelares.

Pela Resolução nº 01/2011, o CMDCA aprovou o Relatório de Gestão dos Direitos da Criança e da Adolescência do Município de Toledo/PR, referente ao ano de 2010.

Quando, pois, se descortinam os números, percebe-se a prevalência de uma verdadeira função de controle que, como apontamos acima, mostra que o CMDCA se debruça sobre decisões já tomadas e, na maioria dos casos, em plena execução, indicando que há pouca interferência na condução dos rumos da política em si.

A função propositiva, decorrente do caráter deliberativo do Conselho, perde força em razão da prevalência do controle (CUNHA, 2007, p. 22). Acabam por serem cumpridas, por meio das resoluções, as funções diversas da formulação da política – justamente aquelas funções que, como abordamos, são exclusivas do Conselho.

6.4 ESTRATÉGIAS UTILIZADAS PELO CONSELHO PARA TER SUAS DELIBERAÇÕES ACOLHIDAS E CONVERTIDAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS.

Com este indicador exploraremos, com mais ênfase, a dimensão da efetividade da ação conselhistas, com o fito de averiguar quais os meios empregados pelo CMDCA para que suas deliberações, acerca de políticas públicas, sejam acolhidas.

À falta de instrumentos jurídicos específicos para que o próprio Conselho acione as vias judiciais para a conversão de suas deliberações, analisaremos como o CMDCA se comporta depois de tomar uma decisão.

Como percebido a partir do indicador anterior, somente uma deliberação sobre política pública foi veiculada por meio de um instrumento normativo formal, que foi denominada de deliberação: a Deliberação nº 04/2009.

Assim, portanto, para fins de pesquisa, optou-se por traçar o caminho de todas as deliberações acerca de políticas públicas, mesmo que, ao final, a decisão tomada pelo CMDCA não tenha se revestido da formalidade da resolução ou deliberação.

6.4.1 Política de acolhimento institucional

Essa questão teve os debates iniciados na primeira gestão, estendendo-se até a segunda, quando alcançou solução. No que tange à política de acolhimento institucional, outrora chamada de abrigamento, nas gestões analisadas, problemas apareceram, pela primeira vez, na ata 10/2007, de 08.08.2007, quando o Coordenador da Casa Lar Dorcas expôs dificuldades que vinha enfrentando.

Depois de debates, conselheira governamental fez proposta no sentido de o CMDCA agendar reunião com o Ministério Público e o Poder Judiciário para a resolução dos problemas expostos. A proposta foi aprovada. Nas atas subsequentes não se verificou qualquer registro acerca do agendamento da reunião. Nem mesmo nos ofícios expedidos, que são lidos no início de todas as reuniões, constou expedição de qualquer ofício solicitando a reunião deliberada e aprovada. Duas reuniões depois, registrada na ata 12/2007, de 10.10.2007, o magistrado se fez presente, mas o tema não foi nem objeto de discussão.

O assunto vem à tona, novamente, na ata 11/2007, de 12.09.2007, por força do recebimento de ofício do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, acompanhado de um questionário sobre os serviços de acolhimento à criança e ao adolescente nos municípios com mais de cem mil habitantes. Uma conselheira governamental sugeriu a criação de uma comissão para implementar o Plano Municipal de Acolhimento e levantar dados para preencher o questionário sobre os serviços. A proposta foi aprovada e uma comissão foi criada, com quatro membros.

Da mesma forma, não há relatos dessa comissão, nem demonstração do resultado de seu trabalho, com o levantamento dos dados.

Com base, novamente, em relato do coordenador da Casa Lar Dorcas, na ata 15/2007, de 12.12.2007, outra discussão foi travada acerca dos serviços de acolhimento no Município. O plenário, depois dos debates, aprovou a criação de Comissão para discutir os Programas de Abrigamento e elegeu oito membros para integrá-la, sendo dois não conselheiros. A Comissão outrora formada nem foi mencionada. Essa Comissão passou a cuidar do tema, com relatos nas reuniões em que ele emergiu.

A política de acolhimento voltou à pauta do Conselho somente no final da primeira gestão, na ata 24/09, de 11.03.2009, quando os gestores dos serviços voltaram a narrar dificuldades com o excesso de abrigamentos – superior ao número de vagas –, a escassez de

profissionais para trabalhar nos atendimentos e a presença de crianças e adolescentes acolhidas no mesmo espaço.

O debate foi, então, aberto e o plenário deliberou realizar reunião com os representantes das Casas Abrigo e Lar, secretário de Assistência Social, Saúde e Segurança; prefeito municipal e representantes do CMDCA, cabendo à Diretoria do CMDCA traçar as propostas para essa reunião.

Na ata 25/09, de 17.03.2009, as propostas para a melhoria do serviço foram levadas ao plenário e aprovadas e a data da reunião foi comunicada. Na ata 27/2009, de 08.04.2009, foi informado que havia sido realizada reunião com o secretário de Assistência Social e, depois, com o prefeito municipal, com o encaminhamento das propostas.

A necessidade de o CMDCA deliberar acerca da política de acolhimento foi aventada, pela primeira vez, na ata 36/2009, de 09.09.2009, na qual, depois do relato dos serviços de acolhimento, há o seguinte registro: [...] *que diante disso (dos relatos), percebeu-se a necessidade de deliberar sobre as ações necessárias para garantir uma proposta de atendimento diferenciada.*

Na ata 39/2009, de 11.11.2009, depois do relato da Comissão que trata dos Abrigos, o plenário aprovou a realização de outra reunião com o Ministério Público e o Poder Judiciário acerca das entidades de acolhimento. Na mesma ata, depois de exposição dos serviços de acolhimento, há, novamente, registro da necessidade de deliberação: *neste momento surgiu a discussão sobre a capacidade máxima de atendimento das casas e que deveria ser elaborada deliberação.*

O Ministério Público e o Poder Judiciário, diante de irregularidades no acolhimento, enviaram ofícios ao CMDCA cobrando uma postura. Na ata 40/2009, de 03.12.2009, o presidente *informou que a partir do encaminhamento do Ofício do Ministério Público a Comissão de Abrigamento reuniu-se e discutiu o assunto que culminou na elaboração da Deliberação 04/2009 que será apresentada e apreciada pelo CMDCA.* A deliberação foi aprovada em plenário, por unanimidade, e encaminhada ao prefeito municipal, por ofício datado de 11.12.2009, protocolado em 17.12.2009.

Na ata 01/2010, de 10.02.2010, constatado que um dos prazos concedidos pela deliberação 04/2009 tinha escoado, sem qualquer manifestação por parte da administração pública municipal, os conselheiros propuseram que fosse enviado ofício ao prefeito municipal solicitando informações sobre os procedimentos realizados conforme a Deliberação nº 04/2009, sendo aprovada a proposta. A deliberação foi cumprida, pelo envio do ofício 06/2010, registrado na ata 03/2010, de 10.03.2010.

Em 14.04.2010, na ata 04/2010, o CMDCA, diante da ausência de qualquer resposta do prefeito municipal, com base em proposta de membro não governamental, deliberou pela expedição de novo ofício solicitando informações sobre o andamento da Deliberação nº 04/2009 ao prefeito municipal, tendo em vista esgotamento do prazo, com termo final para resposta em três dias.

Na mesma reunião, há externalização de preocupação de alguns conselheiros de ter o prefeito respondido ao Ministério Público e não ao CMDCA e do não reconhecimento do “poder” do Conselho. Na ata 06/2010, datada de 12.05.2010, está registrado o recebimento de resposta do ofício.

Ocorre que, nesse ínterim, o Ministério Público, em 20.04.2010, ingressou com ação civil pública exigindo do Município a observância da deliberação. Depois de apresentar manifestação, foi designada audiência, com representante do CMDCA, inclusive em que o prefeito celebrou acordo, homologado judicialmente, convertendo em política pública o quanto deliberado. A solenidade, o acordo e sua homologação datam de 30.04.2010, ou seja, mais de quatro meses depois da deliberação.

A ação da Promotoria de Justiça, no entanto, não partiu de uma representação, comunicação ou notificação do CMDCA acerca do descumprimento, mas de um trabalho de acompanhamento paralelo, em procedimento judicial, mas com caráter meramente investigatório: autos de pedido de providências 031/2010.

6.4.2 Programas do departamento de atendimento à criança e ao adolescente: Contraturno e PROJOVEM

A Diretora do Departamento de Atendimento à Criança e ao Adolescente fez explanação acerca do Núcleo – antigo Piá Ambiental – e sobre a reformulação nos atendimentos dos projetos de contraturno do Departamento.

Em decorrência dessa exposição, foi aberto um debate, principalmente quanto ao plano político pedagógico do contraturno escolar. Concorreram sugestões tanto de membros governamentais, como de não governamentais, mas o CMDCA, por seu plenário, não se posicionou.

A mesma Diretora, conforme registro da ata 18/2008, de 12.11.2008, expôs o Projeto PROJOVEM, gerando “intensa” discussão sobre as entidades não governamentais que também poderiam fazer esse atendimento.

A decisão, depois dos debates, foi a realização de uma reunião no dia 18 de novembro de dois mil e oito (18/11/2008), às 8:30 horas, na Central dos Conselhos, com as entidades não governamentais que tivessem interesse em desenvolver o programa e representantes da Secretaria Municipal de Assistência Social. Tal reunião foi agendada para ser realizada fora do âmbito do CMDCA.

Estranhamente, foi realizado encaminhamento em relação ao qual o CMDCA ficou alheio, além de envolver somente entidades com assento no Conselho, sem se estender às demais existentes na cidade. Ainda assim, o resultado da reunião e o tema não mais retornaram ao Conselho, no período estudado. As discussões e o encaminhamento foram assim transcritos:

APRESENTAÇÃO DO PROJÓVEM ADOLESCENTE, a diretora do Departamento de Atendimento a Criança e ao Adolescente, Luciana Maria Vianna, informou que atualmente o município está desenvolvendo seis coletivos do PROJÓVEM ADOLESCENTE, atendendo aproximadamente cento e cinquenta adolescentes, com quatro técnicos, atendendo em três territórios: Jardim Coopagro, Jardim Europa e Vila Pioneiro. Luciana informa ainda as dificuldades na execução do programa, sendo que foram realizadas visitas em todas as Escolas Estaduais que atendem jovens da faixa etária do programa, bem como divulgado na mídia local desde sua implantação, Ires Damian Scuzziato informa que o município também está implantando o PROJÓVEM URBANO, que atenderá jovens de dezoito a vinte e nove anos que não concluíram o ensino fundamental; Rejane Linck Neumann, informa que a entidade DORCAS tem interesse em desenvolver coletivos do PROJÓVEM ADOLESCENTE, após intensa discussão, decide-se por realizar reunião dia dezoito de novembro de dois mil e oito (18/11/2008), às oito horas e trinta minutos na Central dos Conselhos, com as entidades não governamentais que tenham interesse em desenvolver o programa e representantes da Secretaria Municipal de Assistência Social (ata 18/2008, de 12.11.2008).

6.4.3 Cofinanciamento de programas governamentais pelo Fundo

Esse tema apareceu em duas oportunidades e, em ambas, a deliberação não teve seguimento. Em 13.02.2008, de acordo com registro da ata 01/2008, o coordenador do Programa de Liberdade Assistida requereu cofinanciamento por parte do CMDCA para realizar oficinas educativas e contratar pessoal para trabalhar nelas.

Um debate foi inaugurado, com destaque a intervenções a respeito das diferenças entre o financiamento de programas governamentais e não governamentais para contratação de pessoal. O desfecho da discussão foi *de acordo com os conselheiros, na próxima reunião*

será formada uma Comissão para analisar a situação dos Programas de Medidas Socioeducativas. Entretanto, o assunto não foi retomado na reunião seguinte.

Na ata 21/2009, de 11.02.2009, conselheiro não governamental, representante da PROVOPAR, retomou a questão da possibilidade do recurso do Fundo, oriundo da Campanha do Imposto de Renda, financiar ao menos um programa governamental. Nova discussão foi aberta, havendo posições favoráveis e contrárias, aquelas de membros governamentais e essas de membros não governamentais. O presidente sugeriu, recebendo a aprovação de todos, que a discussão fosse retomada e que a comissão técnica fizesse um apanhado sobre a questão orçamentária destinada à criança e ao adolescente no município.

A discussão não foi mais retomada, assim como a comissão técnica não trouxe os dados do “apanhado” da questão orçamentária.

6.4.4 Políticas contra a violência

Na ata 16/2008, de 08.10.2008, a professora do Curso de Serviço Social da Unioeste – doutora da área – apresentou dados acerca da violência sexual e ato infracional. Os números geraram forte impacto entre os conselheiros, os quais entraram num debate com várias sugestões.

A proposta, que angariou aprovação por unanimidade, foi:

Criação de uma Comissão de Enfrentamento da Violência Contra Crianças e Adolescentes, para pensar e fazer um levantamento de dados sintetizados em informações que forneça subsídios para o Plano Municipal de Enfrentamento a Violência. A Comissão deverá ser composta por representante do Curso de Serviço Social – Projeto PAPS - UNIOESTE/Toledo, representante do Centro de Sócio Educação (CENSE), representante do Ministério Público, representante do Conselho de Política de Álcool e Drogas, representante do Conselho Tutelar, representante da Secretaria da Mulher, representante da Secretaria da Saúde, representante do Conselho da Comunidade, representante do Conselho de Segurança, representante da Secretaria de Educação, representante do FORUM, da vara da Infância e da Juventude

A Comissão nunca funcionou e o plano de enfrentamento à violência não mais voltou à pauta do CMDCA.

6.4.5 Apresentação de número de atendimentos pela rede

Em 13.05.2009, na ata 30/2009, o Coordenador do CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social) – Socioeducativo questionou a necessidade de apresentar

o número de atendimentos mensalmente. Sugeriu que deveria ser apresentado relatório quantitativo e qualitativo trimestral ou semestralmente.

A justificativa dada, por conselheiro não governamental, foi a competência de o CMDCA *realizar o controle social sendo necessário a apresentação dos serviços*. Na sequência, a secretária executiva do Conselho expôs que a política de atendimento à criança e ao adolescente não se restringia somente à política de assistência social e propôs fazer um cronograma para que fossem apresentados todos os serviços de atendimento à criança e ao adolescente do município. Um conselheiro não governamental e um governamental fizeram sugestões, das quais foi aprovada:

[...] apresentação de relatórios de toda a rede de serviços de atendimento à criança e ao adolescente do município, contendo apresentação do programa, equipe necessário e atividades realizadas, bem como a formalização da apresentação de relatórios dos serviços socioassistenciais de proteção social especial mensalmente, ficando a cargo dos serviços a apresentação mensal ou trimestral.

Esses relatórios acabaram não sendo elaborados pela rede e não houve qualquer menção nas atas que se seguiram. Somente com os diplomas normativos do Tribunal de Contas do Estado, por força da previsão dos relatórios de gestão, é que os secretários começam a relatar o número de atendimentos, em reuniões.

6.4.6 Conferência Municipal: acompanhamento das propostas aprovadas

Estagiária da Prefeitura Municipal, aluna do Curso de Serviço Social, na reunião de 15.06.2009, registrada na ata 32/2009, expôs o resultado de pesquisa acerca da efetivação das propostas aprovadas na IV Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, que foi realizada em 5 de junho de 2007, chegando à conclusão de que 55% (cinquenta e cinco por cento) das propostas foram efetivadas.

O CMDCA manifestou-se pela importância do monitoramento constante da implementação das propostas, mas não tomou qualquer medida específica acerca dessa decisão. Além disso, definiu que a pesquisa seria publicada no *site* Prefeitura Municipal de Toledo, no *link* dos conselhos. Essa publicação também não sobreveio.

6.4.7 Política de atendimento da saúde mental

No período estudado, a política de atendimento da saúde mental apareceu em duas oportunidades bem próximas: em ambas o móvel das discussões foi a apresentação do Conselho Tutelar acerca de suas atribuições. Contudo, na primeira, o atendimento psicológico é focado e, na segunda, o atendimento psiquiátrico.

Na ata 33/2010, de 08.07.2009, verifica-se que três conselheiros governamentais fizeram sugestões, sem concorrer qualquer posição do plenário. O debate terminou, na realidade, com a posição da conselheira Delezir, que enunciou o que faria, caso as requisições de atendimento não fossem atendidas:

Simone Ferrari sugere que seja encaminhado ofício das ocorrências mensais do Conselho Tutelar notificando a política em destaque através de suas secretarias específicas, Léo sugere ainda que seja realizado debate com todos os secretários da administração municipal. Ires chama a atenção para a necessidade de reorganização dos serviços principalmente em relação a eficiência e eficácia dos trabalhos executados com famílias. A conselheira tutelar Delezir informa que após quatro atendimentos sem alteração da situação será encaminhado ao Ministério Público.

Dificuldades em encaminhamentos para psiquiatras foram expostas pelo Conselho Tutelar, em 19.08.2009, registradas na ata 35/2009. Abriu-se um debate acerca de como são os fluxos de atendimento. O Conselho deu o encaminhamento, com a aprovação de sugestão de realização de reunião acerca do fluxo de atendimento da Diretoria com o Conselho Tutelar e Secretários Municipais.

Desta vez, a decisão foi executada, tendo a reunião sido realizada em 30.09.2009, de acordo com registro constante da ata 37/2009, de 14.10.2009. O presidente expôs que nela foram apresentadas as atividades e atribuições do Conselho Tutelar, além de terem sido feitas orientações sobre os encaminhamentos que seriam realizados. Relatou, ainda, sobre a realização de uma reunião em que estariam presentes os diretores das escolas municipais e estaduais, representantes de instituições e coordenadores de áreas afins, no sentido de esclarecer sobre as atribuições do Conselho Tutelar e sobre os encaminhamentos.

6.4.8 Atendimento inicial de crianças e adolescentes em regime de acolhimento

O Juízo de Direito da Vara da Infância e da Juventude, em conjunto com Promotoria de Justiça de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, baixou a Portaria nº 48/2009,

regulamentando as providências a serem tomadas tão logo ocorresse o acolhimento, além de outras ao longo do período de institucionalização. Os conselheiros discutiram acerca das condições fáticas de implementação das determinações e dos prazos previstos.

Duas propostas foram colocadas em votação, ambas de conselheiros não governamentais: formação de uma comissão provisória e reunião com a presença da comissão técnica do CMDCA, os representantes das entidades de abrigo, o Conselho Tutelar e representante da Gestão da política de proteção social especial. Por maioria simples, foi aprovada a segunda proposta. Mais uma vez, em atas posteriores, não houve nenhuma notícia sobre a realização dessa reunião. A matéria atinente à portaria não foi mais retomada.

6.4.9 Medida socioeducativa de internação

Em 09.09.2009, na ata 36/2009, Juiz de Direito da Vara da Infância e da Juventude, a Promotora de Justiça e a Equipe Técnica do Fórum estiveram na reunião e relataram o resultado de inspeção, realizada na companhia de conselheira de direitos não governamental, que reavaliou o estabelecimento responsável pela execução de medida de internação, com base em inspeção anterior.

Tendo em vista os resultados desfavoráveis do relato, o presidente do CMDCA consultou a Promotora de Justiça se deveria ser feita deliberação por parte do Conselho para requisição de construção de um novo Centro de Socioeducação (CENSE). A resposta foi negativa, mesmo porque a competência do serviço é de âmbito estadual, mas sugeriu a realização de visita.

Destarte, o CMDCA formou Comissão para fazer a própria inspeção no estabelecimento responsável pela execução da medida de internação.

Na ata 39/2009, de 11.11.2009, a Comissão relatou a visita, dando início a uma discussão acerca do desenvolvimento do trabalho no CENSE. Várias sugestões são lançadas, mas não há registro de posição do Conselho. O último registro foi de uma proposta de encaminhamento da ata aos órgãos públicos competentes, com prazo de noventa dias para resposta. Nas atas que se seguiram não se observou o envio de ofício, parecendo, realmente, que este último registro não passou de uma proposta, sem deliberação do CMDCA.

Na ata 04/2010, de 14.04.2010, depois de educador social do CENSE pleitear vaga no CMDCA e expor sobre a situação atual, o CMDCA deliberou enviar ofício solicitando informações sobre os encaminhamentos realizados. A deliberação foi cumprida, de acordo

com o que consta da ata 06/2010, de 12.05.2010, ou seja, o envio dos ofícios circulares 14/2010 e 15/2010, que solicitavam informações sobre as ações diante do CENSE.

O cumprimento de medida socioeducativa volta à pauta quando o Juízo de Direito da Vara da Infância e da Juventude encaminhou documento dando conta de que a Comarca de Toledo, em números proporcionais, era a que mais aplicava medida de internação. Na reunião, objeto da mesma ata 06/2010, de 12.05.2010, também esteve presente a Promotora de Justiça, que fez intervenção esclarecendo a situação.

O documento e a intervenção ensejaram duas discussões: sobre o CENSE, especificamente, e sobre a política em relação a adolescentes em conflito com a lei. Quanto ao primeiro tema, foi deliberado o encaminhamento de ofício à Secretaria Estadual da Criança e da Juventude e ao Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente. O ofício foi enviado e respondido, como consta da ata 09/2010, de 09.06.2010, com pontos essenciais sobre as providências que estavam sendo tomadas referentes ao CENSE de Toledo.

Mesmo assim, atestaram que a situação continuava irregular e, como encaminhamento, foi deliberado que não haveria necessidade de nova visita, mas comunicação das respostas ao Ministério Público e ao Poder Judiciário, tendo o assunto sido encerrado.

No que tange ao segundo ponto suscitado, ou seja, a política em relação a adolescentes em conflito com a lei, dois encaminhamentos foram dados: o primeiro, a elaboração de documento para inserção e acompanhamento dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas no CREAS. Na continuidade das discussões, houve debate sobre entidades parceiras, aptas a receber adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas.

Diante da discussão, o segundo encaminhamento foi o seguinte:

[...] que CREAS convoque uma reunião com as instituições parceiras e potenciais parceiras com o objetivo de discutir sobre as medidas socioeducativas, sendo inseridas as conselheiras Ângela e Ivone para acompanhar a elaboração do Plano Municipal de Inserção e Acompanhamento do cumprimento de medidas socioeducativas (ata 06/2010, de 12.05.2010).

Não há qualquer notícia acerca do cumprimento de qualquer das deliberações: o documento para a inserção não foi elaborado; a reunião do CREAS ou não foi realizada ou não foi dado qualquer retorno ao CMDCA e nem há qualquer relato dos trabalhos de acompanhamento da elaboração do Plano Municipal de Inserção e Acompanhamento do cumprimento de medidas socioeducativas.

6.4.10. Política de prevenção, combate e tratamento à drogadição

Na ata 01/2010, de 10.02.2010, o Presidente do CMDCA expôs que foram recebidos três ofícios – dois em 2009 e um em 2010 – provenientes da Vara da Infância e da Juventude, questionando acerca da existência de políticas públicas no município de Toledo de programas de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos. Os ofícios foram além: diante dos casos de falta de atendimento verificados nos processos em andamento na Vara, requisitaram cópia de deliberação do CMDCA acerca da omissão do Estado ou justificativa para a inércia do Conselho.

O presidente esclareceu que encaminhou ao Juízo oficiante o ofício 65/2009, constando as propostas aprovadas na Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente realizada no ano de 2009 e informando que a Equipe do Centro de Apoio Psicossocial – Álcool e Drogas (CAPS/AD) se colocou à disposição para apresentar as ações realizadas nesse sentido.

Ainda assim, o presidente afirmou que as repostas não foram suficientes, tendo concorrido nova requisição por parte da Vara da Infância e da Juventude e apresentou resultado de pesquisa sobre o índice de vulnerabilidade juvenil em municípios de mais de cem mil habitantes, na qual Toledo ocupa a vigésima sétima colocação no *ranking* do Brasil e, conforme dados da pesquisa, 64% (sessenta e quatro por cento) dos casos registrados de homicídios que envolveram jovens estão ligados ao uso de drogas.

A partir desse cenário, um amplo debate é travado entre os conselheiros, resultando na seguinte deliberação:

O CMDCA retornou a discussão iniciada e decidiu sobre a realização de uma reunião ampla para discussão sobre políticas de combate e tratamento do uso de drogas com os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, Saúde, Educação, Anti-Drogas, Mulher e da Comunidade, Conselho Tutelar, secretarias municipais de Esporte e Lazer, Cultura, Educação, Saúde, Assistência Social e da Mulher, 20º Regional de Saúde, Núcleo de Educação, Ministério Público, Vara da Infância, Juventude, Família e Anexos, Associação Comercial e Industrial de Toledo (ACIT), Associação Toledana de Imprensa (ATI), Presidente do Consórcio Intermunicipal de Saúde Costa Oeste do Paraná (CISCOPAR), Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), Polícia Militar e Presidente da Câmara Municipal. Será verificada a reserva do Auditório da Prefeitura Municipal com data prevista para o dia vinte e três de fevereiro de dois mil e dez, às sete horas e trinta minutos em que cada área deverá disponibilizar material referente aos serviços referentes ao tema em questão (ata 01/2010, de 10.02.2010).

Na ata de reunião ordinária subsequente, de nº 3, datada de 10.03.2010, constou o relato da primeira Reunião Ampliada para discussão sobre políticas públicas de prevenção e de tratamento à drogadição. Tal reunião ocorrera no dia 02.03 e a segunda já estava agendada para o dia 16.03 que se seguiria.

O balanço feito pela presidência foi positivo, destacando que houve *sugestões importantes, assinalando como ponto negativo a falta de alguns conselheiros do CMDCA nestas reuniões*. O objetivo da segunda reunião seria o *fechamento das discussões e estabelecimento de propostas de ação*.

Essa exposição determinou o início de outro debate em torno do tema, culminando em mais uma deliberação: o encaminhamento de ofício para que cada secretaria registrasse programas e projetos no CMDCA. Na ata 06/2010, de 12.05.2010, consta o envio do ofício circular 12/2010 para que as secretarias e organizações encaminhem o pedido de inscrição dos programas, projetos e serviços de atendimento às crianças e aos adolescentes.

Houve o envio dos programas para inscrição, por parte das Secretarias, conforme registro da ata 06/2010, de 12.05.2010, mas a Comissão Técnica manifestou não ter elementos suficientes, em especial diante da limitação da resolução que então regulava as inscrições, restrita às entidades não governamentais, para levar adiante o processo de registro. Assim, portanto, previamente, seria indispensável alterar a resolução, o que só aconteceu recentemente, sob a égide da gestão seguinte ao período que estudamos.

A ata 04/2010, de 14.04.2010, veiculou o relato da segunda reunião ampliada. Na ocasião, houve 51 (cinquenta e uma) propostas, sendo que elas, de acordo com a Diretoria e Comissão Técnica, serão objeto das seguintes etapas:

Primeiramente pretende-se organizar as propostas conforme o eixo da política pública; solicitar a participação das secretarias no sentido de discutir as propostas conforme as responsabilidades; formar uma comissão de trabalho e a partir disso, pactuar e formar uma portaria conjunta sobre a integração das políticas sociais no combate, atendimento e tratamento à drogadição. Pretende-se de forma documental e organizada fazer com que todos assumam suas responsabilidades.

A ata n.º 5, datada de 22.04.2010, foi relatada a elaboração de um dossiê com a documentação levantada e o agendamento de reunião com os secretários das pastas com atuação na área de drogadição.

Na ata 09/2010, de 09.06.2010, há relato de que o material foi encaminhado às Secretarias, com o intuito de apresentarem as propostas na área de drogadição referente ao atendimento de crianças e adolescentes.

Nessa ata, duas observações são importantes. A primeira diz com a posição do presidente, segundo o qual *para deliberar as ações, o CMDCA necessita do preenchimento dos dados, o que tem ocorrido com dificuldades*. Este discurso mostra, de um lado, uma preocupação importante com a necessidade de diagnosticar, antes de deliberar, de forma que eventual resolução tenha lastro na realidade e seja, enfim, possível de ser convertida em política pública municipal. De outro, um dos pilares do processo deliberativo, qual seja, a transparência da Administração Pública parece estar comprometido já que o presidente fala em dificuldades na obtenção de dados.

A segunda observação refere-se ao discurso, que se seguiu ao do presidente, de conselheiro não governamental, representante do PROVOPAR, que cerceia a ação do CMDCA, expressando que no Conselho Municipal Antidrogas (COMAD) foi discutido que compete ao CMDCA fiscalizar e não deliberar pela política.

O resultado de todo esse processo está na ata 11/2010, de reunião extraordinária, de 24.06.2010, em que as propostas das Secretarias foram lidas. Depois de debates, três propostas de conselheiros foram postas em votação, sendo elas: o Plano de Drogadição deveria ser inserido como um anexo do Plano Municipal de Ação da Criança e do Adolescente; ou deveria estar dentro do referido Plano como eixo específico ou mesclar com as propostas já apresentadas pelos secretários. Por maioria, foi aprovada a inserção das propostas no Plano em um eixo específico.

6.4.11 Políticas públicas na área de cultura

A partir do Relatório de Gestão, o CMDCA concluiu, na ata 03/2011, de 23.03.2011, que as políticas públicas municipais na área da cultura eram deficitárias.

Em face dos debates, emergiram duas posições: uma governamental e outra não governamental. Aquela propôs a aprovação do Relatório com ressalvas e esta a deliberação para que a Secretaria tomasse providências. A primeira proposta foi acolhida e o relatório foi aprovado com ressalvas.

6.4.12 Primeiras conclusões

A partir dos dados levantados, verificamos que doze grandes temas da política pública foram objeto de discussão no período em estudo. Sete temas foram abordados na

primeira gestão e seis na segunda, destacando que um dos temas – política de acolhimento institucional – permeou as duas gestões, razão pela qual é contabilizado em ambas as gestões.

A seleção foi pautada, em primeiro lugar, no critério política pública e, em segundo lugar, o recebimento do tema, pelo Conselho, de algum tipo de tratamento.

De plano, observa-se certa resistência do Conselho em formalizar as decisões em resoluções ou deliberações, o que só aconteceu uma única vez. No curso da pesquisa do andamento das discussões dos temas, verificou-se, em dado momento, a consciência de que a função deliberativa depende do conhecimento prévio da realidade. Contudo, na sequência, representante não governamental expôs que o papel do CMDCA seria de mera fiscalização e não de deliberação da política pública. Esses dois momentos se deram no processo referente à política de prevenção, combate e tratamento à drogadição.

Mesmo a deliberação sobre política pública formalizada, referente à política de acolhimento, com determinações específicas e prazos estabelecidos, foi gestada por dois anos, pressionada pela ação da Justiça da Infância e da Juventude e do Ministério Público, bem como dos gestores dos serviços, que explanavam a situação no Conselho. Antes da deliberação, houve duas cogitações de se deliberar a respeito do caso, sem sucesso. A deliberação partiu da Comissão, que a formulou e apresentou para votação em reunião extraordinária. A situação era de tal dificuldade que a aprovação foi unânime.

Em outro momento, ainda quanto ao processo de formalização de deliberação, o presidente questionou o Ministério Público se deveria deliberar a respeito da construção de novo CENSE.

E, finalmente, quanto à política de cultura, a proposta de deliberação para tomada de providências, levantada por conselheiro não governamental, foi rechaçada, mas a ata não revela quantos votos uma e outra recebeu. Interessante destacar que, nos debates, a sugestão de aprovar o relatório com ressalva partiu de conselheiro governamental. Essa proposta recebeu argumento favorável de conselheiro não governamental, representante da PROVOPAR, que expôs que a ausência de registro de programas da Secretaria da Cultura no CMDCA não legitima a discussão. Somente depois da inscrição e registro é que o CMDCA poderia questioná-lo.

O argumento não se sustenta, nem jurídica, nem faticamente. Juridicamente, não há condicionais à deliberação, inexistindo qualquer norma que determine que a prévia inscrição seja indispensável para tanto. Faticamente, o relatório de gestão, introduzido pela Instrução Normativa nº 36/2009, do Tribunal de Contas do Estado, serve, justamente, para refletir a realidade do atendimento. Os dados trazidos pela própria Secretaria revelaram o

déficit do serviço, o que foi conclusão de todo o Conselho. Portanto, o diagnóstico já estava realizado e havia, pois, embasamento fático para eventual resolução. Ainda assim, prevaleceu a aprovação com ressalvas.

Essa síntese, aliada à falta de formalização da deliberação, demonstra como o papel deliberativo ainda não foi apropriado com segurança pelo Conselho. Até mesmo a proposição dos temas tratados não partiu de membros do Conselho. Todos eles foram suscitados por atores externos ao Conselho, quer pela presença pessoal, por meio de convite prévio do CMDCA ou não, quer por meio de encaminhamento de documentos, cuja leitura, em momento específico das atas, determinou a discussão e os encaminhamentos.

Os instrumentos usados para que os temas recebessem o devido encaminhamento foram: reuniões; formação de comissões; expedição de ofícios solicitando informações; publicação de dados e aprovação de relatório de gestão com ressalvas.

O CMDCA deliberou realizar reuniões 08 (oito) vezes, sendo 03 (três) na primeira gestão e 05 (cinco) na segunda gestão. Na primeira gestão, somente 01 (uma) das reuniões, cuja realização foi deliberada, efetivamente aconteceu. As outras 02 (duas) simplesmente não foram realizadas. Na segunda gestão, essa realidade se manteve: 03 (três) reuniões não foram realizadas e 02 (duas) foram.

Diante de um problema de política pública, em 06 (seis) oportunidades, o CMDCA deliberou formar comissões, das quais 05 (cinco) delas ocorreram na primeira gestão e 01 (uma) delas na segunda. Na primeira gestão, 02 (duas) comissões nem formadas foram; 02 (duas) foram formadas, mas não entraram em funcionamento e somente 01 (uma) foi, de fato, formada e manteve-se funcionando, a saber, a relativa aos Abrigos. Na segunda gestão, 01 (uma) única comissão foi formada e entrou em regular funcionamento, cumprindo os objetivos que geraram sua constituição, qual seja, inspecionar o CENSE.

O CMDCA decidiu publicar dados de pesquisa apresentada no *site* do Município, *link* dos Conselhos em 01 (uma) ocasião, na primeira gestão. Entretanto, não houve a referida publicação.

O relatório de gestão foi aprovado com ressalvas, uma única vez, na segunda gestão, no tocante à política pertinente à área da cultura.

E, por fim, o CMDCA deliberou expedir ofício 07 (sete) vezes. Quanto à Deliberação nº 04/2009, da política de acolhimento, a cobrança do acolhimento se deu, justamente, por meio de expedição de ofícios.

Comparativamente, a gestão 2007/2009 usou desse expediente uma única vez e, ainda assim, o ofício, cuja expedição foi deliberada, nunca foi enviado. A gestão seguinte

deliberou a expedição de ofício 06 (seis) vezes, cumprindo a deliberação as seis. Da mesma forma, a primeira gestão estudada usou mais da formação de comissões, enquanto a segunda de expedição de ofícios. Em seguida, ambas usaram mais de reuniões e a primeira gestão usou uma vez da publicação de dados e a segunda uma vez da aprovação de relatórios com ressalvas.

A gestão 2007/2009 deliberou dez vezes pelo uso de instrumentos, enquanto a gestão seguinte deliberou treze vezes, acompanhando o aumento da presença da política pública em sua pauta. A primeira gestão, ainda, não se posicionou, por seu plenário, diante da política de contraturno escolar do então Departamento de Atendimento à Criança e ao Adolescente. Houve sugestões, mas sem qualquer encaminhamento. Essa gestão deixou de dar efetividade a deliberações tomadas em relação ao PROJOVEM, ao cofinanciamento de programas governamentais com verba do Fundo Municipal, à política de enfrentamento da violência, apresentação de números por toda a rede e ao acompanhamento das propostas da Conferência. Não bastasse não ter sido executado o quanto deliberado, os temas mencionados, simplesmente, nunca mais voltaram à pauta do Conselho. A gestão 2009/2011 deixou de implementar o encaminhamento deliberado em relação às providências iniciais a serem levadas a efeito quando do acolhimento de crianças e adolescentes, com fundamento em portaria da Vara da Infância e da Juventude, deixando, igualmente, de voltar ao tema nas reuniões que se seguiram.

Podemos observar que a segunda gestão usou de mais instrumentos e os executou para ter suas deliberações convertidas em políticas públicas. Nela, também, ocorreu a única deliberação formalizada, cujo uso do ofício foi o método encontrado para fazê-la valer. O CMDCA nem usou da representação perante o Ministério Público, que acompanhava a ação conselheira e não esperou qualquer ato por parte do CMDCA. Enquanto o Conselho ainda lamentava a inércia e o total desprezo do Poder Executivo, o Ministério Público já ingressava com a ação civil pública para solucionar o impasse. Ainda assim, com sua postura de abertura a intervenções de atores externos – que pode ser elencado como um instrumento ainda que indireto de busca de efetividade – viabilizou o acompanhamento de perto do membro do Ministério Público, fazendo com que, pouco mais de quatro meses depois da Deliberação nº 04/2009 ter sido editada, o seu conteúdo tivesse sido convertido em política. E, ressalte-se, a conversão não se deu por meio de sentença judicial, mas por solução consensual, ainda que no âmbito judicial, em que o CMDCA também se fez presente.

De uma gestão para a outra, a ação do Conselho ganhou maior efetividade, por usar de mais estratégias e dar efetivo encaminhamento ao quanto deliberado.

O que se verificou, por seu turno, foi a manutenção de uma postura mais fiscalizadora e os atos do Conselho, diante de problemas da política, foram mais de recomendação, com expedientes de reunião ou aprovação com ressalvas, deixando de suprir problemas que atestou na política.

Cabe destacar ainda que os temas que não se formalizaram em decisões não retornaram à pauta do Conselho e, principalmente na primeira gestão, em que houve encaminhamentos que simplesmente foram deixados de lado pelo Conselho, não se observou cobrança por parte dos conselheiros junto à Diretoria.

No capítulo seguinte, essa análise de dados será confrontada com três elementos fundamentais do trabalho: ação efetiva, vinculação e prioridade, tendo em vista responder ao problema de pesquisa e verificar a hipótese proposta: quanto mais efetiva for a ação do CMDCA maior a probabilidade de suas decisões se tornarem políticas públicas prioritárias.

7 AÇÃO EFETIVA, VINCULAÇÃO E PRIORIDADE

Inicialmente apresentamos nosso problema de pesquisa como sendo a análise da relação existente entre a ação efetiva do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, especificamente de Toledo/PR, e a atribuição de caráter vinculante e prioritário às decisões, veiculadas por meio de resoluções ou deliberações.

Na sequência, definimos ação efetiva como aquela que contempla a participação da sociedade civil nos debates, na proposição e na elaboração de decisões sobre políticas públicas municipais na área da criança e do adolescente e que busca os meios de fazer valer o teor do decidido junto ao Poder Público Municipal.

Dessa definição, destacamos três elementos principais: 1) a participação da sociedade civil; 2) as decisões do Conselho e 3) as estratégias para que o quanto decidido seja convertido em uma política pública municipal.

Ao procedermos à análise conjunta dos indicadores, qual resposta que podemos fornecer ao nosso problema? Esse é o objetivo do presente capítulo.

Com efeito, a participação tem sido garantida por lei, desde a criação, bem como pela prática do CMDCA local, ao menos no período em exame. Como já dissertado, quando tratamos da participação, não estamos na busca da substituição da representação ou do sistema partidário. Afinal, por definição constitucional, somos uma democracia representativa, cujo acesso aos cargos eletivos se faz exclusivamente pelos partidos políticos, os quais permanecem essenciais na mediação entre o cidadão e o Estado.

Cuida-se, em verdade, de reconfigurar a representação, por via da participação. Nesse prisma, o CMDCA viabiliza o debate entre a sociedade civil e o Estado, através da garantia de assentos paritários e, hodiernamente, pela eleição dos ocupantes das vagas não governamentais.

Entretanto, as gestões estudadas foram formadas sob a égide da lei, ora revogada, que prescrevia em seu texto quais entidades teriam acesso às vagas não governamentais, suprimindo a escolha democrática. Mesmo assim, ao atentarmos para o rol legal das entidades que ocupavam tais vagas, vemos que se tratava de organizações sérias, com larga atuação na seara infantojuvenil, bastante conhecidas no meio social em razão de seus trabalhos. Além disso, na eleição para a formação da gestão 2011/2013, as vagas foram ocupadas por entidades que já integravam o CMDCA no período em estudo.

Sob outro viés, as reuniões do CMDCA gozam de publicidade e se constituem em espaço privilegiado, na cidade de Toledo/PR, para o exercício de um debate público. Há prévia divulgação das datas e das pautas das reuniões, as quais são realizadas a portas abertas.

Não bastasse, é permitida a presença, bem assim o uso da palavra pelos atores externos, que, como visto no quarto indicador, foram responsáveis por dar ensejo a todos os debates acerca de políticas públicas. É claro que temos de apontar o aspecto negativo desse dado: a ausência de iniciativa dos próprios conselheiros para propor tais assuntos como temas de debates. Era de se esperar que eles tivessem a iniciativa de se desincumbir da função de formulação de política e controle de ações, trazendo a política pública à arena de discussão e não esperar que atores externos o fizessem, para, só então, debaterem a temática. Aliás, uma das justificativas da representação de entidades é o conhecimento da área e a longa militância, além da realização direta de atendimentos, a facilitar o diagnóstico da realidade.

Ainda quanto à participação, o Regimento Interno exige processo eletivo para a formação da Diretoria, oportunizando a todos a disputa por esses cargos, cuja presidência foi ocupada, nas duas gestões, por membro não governamental.

Quando é resgatado o segundo indicador, constatamos que entre as gestões houve um significativo aumento da vocalização do setor não governamental, além de a política pública ter alcançado grande destaque entre os temas debatidos no CMDCA, a acenar para a relevância do conhecimento adquirido pela práxis do Conselho, de forma a gerar a apropriação desse espaço público pelos representantes das entidades.

Todavia, quando é retomado o terceiro indicador, podemos concluir que as decisões do CMDCA, formalizadas por deliberações ou resoluções, foram bastante tímidas quanto à proposição da política. Na realidade, em todo o período estudado, houve uma deliberação prescrevendo ao Poder Público ações específicas na área da política de acolhimento institucional.

Apesar de as discussões da política terem sido constantes no CMDCA, ocupando parte significativa das reuniões, elas terminaram por não evoluir para uma decisão formal. Tanto assim o é que, para a análise do quarto indicador, foi necessário buscar nas atas todas as posições tomadas pelo Conselho quanto à política pública e não só as que se tornaram objeto de resolução ou deliberação.

E, no que concerne a esse indicador, foi possível verificar que o CMDCA se utiliza de estratégias de baixo impacto e, principalmente na primeira gestão, muitas não passaram de proposições aprovadas em ata, sem nunca terem sido levadas, de fato, a efeito. Diante de uma demanda acerca de políticas públicas, a primeira gestão utilizou-se da formação de comissões.

Não obstante, das seis vezes em que houve a deliberação pela constituição de comissão, somente uma vez se deu sua formação e seu funcionamento. Foi, justamente, essa comissão a responsável pelas fiscalizações às entidades de acolhimento e pelos estudos acerca dessa política, sendo a responsável pela redação da deliberação que terminou sendo votada e aprovada em plenário. Quando a estratégia é séria e levada a cabo, tem o condão de render frutos, como aconteceu nesse caso.

Na segunda gestão, a estratégia mais empregada foi a de envio de ofícios com pedidos de esclarecimentos e até mesmo cobrando posturas das autoridades municipais. Todos os ofícios foram enviados e receberam respostas, conforme consta das atas.

Essa conjuntura parece reforçar que o histórico de centralização na figura do chefe do Poder Executivo permanece firme, a dificultar a partilha das decisões. Reforça, também, que o Conselho acaba por se desincumbir de outras atribuições, que lhe são exclusivas, cuja deliberação é essencial, em detrimento da atribuição ligada à formulação e controle da política. Como já explicado, a ausência de deliberação nessa seara não implica uma lacuna, já que a sua formulação compete, com primazia, ao prefeito municipal.

Como a literatura destaca, a inexistência de instrumentos jurídicos que deem o apoio à função deliberativa do CMDCA tem forte impacto nessa função. A previsão constitucional e legal da função deliberativa vem desprovida de qualquer reação jurídica que possa ser empregada pelo próprio Conselho, diante de seu descumprimento. Resta-lhe fazer uma representação a um dos legitimados da ação civil pública para que aja em prol das crianças e dos adolescentes, com base em seu juízo exclusivo, para exigir judicialmente a conversão da política deliberada em política pública municipal. E, na hipótese de nenhum dos legitimados aforar a ação, nada resta ao CMDCA fazer, salvo pressionar politicamente.

Há, ainda, uma dificuldade que antecede ausência de uma ação judicial: quais seriam os limites de atuação do Conselho no desempenho da atribuição de deliberar acerca da política pública? Tal falta de clareza transforma-se em um obstáculo à função deliberativa e tem direto impacto na baixa produtividade conselhistas.

De um lado, a responsabilidade por elaborar e executar a política pública é do chefe do Poder Executivo e de seus assessores diretos, no âmbito do Município, os secretários. O prefeito foi eleito pela população, que chancelou suas propostas de ações, quando do período eleitoral, outorgando-lhe o mandato, com a atribuição da maioria dos votos. Por outro lado, há um mandamento constitucional que determina “[...] a participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (art. 204, II, CF).

Como deve ser a ação do Conselho e até que ponto essa entidade pode influir nas decisões de conveniência e oportunidade de alocação de recursos para o desenvolvimento de políticas públicas? Essa é uma divisão não muito clara e que vem sendo interpretada casuisticamente pelo Poder Judiciário. É claro que, diante de duas opções legítimas de ação, frente a uma demanda por política na área da criança e do adolescente, uma de autoria do Poder Executivo e outra do CMDCA, a daquele deve prevalecer. Então, quando deve o Conselho agir?

Essa falta de limites bem estabelecidos também é um entrave à ação do Conselho, gerando debates internos acerca da possibilidade mesma de deliberar ou até a retração do exercício dessa atribuição, como analisado neste trabalho, quando a política está fortemente presente nos debates, mas não alcança a formalização necessária para ser levada à Administração Pública Municipal para conversão em política pública.

Existem pesquisas sobre o tema que levam em conta o grau de associativismo do Município e da abertura das instâncias do Poder Executivo em partilhar as decisões. Mas isso, por si só, não é suficiente na medida em que deixa ao alvitre dos chefes do Poder Executivo escolher a partilha ou não das decisões, o que, já vimos, não é a melhor interpretação das normas constitucionais e legais sobre os Conselhos.

O CMDCA tem de zelar pelo atendimento prioritário e com integral atenção às crianças e aos adolescentes. Esse deve ser o norte a ser perseguido em sua atuação. Na hipótese de não cumprimento de direitos e garantias constantes, principalmente, do Estatuto da Criança e do Adolescente, por ausência de política pública ou pela sua deficiência no atendimento, entendemos ser legítima a ação conselhistas, por meio da formulação da política. Afinal, os direitos prescritos na legislação não podem ser relegados a meras promessas não cumpridas.

Dessa forma, a transparência de atuação do Poder Público, prevista como princípio da Administração Pública, no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, ganha extrema importância. O Conselho deve ter acesso às ações, para fazer um bom diagnóstico não só da realidade, como também da forma como ela vem sendo atendida pelo Poder Executivo e suas políticas.

Nesse contexto, as diretrizes da Resolução nº 14/2009 e da Instrução Normativa nº 36/2009, ambas do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, são essenciais ao regular funcionamento do Conselho, principalmente para desincumbência da função deliberativa e de controle de ações.

Os orçamentos devem ser objeto de aprovação nos Conselhos, destacando-se que sua execução, por meio dos relatórios bimestrais de gestão, deve ser demonstrada pelos secretários municipais, nas reuniões. Além de os dados serem mais bem esclarecidos, permitindo a boa percepção da realidade, com os titulares das pastas nas reuniões, as discussões ganham maior efetividade, na medida em que quem tem o poder de decidir se faz presente. Como analisado, no que tange à política pública da cultura, foram os questionamentos dos conselheiros, ávidos por entender a realidade, que geraram a necessidade de uma reorganização na coleta dos dados, de modo a permitir a correta compreensão. Mesmo assim, diante da conclusão do déficit dessas políticas, o Conselho não formulou uma resolução, mas acabou por aprovar o relatório, com ressalvas, o que não goza de nenhum efeito prático.

Em outra situação, quanto à política de prevenção, combate e tratamento à drogadição, depois de duas amplas reuniões, com boa divulgação e cobertura da imprensa local, o CMDCA atestou a deficiência e se limitou a encaminhar propostas para integrar o Plano Municipal de Ação da Criança e do Adolescente, em um eixo específico. Até o fim do período em estudo, não houve qualquer trabalho de verificação de implemento do plano. Resta saber se futuramente o será. Por conseguinte, a baixa efetividade da ação conselheira implicou, igualmente, a falta de atribuição de caráter vinculante e prioritário às suas decisões.

O quadro, todavia, não é desolador. Pelo contrário, é perceptível que a tendência, entre as gestões, é de incremento dessa efetividade. Como observado, a partir da gestão 2011/2013, a formação do quadro não governamental passou a ser feito mediante processo eleitoral, ampliando e legitimando a participação, por meio de entidades. Entre as gestões, as entidades não governamentais aumentaram o uso da palavra e a política pública passou a dominar os debates. Os relatórios de gestão foram grandes auxiliares na alteração do padrão de diálogo entre a sociedade civil e o Estado, no âmbito do Conselho, bem como de diagnóstico da realidade, tudo em prol de um trabalho mais direcionado do CMDCA, forçando o compartilhamento das decisões quanto à política pública.

No curso das duas gestões, as estratégias utilizadas para dar encaminhamento às demandas levadas ao Conselho foram objeto de maior acompanhamento. É de se lembrar que, principalmente na primeira gestão, muitas dessas estratégias foram deliberadas e simplesmente “abandonadas” pela Diretoria, sem qualquer tipo de cobrança por parte dos conselheiros.

Quando se teve, na segunda gestão, assunção de uma posição do Conselho acerca da política de acolhimento institucional, com o uso de estratégias bem direcionadas, chegou-se à

conversão da política pública. É de se ressaltar que o início dos trabalhos remonta à primeira gestão, em que a Comissão responsável pela política de Acolhimento Institucional foi a única das deliberadas que foi constituída e esteve em funcionamento, com relatórios perante o Conselho. Essa Comissão fez um trabalho sério de inspeção nas entidades de acolhimento e acompanhamento da política pública. Quando a situação chegou num ponto insustentável, com base, também, em pressão do Poder Judiciário e do Ministério Público, houve a redação, por essa mesma Comissão, da deliberação, votada e aprovada em plenário, por unanimidade.

O mero encaminhamento à Prefeitura Municipal não gerou a conversão, mas, com a deliberação em mãos, foi possível ao Ministério Público ajuizar a ação civil pública para exigir judicialmente a implementação de seu conteúdo. É certo que a ação ministerial se deu sem uma formal representação do Conselho, mas houve o acompanhamento pela Promotoria de Justiça de todo o processo deliberativo e o pedido para ter acesso à deliberação foi de pronto atendido.

Esse caso deixa claro que, com uma ação efetiva, é viável ao Conselho ter suas decisões convertidas em políticas públicas municipais, forçando a partilha de decisões, como era a intenção do legislador constituinte. Temos, pois, que a hipótese resultou corroborada. Mesmo que a ação do CMDCA não tenha, na quase totalidade das vezes, se mostrado efetiva, o prognóstico é favorável à consolidação de valores democráticos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho examinou duas gestões do CMDCA de Toledo/PR, 2007/2009 e 2009/2011, no intuito de desvendar o descompasso entre a legislação e a realidade. Afinal, por qual motivo as decisões do CMDCA não são convertidas em políticas públicas, quando a Constituição Federal e a legislação infraconstitucional são claras ao exigir a participação popular, por organizações sociais na formulação de políticas públicas?

Para tanto, partiu-se do referencial teórico da participação, como forma de reconfiguração da representação. Nesse diapasão, os Conselhos foram enfocados como uma nova institucionalidade, responsáveis pela alteração da relação entre a sociedade civil e o Estado. Por meio dos Conselhos, o Estado passa a dialogar com a sociedade civil, que está inserida nesse espaço, através de entidades representativas.

Os Conselhos têm o potencial de dar uma nova feição às relações políticas, permitindo a influência da sociedade civil, em assuntos antes centralizados, principalmente, no chefe do Poder Executivo e seus assessores.

De acordo com pesquisa realizada por Amorim (2010, p. 164), quanto à cultura política de Toledo, “[...] os toledanos apresentam baixo interesse por política, baixos níveis de participação política e de confiança nas instituições”. O ceticismo e o afastamento em face da política geram comprometimento nas atitudes que poderiam ser favoráveis à participação.

A apropriação de espaços públicos, com base no referencial teórico da democracia participativa, tem o poder de reformular esses padrões, em razão do caráter educativo do envolvimento do cidadão e da democratização de outros espaços sociais.

Quanto aos teóricos do assunto, no entanto, a corrente participacionista não se ocupa de propor um novo modelo de democracia, à exceção de Macpherson. Mesmo porque a democracia direta, nas sociedades complexas da contemporaneidade, não tem o condão de substituir a representação. Aliás, a própria experiência participativa dos Conselhos se fundamenta nos mecanismos da representação. Por isso a importância de uma elaboração teórica da representação reconfigurada pela participação.

Com base nesse referencial, a inquietação inicial, no que tange ao descompasso entre a lei e as observações empíricas da atuação do Conselho, evoluiu para a seguinte formulação: qual seria a relação existente entre a ação efetiva do Conselho e a atribuição de caráter vinculante e prioritário às suas decisões pelo Poder Público Municipal. A investigação, então, partiu da seguinte hipótese: quanto mais efetiva for a ação do CMDCA mais o Poder Público converterá suas decisões em políticas públicas prioritárias.

Os resultados das medições mostraram que o CMDCA, ao longo das duas gestões, consolidou-se como espaço de debate das questões da infância e da adolescência na cidade de Toledo, além de o setor não governamental ter aumentado sua influência, com o uso mais amplo da palavra, suplantando da primeira para a segunda gestão, o número de intervenções do setor governamental. Entre as gestões, ainda, verificou-se que a política pública ganhou destaque nos debates no interior do CMDCA.

Assim, portanto, a participação consegue ter um impacto na representação, reconfigurando-a. A possibilidade de discutir as decisões tomadas pelos governantes tira o foco da democracia dos períodos eleitorais e promove o interesse do cidadão pela política, educando-o. A vontade popular é chamada pela democracia para além dos períodos eleitorais, para compartilhamento das decisões no exercício dos mandatos, minorando os efeitos deletérios da representação com ênfase no resultado das urnas que fomenta “[...] a marginalização, a coadjuvação e a restrição dos governados frente aos interesses públicos concentrados nos representantes” (ESPÍNEIRA & TEIXEIRA, 2008, p. 479).

Esses dados demonstram que os novos espaços de participação tendem a ser apropriados pela população, em especial pelos segmentos que têm afinidade com a temática do CMDCA, os quais possuem a oportunidade de levar seus reclamos e suas demandas ao Poder Público. Como espaço de ampla publicidade que é, altera o padrão de relação política, antes baseado no personalismo, na troca de favores, no clientelismo. Por um lado, as demandas, para chegarem às instâncias decisórias, não precisam ter o apoio de alguém interno na Administração, que trafique influência: podem ser deduzidas e debatidas no Conselho. Por outro, os processos decisórios que levaram a uma política pública passam a ser conhecidos, pois abertamente debatidos com a sociedade civil. Como se viu na pesquisa, o CMDCA local dá franco acesso a todos aqueles que busquem usar da palavra, em suas reuniões, independentemente, inclusive, de inscrição prévia. É possível, pois, mesmo sem a substituição da representação, conferir-lhe mais legitimidade por mecanismos de participação, como mostra a experiência toledana.

A presença de segmentos da sociedade civil no CMDCA tem o condão de introduzir no sistema político cidadãos capazes de fornecer informações ao sistema político sobre o que está ocorrendo na sociedade civil, além de dar visibilidade às suas demandas e, assim, estar sempre a reorientar o representante (ibidem, p. 489).

Todavia, ainda há muito que avançar para que a experiência conselhistas concretize novos valores democráticos. Os debates, apesar de amplos, não possuem reflexo na produção do CMDCA, comprometendo as possibilidades democráticas desse espaço. Neste indicador,

vimos que a política pública, tão debatida, não tem recebido tratamento deliberativo. Em outras palavras, não têm sido formalizadas propostas em resoluções ou deliberações. Da mesma forma, as estratégias empregadas pelo CMDCA, quando deu tratamento às demandas – mesmo que não por resoluções ou deliberações – foram de baixo impacto, fazendo com que suas decisões, por suas próprias atitudes, se assemelhassem a meras recomendações.

A literatura aponta a ausência de instrumentos jurídicos de apoio ao processo deliberativo como uma causa de pouca produção. Aliás, essa circunstância foi verificada no curso da análise, principalmente quando, depois de enviada a resolução acerca da política de acolhimento, não houve conversão em política pública municipal e o prefeito municipal respondeu somente ao Ministério Público e não aos conselheiros. De outra banda, o advento dos diplomas normativos do Tribunal de Contas, deu amparo à ação conselhistas, na medida em que explicitou o caráter deliberativo e prescreveu meios para implementá-lo, incluindo sanções quanto à aprovação das contas públicas municipais. A relação entre o setor governamental e não governamental ganhou outra feição, uma vez que os secretários, com poder de decisão, passam a se fazer presentes nas reuniões, levando eles os dados da política, dando transparência às discussões, permitindo o compartilhamento real das decisões, já que as deliberações partirão da realidade do atendimento municipal.

O trabalho propôs uma explicação adicional, que é a centralização das decisões sobre políticas públicas na figura do Chefe do Poder Executivo, característica histórica da nossa formação política, o que implica dificuldades em a sociedade civil se apropriar dessa função. Houve discussões, como ressaltado, em que o Conselho resistiu em deliberar acerca de políticas, mas foi profícuo em deliberar acerca de matérias referentes às demais competências que lhe são exclusivas. A falta de clareza nos limites de atuação do CMDCA gera insegurança nos conselheiros em ir adiante com a formalização de decisões em resoluções. Ao analisar todo esse quadro, propusemos os limites de atuação do Conselho, em face da política. Em outras palavras, quando seria adequado ao Conselho deliberar sobre a política e vincular a ação da Municipalidade, como exposto no sétimo capítulo, contribuindo para essa discussão que repercute na seara jurídica, como na da política.

A efetividade da ação do Conselho, nas posições assumidas em demandas de políticas públicas, enfim, restou comprometida, como se viu na análise do quarto indicador e no capítulo sétimo. Assim, portanto, a ação não efetiva implicou a ausência de conversão das decisões em políticas públicas.

No caso em que os principais elementos da ação efetiva – participação, decisão e estratégias – estiveram presentes, o desfecho da deliberação foi, justamente, a sua conversão

em política pública. Tal ocorreu com a deliberação acerca da política de acolhimento institucional, como longamente dissertado no trabalho.

Temos, pois, que a hipótese resultou corroborada.

O exercício de comparação entre as gestões evidenciou que o setor não governamental, no CMDCA, passou a ampliar sua atuação e deu início à apropriação da função deliberativa. Em mais de uma oportunidade, conselheiros não governamentais aventaram a hipótese ou fizeram proposta de elaboração de uma deliberação formal acerca da demanda discutida. Houve um aumento na vocalização, nos debates acerca das políticas públicas e no comprometimento com as estratégias traçadas, mesmo que tenham sido de baixo impacto.

A contribuição da pesquisa reside, justamente, na explicação fornecida para a ausência de vinculação prioritária das deliberações do Conselho, mostrando que as discussões acerca da política pública, no CMDCA, têm ganhado destaque, a confirmar a existência de um crescimento da importância desse espaço, como lócus de deliberação ampla e pública. Entretanto, ainda falta avançar quanto ao poder deliberativo e sua conversão em políticas públicas, num compartilhamento decisório entre o governo e a sociedade civil, o que poderá ser alcançado com o incremento da efetividade da ação conselhistas.

Aliás, a explicação dada pelo trabalho pautou-se em elementos extraídos, exclusivamente, do comportamento do próprio CMDCA. Como, baseando-se somente em suas ações, pode ter as demandas deliberadas convertidas em políticas públicas? A resposta fornecida foi a da ação efetiva.

Dada a importância do tema para o Campo das Ciências Sociais, sugere-se a continuação da investigação, com a gestão subsequente, formada por meio de processo eleitoral e com debates na forma determinada pelos diplomas normativos expedidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, ou seja, com a presença dos secretários para tratar do orçamento e dos relatórios de gestão, demonstrando a sua execução.

Analisar a forma como se dá a representação, no âmbito do CMDCA, é também relevante para as próximas pesquisas. Como os representantes trazem a população atendida para o Conselho e como o resultado das reuniões retorna à entidade e seus atendidos. Sobreleva esse tema, quanto ao CMDCA, pela ausência de participação dos usuários na sua configuração. Desse modo, será possível aprofundar a forma e a intensidade que a participação impacta na representação. Afinal, ainda que os Conselhos não se configurem como veículos de participação direta de todos os cidadãos nas tomadas de decisão, a representação funcional (GONZÁLEZ, 2000) poderia gerar uma maior representatividade dos

interesses sociais, a depender da articulação da população atendida e de seus representantes nos Conselhos, a acenar para um incremento do potencial participativo.

A relevância do trabalho comparativo também implica a sugestão de comparar o comportamento de demais Conselhos em Toledo com o do CMDCA ou, por haver maior grau de similitude, entre CMDCA's da região, buscando identificar se existe algum padrão de ação entre os Conselhos da região. Além disso, com os dados coletados, o trabalho pode se desenvolver para o Estado e até para o Brasil e no tocante a experiências participativas em moldes similares em outros países, com destaque aos que integram a tríplice fronteira, no Cone Sul.

O esforço empreendido nesta dissertação se ocupou de um dos Conselhos Municipais menos estudados, quando analisada a literatura acerca do tema, que termina por se deter nos Conselhos de Assistência Social e de Saúde. Além disso, lançou uma luz nas questões da vinculação e da prioridade, dando explicação para a realidade, entrelaçando o Direito e a Política.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS (CITADAS E CONSULTADAS)

AMORIM, M. S. S. . **Cultura Política e Decisão Eleitoral no Oeste do Paraná**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2010.

ARAÚJO, C. E. P. **Partidos políticos: há futuro para o monopólio da representação?** Coordenação de Estudos da Consultoria Legislativa do Senado Federal, Textos para Discussão 1, Brasília, fevereiro de 2004, Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/NOVOS%20TEXTOS/texto1%20-%20Monop%F3lio.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2011.

ARRUDA, M. P. de; KOCOUREK, S. O Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente como espaço de construção de cidadania. **Revista Textos & Contextos**, vol. 7, n. 1, Porto Alegre, p. 75-87, jan./jun. 2008.

AVRITZER, L.; PEREIRA, M. de L. D. Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria e Sociedade**, Número Especial: Instituições híbridas e participação no Brasil e na França, p. 14-39, mar. 2005.

AVRITZER, L.; SANTOS, B. de S. **Para ampliar o cânone democrático**. Disponível em: <<http://www.eurozine.com/pdf/2003-11-03-santos-pt.pdf>>. Acesso em: 21 jul. 2010.

AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados [on-line]**. 2007, vol.50, n.3, pp. 443-464. ISSN 0011-5258. doi: 10.1590/S0011-52582007000300001.

AVRITZER, L. Teoria democrática, esfera pública e participação local. **Sociologias**, a. 1, n. 2, Porto Alegre, UFRGS, jul./dez. 1999.

AZEVEDO, P. R. A Democracia comunicativa: uma exposição da idéia de democracia em Jürgen Habermas a partir da análise dos volumes da obra “Direito e Democracia, entre facticidade e a validade”. **Tempo da Ciência**, vol. 14, n. 27, Cascavel, EDUNIOESTE, jan.-jun. 2007.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. 11. ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

BOBBIO, N. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Organizado por Michelangelo Bovero. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000 – 19ª Reimpressão.

BIDARRA, Z. S. **As disputas de projetos políticos na construção das políticas de assistência social: as experiências dos Conselhos Municipais de Assistência Social de Cascavel e de Toledo (oeste paranaense)**. Campinas, SP: UNICAMP, 2004, 251 p. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da UNICAMP, Campinas, 2004.

BUCCI, M. P. D. O conceito de política pública em direito. In: **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. Maria Paula Dallari Bucci (Org.). São Paulo: Saraiva, 2006.

COHEN, J. **Deliberation and democratic legitimacy**. Disponível em: <<http://philosophy faculty.ucsd.edu/faculty/rarneson/JCOHENDELIBERATIVE%20DEM.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2010.

COHEN, J. Igualitarismo, internacionalização e cidadania. **Revista Brasileira Ciências Sociais** [on-line], vol. 15, n. 44, São Paulo, out. 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010269092000000300009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 21 jul. 2010.

COLOGNESE, S. A.; MELO, J. L. B. A técnica de entrevista na pesquisa social. **Cadernos de Sociologia**. v. 9, Porto Alegre: UFRGS, 1998, p.143-159.

CARVALHO, J. M. de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S001152581997000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 ago. 2011. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581997000200002>.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 12ª Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

COSTA, L. C. da; MANDALOZZO, S. S. N. Política social: o atendimento de crianças e adolescentes no Brasil. In: LAVORATTI, C. (Org.). **Programa de capacitação permanente na área da infância e da adolescência: o germinar de uma experiência coletiva** por Alex Eduardo Gallo e outros. Ponta Grossa, PR: Ed. UEPG, 2007.

CUNHA, E. S. M. A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte, MG: Ed. UFMG, 2007.

CUNHA, E. S. M. **Efetividade deliberativa: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997/2006)**. Belo Horizonte: UFMG, 2009, 372 p. Tese (Doutorado) – Programa de Pós- Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

CURY, M.; MENDEZ, E. G.; SILVA, A. F. do A. e (Coord.). **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

CYRINO, P. C. B.; LIBERATI, W. D. **Conselhos e fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

DAHL, R. A. **Poliarquia: participação e oposição**. Trad. Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Edusp, 1991.

DIGIÁCOMO, M. J. Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente: transparência de seu funcionamento como condição indispensável à legitimidade e legalidade de suas deliberações. In: LAVORATTI, C. (Org.). **Programa de capacitação permanente na área da infância e da adolescência: o germinar de uma experiência coletiva** por Alex Eduardo Gallo e outros. Ponta Grossa, PR: Ed. UEPG, 2007.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

DOMBROWSKI, O. Os conselhos vistos por fora: um estudo sobre a institucionalização dos Conselhos Municipais. **Tempo da Ciência**, (14) 27, p. 121-134, jan./jun. 2007.

DOMBROWSKI, O. Poder local, hegemonia e disputa: os Conselhos Municipais em pequenos municípios do interior. **Revista de Sociologia e Política**, vol. 16, n. 30, Curitiba, p. 269-281, jun. 2008.

ESPÍNEIRA, M. V.; TEIXEIRA, H. Democracia, movimentos sociais e nivelamento intelectual: considerações sobre a ampliação da participação política. **Cad. CRH**, Salvador, v. 21, n. 54, Dec. 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010349792008000300005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 jan. 2012. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792008000300005>.

FARIA, C. F. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. **Lua Nova**, São Paulo, n. 50, p. 47-68, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n50/a04n50.pdf>>. Acesso em: 1º jul. 2010.

FERREIRA FILHO, M. G. **Curso de Direito de Constitucional**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

FLORENTINO, R. Democracia liberal: uma novidade já desbotada entre jovens. **Opin. Publica**, Campinas, v. 14, n. 1, Junho 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010462762008000100008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 11 jan. 2011. doi: 10.1590/S0104-62762008000100008.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M.; RIBEIRO, E. A. Cultura política e desigualdade: o caso dos Conselhos Municipais de Curitiba. **Revista de Sociologia e Política**, 21, Curitiba, nov. 2003, p. 125-145.

FUKS, M. Participação e influência política no Conselho Municipal de Saúde de Curitiba. **Revista de Sociologia e Política**, 25, Curitiba, nov. 2005, p. 47-6.

GOHN, M. G. Conselhos gestores e gestão pública. **Revista de Ciências Sociais Unisinos**, vol. 42, n. 1, p. 5-11, jan./abr. 2006.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

GOHN, M. G. Empoderamento e participação das comunidades em políticas públicas. **Saúde e Sociedade**, vol. 13, n. 2, p. 20-31, maio/ago. 2004.

GOMES, E. G. M. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: democracia, controle social e instituições**. São Paulo: EAESP/FGV, 2003, 110 p. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV, Área de Concentração: Governo Local e Sociedade Civil, São Paulo, 2003.

GOMES, L. F. (Org.). 2001. **Constituição Federal**. 3. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais.

GONZÁLEZ, R.S. **Democracia e Conselhos de Controle de Políticas Públicas: uma análise comparativa**. Porto Alegre: UFRGS, 2000, 327 p. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.

GUGLIANO, A. A. Democracia, participação e deliberação. Contribuições ao debate sobre possíveis transformações na esfera democrática. **Civitas**, vol. 4, n. 2, Porto Alegre, EDIPUCRS, jul./dez. 2004. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/14/1616>>. Acesso em: 21 jul. 2010.

HABERMAS, J. **Direito e democracia: entre faticidade e validade**. Trad. Flávio Beno Sienbeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. vol. 2.

HIRST, P. Q. **Dicionário do pensamento social do século XX**. Trad. Eduardo Francisco Alves e Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1996. Verbete “pluralismo”.

KÖCHE, J. C. **Fundamentos de metodologia científica: teoria da ciência e prática da pesquisa**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

KOCOUREK, S.; ARRUDA, M. P. de. O Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente como espaço de construção de cidadania. **Revista Textos & Contextos**, vol. 7, n. 1, Porto Alegre, p. 75-87, jan./jun. 2008.

LIBERATI, W. D.; CYRINO, P. C. B. **Conselhos e fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**. n. 70, 2007, p. 139-170. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452007000100007&script=sci_arttext>. Acesso em: 29 jul. 2010, às 13:23.

LÜCHMAN, L. H. H. O desenho institucional dos Conselhos Gestores. In: LYRA, R. P. (Org.). **Participação e segurança pública no Brasil: teoria e prática**. João Pessoa: Ed. UFPB, 2009, 390 p. Disponível em: <<http://www.npms.ufsc.br/lpublic/Artigo%204.doc>>. Acesso em: 3 mar. 2010, às 18:55.

LÜCHMANN, L. H. H. Os sentidos e os desafios da participação. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 21, 2005, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: UFMG, maio/jun. 2005.

LYRA, R. P. Democracia representativa x democracia participativa: a representação do estado e da sociedade civil nos Conselhos de Políticas Públicas. **Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia**, abr. 2007. Disponível em: <http://www.sociologia.ufsc.br/npms/rubens_pinto_lyra.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2010, às 10:40.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal**. Trad. Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MELO, J. L. B.; COLOGNESE, S. A. A técnica de entrevista na pesquisa social. **Cadernos de Sociologia**, v. 9, Porto Alegre: UFRGS, p.143-159, 1998.

MENDEZ, E. G.; CURY, M.; SILVA, A. F. do A. e (Coord.) **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MICHELS, R. **Sociologia dos partidos políticos**. Trad. Arthur Chaudon. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982 (Coleção Pensamento Político, 53).

MONTESQUIEU, C. de S, Baron de. **O espírito das leis**: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes, presidencialismo versus parlamentarismo. Introdução, tradução e notas de Pedro Vieira Mota. 4. ed. São Paulo: Saraiva. 1996.

NUNES, E. **A gramática política no Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

O 'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, SP, n. 44, 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php?>>.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Trad. Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, M. de L. D.; AVRITZER, L. Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria e Sociedade**, Número Especial: Instituições híbridas e participação no Brasil e na França, p. 14-39, mar. 2005.

PEREIRA, T. da S. **Direito da criança e do adolescente, uma proposta interdisciplinar**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

PERISSINOTTO, R. M.; FUKS, M.; RIBEIRO, E. A. Cultura, política e desigualdade: o caso dos Conselhos Municipais de Curitiba. **Revista de Sociologia e Política**, 21, Curitiba, p. 125-145, nov. 2003.

PINTO, C. R. J. A sociedade civil “institucionalizada”. **Política e Sociedade**, vol. 3, n. 5, p. 101-117, out. 2004. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1981>>. Acesso em: 29 jul. 2010, às 10:26.

PINTO, C. R. J. **Teorias da democracia**: diferenças e identidades na contemporaneidade. Porto Alegre, RS: EDIPUCRS, 2004.

PONTES JR., F. **Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente**. Disponível em: <www2.mp.pr.gov.br/cpca/telas/ca_cd_doutrina_1_12.php>. Acesso em: 8 abr. 2011, às 13:00.

PONTUAL. P. Desafios à construção da democracia participativa no Brasil: a prática dos conselhos de gestão das políticas públicas. **Revista de Debates do Centro de Assessoria e Estudos Urbanos – ONG CIDADE**. Ano 1, número 1, dezembro de 2008. Disponível em: <<http://www.ongcidade.org/site/php/Revista/arquivo/indice.pdf>>.

PRANKE, C. Crianças e adolescentes: novos sujeitos de direitos. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (Org.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000. p. 53-57.

PRIORE, M. del (Org.). **História das crianças no Brasil**. 6. ed. 2. reimpressão. São Paulo: Contexto, 2009.

REVISTA DO INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS/UNICAMP, **Idéias**. Campinas, v. 1/2, n. 5/6, 1998-1999.

RIBEIRO, E. A.; FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M. Cultura política e desigualdade: o caso dos Conselhos Municipais de Curitiba. **Revista de Sociologia e Política**, 21, Curitiba, p. 125-145, nov. 2003.

SANTOS, A. M. dos. **Comparing houses of representatives: parliamentary recruitment in Argentina, Brazil, Chile and Mexico**. Traduzido por Vera Alice Cardoso Silva. Teor. soc. [online]. 2006, vol.2.

SANTOS, B. de S.; AVRITZER, L. **Para ampliar o cânone democrático**. Disponível em: <<http://www.eurozine.com/pdf/2003-11-03-santos-pt.pdf>>. Acesso em: 21 jul. 2010.

SARTORI, G. **Partidos e sistemas partidários**. Trad. Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982 (Coleção Pensamento Político, 43).

SARTORI, G. **A teoria da democracia revisitada – vol. 1 - O Debate Contemporâneo**. São Paulo: Ática, 1994.

SARTORI, G. **A teoria da democracia revisitada – vol. 2 – As Questões Clássicas**. São Paulo: Ática, 1994a.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1984.

SILVA, A. F. do A. e; CURY, M.; MENDEZ, E. G. (Coord.). **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 15. ed. rev. e at. São Paulo: Malheiros, 1998.

SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO - SINASE/ Secretaria Especial dos Direitos Humanos – Brasília-DF: CONANDA, 2006.100 p.

STANISCI, S. A. **Gestão pública democrática: perspectivas apontadas pelos conselhos dos direitos da criança e do adolescente**. São Paulo, SP1996. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002, p. 47-103.

TATAGIBA, L. O papel do CMDCA na política de atendimento à criança e ao adolescente em São Paulo. **Série Observatório dos Direitos do Cidadão**. Acompanhamento e Análise das Políticas Públicas da Cidade de São Paulo, n. 28, São Paulo, Instituto Polis, p. 9-75, 2007.

VOLPI, M. A democratização da gestão das políticas para a infância e a adolescência. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (Org.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000. p. 27-34.

ANEXO 1 – Resolução nº 14/2009, do Tribunal de Contas do Estado do Paraná**RESOLUÇÃO Nº 14/2009**

Dispõe sobre a adoção de mecanismos na elaboração e execução orçamentária da Administração Municipal, para atendimento ao princípio da absoluta prioridade à criança e ao adolescente, de que trata o art. 227 da Constituição Federal, no âmbito das políticas públicas municipais, e adota outras providências.

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, usando das atribuições que lhe conferem a Constituição Federal, a Constituição Estadual, o art. 2º, I, da Lei Complementar Estadual nº 113, de 15 de dezembro de 2005, e com fundamento nos arts. 187, I, e 188, ambos do Regimento Interno;

RESOLVE:

Art. 1º As leis orçamentárias dos Municípios deverão indicar, de forma clara e objetiva, os recursos a serem utilizados na execução de políticas públicas para o atendimento ao princípio da absoluta prioridade à criança e ao adolescente, nos termos do art. 227 da Constituição Federal.

Parágrafo único Incluem-se dentre os recursos a que se refere o caput as receitas vinculadas, como as destinadas à saúde e à educação, e aquelas sem vinculação específica, como as destinadas à assistência social, cultura, esporte e lazer, e ao trabalho e justiça.

Art. 2º O cumprimento do princípio da absoluta prioridade inclui a criação do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente para operacionalizar os recursos destinados à política de proteção integral à criança e ao adolescente, em caráter de complementação ao financiamento realizado nas diversas áreas aludidas no artigo anterior.

Art. 3º O Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e, em particular, a Lei Orçamentária Anual, darão especial destaque:

I – às ações, programas e serviços destinados ao atendimento de crianças, adolescentes e suas famílias, decorrentes das deliberações do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente ou, na sua falta, da política traçada pelo próprio Executivo, com a especificação das verbas correspondentes;

II – à indicação das dotações necessárias ao funcionamento ininterrupto do Conselho Tutelar local, considerando as despesas com a manutenção de sua sede, veículo, remuneração e capacitação de seus titulares e suplentes;

III – os créditos reservados às ações e atividades complementares a cargo do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e da Adolescência;

IV – os recursos para o cofinanciamento de programas e serviços destinados ao atendimento de crianças, adolescentes e suas famílias, cuja execução ocorra por intermédio de consórcio intermunicipal, onde houver filiação a entidades dessa espécie.

Art. 4º Compete ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente:

I – deliberar acerca dos programas e ações a serem observados na proposta orçamentária para a execução das políticas públicas de atendimento prioritário à criança e ao adolescente;

II – formular, deliberar e acompanhar a execução e avaliação das políticas públicas voltadas à criança e ao adolescente, previstas nas Lei Orçamentárias, bem como, as de responsabilidade do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Art. 5º As entidades e órgãos responsáveis pelo atendimento prioritário à criança e ao adolescente deverão editar e manter atualizados os instrumentos normativos necessários para assegurar o controle e o acompanhamento das políticas públicas de que trata esta Resolução.

Art. 6º O descumprimento desta Resolução sujeita a entidade e os responsáveis às sanções previstas na Lei Complementar Estadual nº 113/05, no Regimento Interno do Tribunal de Contas e nos demais instrumentos normativos que tratam da matéria, sem prejuízo da comunicação ao Ministério Público Estadual para a adoção de outras medidas cabíveis.

Art. 7º Nos termos do art. 193 do Regimento Interno, o Tribunal emitirá Instrução Normativa, regulamentando o conteúdo desta Resolução.

Art. 8º Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em 30 de julho de 2009.

HERMAS EURIDES BRANDÃO

Presidente

**ANEXO 2 – Instrução Normativa nº 36/2009, do Tribunal de Contas do Estado do
Paraná**

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 36/2009

Estabelece procedimentos para o atendimento, em sede de execução orçamentária, do efetivo cumprimento do princípio constitucional da absoluta prioridade à criança e ao adolescente, no âmbito das políticas públicas municipais e dispõe de outras instruções pertinentes.

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, no uso das atribuições constitucionais, legais e regimentais, e para o atendimento às determinações emanadas da Resolução nº 14/09, de seu Colegiado Pleno;

Expede a presente INSTRUÇÃO, com a finalidade de dotar as disposições funcionais e programáticas das leis orçamentárias, em forma operacional que permita a aferição, no âmbito da execução das políticas públicas municipais, do efetivo cumprimento do princípio da absoluta prioridade à criança e ao adolescente, estabelecido no art. 227 da Constituição Federal e parágrafo único do art. 4º da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

Título I

Das disposições Gerais

Art. 1º As leis orçamentárias dos Municípios deverão indicar, de forma clara e objetiva, os recursos a serem utilizados na execução de políticas públicas para o atendimento ao princípio da absoluta prioridade à criança e ao adolescente.

§ 1º O respeito aos direitos da população infanto-juvenil compreende sistema de proteção fundado na municipalização do atendimento, conforme estabelecido no art. 88, inciso I, do Estatuto da Criança e do Adolescente.

§ 2º A responsabilidade de preferencialização considera os recursos de natureza vinculante legal investidos pelos órgãos e unidades setoriais, como a saúde e a educação, e também as receitas sem vinculação específica, tais como as da assistência social, cultura, esporte e lazer, do trabalho e da justiça, do meio ambiente, e outras afins.

§ 3º Os programas e respectivos valores monetários definidos na Lei Orçamentária

Anual visarão o atendimento direto à população infanto-juvenil, ou via programas de alcance indireto, tais como aqueles voltados à família, aos pais e responsáveis.

§ 4º O disposto no caput será efetivado por disposição funcional e programática na Lei Orçamentária Anual em forma que permita a leitura clara e objetiva das políticas públicas aprovadas em favor da criança e do adolescente.

Título II

Do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente

Art. 2º Em complementação às políticas públicas indicadas no artigo anterior, cada Município deverá criar o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

§ 1º O Fundo a que se refere o caput será revestido da natureza de gestor de parcela orçamentária, nos termos do art. 71 da Lei nº 4.320/64.

§ 2º Os recursos do Fundo criados na forma do caput poderão ser captados de fontes tais como:

- a) transferências financeiras relativas a dotações consignadas no orçamento Municipal.
- b) recursos destinados por pessoas físicas ou jurídicas no âmbito de incentivos fiscais legais.
- c) outros recursos que lhe forem destinados por norma municipal, tais como de promoções específicas, apreensões ou abandonos de produtos, bens ou semoventes e de multas por infração a dispositivos contratuais regidos pela Lei nº 8.666/93.
- d) receitas da alienação de bens do Fundo Municipal dos Direitos da Criança do Adolescente.
- e) multas e encargos de penalidades administrativas ou penais previstas nos arts. 228 a 258, da Lei nº 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente, conforme comanda o art. 214 da mesma lei.
- f) transferências financeiras do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.
- g) transferências financeiras do Fundo Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente.
- h) transferências voluntárias, doações, subvenções, auxílios, contribuições e legados de entidades governamentais nacionais.
- i) doações, auxílios, contribuições e legados de entidades não governamentais

nacionais e outros organismos internacionais, sem intenção de compensação fiscal.

- j) rendimentos de aplicações financeiras dos recursos do próprio Fundo.
- k) rendas de outros ativos.

§ 3º A destinação das receitas arrecadadas pelo Fundo não desobriga os Entes do cumprimento, em paralelo, da previsão no orçamento dos respectivos órgãos encarregados da execução das políticas públicas de assistência social, educação e saúde, dos recursos necessários à implementação das ações, serviços e programas de atendimento a crianças, adolescentes e famílias, em respeito ao princípio da prioridade absoluta estabelecido pelo caput do art. 227 da Constituição Federal e pelo caput e parágrafo único do art. 4º desta Lei.

Art. 3º A lei municipal que criar o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente especificará se a contabilidade deste será centralizada no Poder Executivo, ou se adotará contabilidade própria, autônoma, na figura de administração indireta.

I – A lei municipal que dispuser sobre o Fundo designará o Órgão ou Secretaria responsável pela ordenação do Fundo e o delegatário dos atos decorrentes de tal capacidade executória.

II – A falta de personalidade contábil autônoma não prejudica as demais autonomias administrativa, financeira e patrimonial, que tenham sido atribuídas na forma da lei que instituir o Fundo.

III – O Fundo cuja contabilidade seja centralizada na contabilidade geral do Município fica dispensado do encaminhamento individualizado ao Sistema de Informações Municipais – Acompanhamento Mensal (SIM-AM).

IV – As alterações na sistemática de contabilização procurarão adequar-se às regras de remessas de dados ao Sistema de Informações Municipais, do Tribunal de Contas.

Art. 4º É obrigatória a inscrição do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), por força do determinado nos incisos I e XI, e no § 1º do art. 11 da Instrução Normativa nº 748/2007, da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Parágrafo único. Para efeito do Sistema de Informações Municipais do Tribunal de Contas, a inscrição referida no caput no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) poderá ser feita sob forma de filial, vinculada ao Município, ou como titular única de cadastro.

Título III

Do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

Art. 5º Compete ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente:

I – deliberar acerca dos programas e ações que deverão ser contemplados na Proposta Orçamentária para a execução das políticas públicas de atendimento prioritário à criança e ao adolescente;

II – formular, deliberar e acompanhar a execução e avaliação das políticas públicas voltadas à criança e ao adolescente, previstas nas Leis Orçamentárias, bem como, as de responsabilidade do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Parágrafo único. A legitimação das políticas orçamentárias, em todos os níveis relacionados, exige a obrigatória participação da população, através da sociedade e entidades e organizações representativas.

Art. 6º A garantia de prioridade deverá considerar:

I – primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;

II – precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;

III – preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;

IV – destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude;

V – celeridade, presteza e resolutividade das carências imediatas, de curto e médio prazos.

Art. 7º O atendimento da garantia pode constituir políticas:

a) sociais básicas inclusivas;

b) programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem;

c) serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de abandono, negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;

d) serviço de identificação e localização de pais, responsáveis, crianças e adolescentes desaparecidos;

e) proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

f) políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes; e

g) campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção, especificamente inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes, com necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos.

Art. 8º As políticas de atendimento poderão contemplar a criança, o adolescente, o jovem e os pais e responsáveis, através de programas, serviços e ações, tais como:

I – programas sócio-educativos em meio-aberto, para assuntos lúdicos, cívicos, artísticos, esportivos, culturais, tecnológicos, ambientais ou outros relacionados à formação e ao desenvolvimento pessoal, moral, social e intelectual, aprovados pelo respectivo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente;

II – programas de aprendizagem e o estagiamento para pais e responsáveis, em parceria com o setor produtivo;

III – implantação e manutenção de espaços destinados ao lazer e à prática de esportes;

IV – programas de popularização e democratização do esporte, do lazer e da cultura;

V – programas de prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, semi liberdade e de voluntariado;

VI – de proteção e combate à violência, à exploração sexual e ao trabalho infantil;

VII – de afastamento de riscos de uso para atividades ilícitas;

VIII – de combate à evasão escolar;

IX – de prevenção e tratamento de usuários de substâncias tóxicas e entorpecentes;

X – a recuperação de egressos das unidades de internação e semiliberdade;

XI – de capacitação de docentes, Conselheiros dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselheiros Tutelares;

XII – com campanhas informativas e educativas, eventos, seminários, congressos e conferências com a comunidade;

XIII – programas de promoção da saúde infantil e de adolescentes;

XIV – programas voltados ao crescimento e à vitaminação infantil e de adolescentes e gestantes;

XV – programas de cuidados com a dentição infantil;

XVI – programas de acolhimento a portadores de necessidades físicas e

psicoterapêuticas em abrigos, centros de convivência, redes de apoio ou serviços alternativos;

XVII – campanhas de aconselhamento para a natalidade consciente, de proteção e redução da maternidade precoce;

XVIII – resgate social e encaminhamento a células e centros de reeducação para o retorno à convivência familiar e comunitária;

XIX – programas de estímulo ao despertar vocacional;

XX – programas de iniciação e contato com atividades profissionalizantes;

XXI – programas de estímulo à adoção, tutela ou guarda, observadas as regras e princípios contidos na Lei nº 12.010/09 e no Estatuto da Criança e do Adolescente;

XXII – programas de assistência psicológica à gestante e à mãe, no período pré e pós-natal, inclusive como forma de prevenir ou minorar as consequências do estado puerperal;

XXIII – campanhas de mobilização da opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade;

XXIV – programas permanentes de qualificação dos profissionais que atuam direta ou indiretamente em programas de acolhimento institucional e destinados à colocação familiar de crianças e adolescentes, incluindo membros do Conselho Tutelar;

XXV – programas de proteção e sócio-educativos destinados a crianças e adolescentes, em regime de:

- a) orientação e apoio sócio-familiar;
- b) apoio sócio-educativo em meio aberto;
- c) colocação familiar;
- d) abrigo;
- e) liberdade assistida;
- f) semi-liberdade;
- g) internação.

§ 1º O disposto no presente artigo poderá ser executado por modalidade direta ou terceirizada, sendo neste caso preferencialmente desempenhado por entidades sem fins lucrativos, credenciadas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

§ 2º Os programas em execução serão reavaliados pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, no máximo, a cada 2 (dois) anos, constituindo-se critérios para renovação da autorização de funcionamento:

I – o efetivo respeito às regras e princípios da Lei nº 8.069/90, bem como às resoluções relativas à modalidade de atendimento prestado expedidas pelos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, em todos os níveis;

II – a qualidade e eficiência do trabalho desenvolvido, atestadas pelo Conselho Tutelar, pelo Ministério Público e pela Justiça da Infância e da Juventude;

III – em se tratando de programas de acolhimento institucional ou familiar, serão considerados os índices de sucesso na reintegração familiar ou de adaptação à família substituta, conforme o caso.

Art. 9º O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente dispõe das seguintes possibilidades, com vistas ao exercício das prerrogativas que lhe são asseguradas:

I – livre ingresso nos órgãos e entidades que desenvolvem ações e atividades relacionadas às políticas de atendimento à criança e ao adolescente;

II – acesso a todos os processos, documentos e informações necessários ao desempenho de seu trabalho, mesmo a sistemas eletrônicos de dados, que não poderão ser sonegados, sob qualquer pretexto;

III – à formulação de requisições de documentos e informações necessários ao desempenho de seu trabalho, aos responsáveis pelos órgãos e entidades.

Parágrafo único. O Conselho assinará o prazo que considerar razoável para apresentação de documentos, informações e esclarecimentos julgados necessários ao desempenho de seu papel, comunicando o Tribunal de Contas no caso de desatendimento por parte da Administração.

Título IV

Da Programação Orçamental das Ações e Atividades

Art. 10. A elaboração e a aprovação dos Projetos de Leis constitutivos da programação orçamental e de créditos adicionais, bem como a execução das respectivas leis, deverão ser realizadas de acordo com o princípio da publicidade, promovendo-se a transparência da gestão fiscal e permitindo-se o amplo acesso da sociedade a todas as informações relativas a cada uma dessas etapas, inclusive mediante divulgação na internet.

Art. 11. O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente atuará nos ciclos de audiências públicas de planejamento em que fará a exposição da situação diagnosticada e relatoria do histórico das realizações, coleta de sugestões e discussão dos planos de ação e de aplicação dos recursos destinados ao atendimento do princípio da absoluta

prioridade, nos termos demonstrativos definidos nesta Instrução.

Art. 12. A convocação das audiências de que tratam o art. 11, desta norma, será objeto de ampla divulgação por todos os meios de difusão, visando incentivar a participação da sociedade em geral no processo de debate e construção das políticas voltadas à criança e à adolescência.

Art. 13. O Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e, em particular, a Lei Orçamentária Anual, darão especial destaque:

I – às ações, programas e serviços destinados ao atendimento de crianças, adolescentes e suas famílias, decorrentes das deliberações do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente ou, na sua falta, da política traçada pelo próprio Executivo, com a especificação das verbas correspondentes;

II – à indicação das dotações necessárias ao funcionamento ininterrupto do Conselho Tutelar local, considerando as despesas com a manutenção de sua sede, veículo, remuneração e capacitação de seus titulares e suplentes;

III – os créditos reservados às ações e atividades complementares a cargo do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e da Adolescência;

IV – os recursos para o cofinanciamento de programas e serviços destinados ao atendimento de crianças, adolescentes e suas famílias, cuja execução ocorra por intermédio de consórcio intermunicipal, onde houver filiação a entidades dessa espécie.

V – A estratégia Programa da Saúde da Família (PSF), executado pelo Sistema Único de Saúde, mediante a ação de Agentes Comunitários de Saúde, atenderá prioritariamente as carências e potenciais de melhoria das condições da gestante, da criança e do adolescente.

Parágrafo único. Na definição das prioridades a serem atendidas com os recursos captados pelos Fundos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, serão consideradas as disposições do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar, bem como as regras e princípios relativos à garantia do direito à convivência familiar previstos na Lei nº 8.069/90.

Art. 14. As despesas autorizadas, incluindo as do Fundo dos Direitos da Criança e da Adolescência, serão classificadas nos códigos reservados para identificar os projetos e atividades voltados ao atendimento do princípio da absoluta prioridade, conforme preconiza o

§ 4º do art. 1º, deste regulamento.

§ 1º Os programas respectivos às políticas da infância e juventude adotarão no orçamento o código de Subfunção 243 – Assistência à Criança e ao Adolescente, da Portaria nº 42/99, do Ministério do Orçamento e Gestão, exceto na Função 12, respectiva à Educação.

§ 2º Para efeito do caput, o orçamento da infância e juventude manterá a designação dada pela Portaria SOF/SEPLAN nº 4, de 1975, que define que os projetos serão identificados por dígitos ímpares (1, 3, 5 ou 7) e as atividades por números pares (2, 4, 6 ou 8), utilizando-se os códigos especificados nas alíneas ‘e’ e ‘f’ da tabela seguinte:

Alínea	Significação	código	área de especificação
a)	Projeto1		Livre utilização
b)	Atividade	2	Livre utilização
c)	Projeto3		Livre utilização
d)	Atividade	4	livre utilização
e)	Projeto5		Orçamento da Criança e da Adolescência
f)	Atividade	6	Orçamento da Criança e da Adolescência
g)	Projeto7		Reserva Orçamentária
h)	Despesa da Gestão Anterior	8	Despesas do Exercício Anterior
i)	a definir	9	Reserva de Contingência
j)	Atividade	0	Operações Especiais

§ 3º As classificações institucional, funcional e programática das políticas infanto-juvenis observará os princípios orçamentários, inexistindo a necessidade de ser efetuado orçamento em separado, exceto a consolidação, sob forma de anexo próprio, de Demonstrativo Consolidado das Receitas e Despesas carregadas aos projetos e atividades referidos nas alíneas ‘e’ e ‘f’ do parágrafo anterior.

Art. 15. As receitas que darão cobertura às despesas fixadas na Lei Orçamentária Anual utilizarão, desde a indicação nos Anexos respectivos às despesas por Programas e funções (da Lei nº 4.320/64), os códigos de fontes da Tabela Padrão integrante do Sistema de Informações Municipais do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, sendo a identificação mantida no Decreto que abrir o quadro de detalhamento da despesa autorizada (QDD).

§ 1º Os códigos de fontes, ou de destinação da receita, constarão dos empenhos da despesa, devendo-se seguir as regras técnicas de classificação do Sistema de Informações Municipais (SIM), que compõe-se:

I – da identificação de uso (ou origem);

II – do grupo de Receita (orçamento de competência da arrecadação/ente arrecadador);
e

III – do código do detalhamento da fonte, que informa a descrição genérica do remetente/tipo de receita.

§ 2º A programação orçamentária das ações e atividades deverá ser estruturada segundo critérios de utilização definidos em plano de aplicação compatível com o plano de ação, aprovados pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, nos termos do art. 88, I, da Lei nº 8.069/90, sendo para os fins desta Instrução assim considerados:

I – Plano de Ação: a definição de objetivos e metas com a especificação das prioridades inscritas na política de atendimento.

II – Plano de Aplicação: a proposta discriminativa da distribuição financeira dos recursos por área prioritária, necessárias à execução da política de atendimento definida no Plano de Ação.

§ 3º O planejamento contemplará objetivos e metas inscritos em programas do Plano Plurianual do Município, devendo apresentar compatibilidade com as Leis de Diretrizes Orçamentárias, as Leis Orçamentárias anuais e leis que as modifiquem.

I – O Plano de Ação retratará:

a) mapeamento circunstanciado da situação da criança e do adolescente, identificando as carências e melhorias possíveis, separadamente para cada faixa etária, cotejando:

- 1) denominação da carência/ ou possibilidades de melhorias;
- 2) justificativa da carência/ ou possibilidades de melhorias.
- 3) unidade de medida da carência/ ou possibilidades de melhorias;
- 4) quantidade total da carência/ ou possibilidades de melhorias num período de até 4 anos (plurianual);

5) duração aproximada do programa.

b) Plano de Ação para o exercício:

1) Ente/Órgão Governamental responsável pela solução da carência/ ou possibilidades de melhorias;

2) especificação do objetivo em ordem classificatória da prioridade;

3) descrição das metas (quantificação do que se pretende alcançar);

4) cronograma de distribuição da execução das unidades de medidas;

5) indicadores de avaliação;

6) prazo previsto para solução da carência/ ou possibilidades de melhorias.

c) Plano de Aplicação, com indicação da origem dos recursos, por fonte de financiamento.

I – O Plano de Aplicação conterà, necessariamente, percentual para incentivo ao acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente, órfãos ou abandonados, na forma do disposto no art. 227, § 3º, VI, da Constituição Federal.

Art. 16. A norma municipal que regular o calendário de coleta, tratamento de dados e informações para elaboração dos instrumentos orçamentários (PPA, LDO e LOA), fixará os prazos para o fornecimento antecipado da projeção da receita e a data limite para o Conselho apresentar o Plano de Ação e o Plano de Aplicação para o ano seguinte, para que sejam incorporados à Proposta de Lei Orçamentária a ser enviada pelo Executivo à Câmara dos Vereadores.

Título V

Dos Relatórios de Gestão

Art. 17. As políticas de atendimento ao princípio da absoluta prioridade dos Direitos da Criança e da Adolescência serão demonstradas em Relatórios de Gestão elaborados pelo responsável aludido no art. 3º, I, desta Instrução, na periodicidade da agenda adotada pelo Município para divulgação do Anexo de Metas Fiscais executado, constando de avaliação quantitativa e qualitativa da execução orçamentária.

§ 1º O Relatório de Gestão dos Direitos da Criança e da Adolescência deverá evidenciar os resultados alcançados à luz do planejamento estabelecido pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, nos termos do art. 13, deste normativo.

§ 2º Previamente à sua entrega ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Relatório de Gestão dos Direitos da Criança e da Adolescência será certificado pelo Controle Interno competente, sob a forma de parecer sobre os fatos constatados, indicando, quando cabível, valores envolvidos e as normas ou regulamentos infringidos.

§ 3º Após certificado pelo Controle Interno competente, o Relatório de Gestão dos Direitos da Criança e da Adolescência será analisado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente que da avaliação firmará declarações respectivas no Sistema de Informações Municipais do Tribunal de Contas, de acordo com a periodicidade estabelecida em decorrência do caput deste artigo.

§ 4º O Relatório de Gestão dos Direitos da Criança e da Adolescência avaliado pelo

Conselho deverá ser apresentado na audiência pública quadrimestral promovida pelos Chefes do Poder Executivo, demonstrando claramente os objetivos e metas desta política e o resultado alcançado.

Art. 18. O Relatório de Gestão dos Direitos da Criança e da Adolescência poderá ser incorporado ao Relatório Resumido da Execução Orçamentária, determinado pelo art. 165, § 3º, da Constituição Federal, que, na forma do art. 52 da Lei Complementar nº 101/00, é divulgado até 30 dias após o encerramento de cada bimestre civil.

Título V

Do Controle Financeiro

Art. 19. As arrecadações em favor de políticas de proteção, amparo e estímulo ao desenvolvimento de políticas da Infância e Juventude serão movimentadas exclusivamente em contas correntes bancárias vinculadas ao orçamento da criança e da adolescência.

I – As fontes de recursos vinculadas na forma do caput deste artigo não poderão ser objeto de movimentos dos tipos conversão ou transferência para outra fonte diversa da área de sua destinação.

II – Os saldos das fontes de recursos referidas neste artigo que se transferem de um exercício para outro serão utilizados exclusivamente para o objeto de sua arrecadação.

Art. 20. Os bens adquiridos com recursos vinculados à infância e adolescência farão parte do patrimônio dos Direitos da Criança e do Adolescente devendo, em caso de alienação, o produto arrecadado ser vinculado à fonte especificada para reinvestimento no mesmo setor.

Título VI

Das Restrições à Aplicação das Receitas do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

Art. 21. Consideram-se exemplos de despesas que não podem ser pagas com dinheiro do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente:

I – multas, juros e encargos bancários;

II – amortização de principal, encargos do serviço da dívida e parcelamentos de obrigações contributivas trabalhistas, ou não;

III – sentenças judiciais e precatórios, de ações trabalhistas, ou não;

- IV – aquisição de automóveis de representação;
- V – anuidades e mensalidades associativas ou de entidades de classe de servidores e empregados;
- VI – benefícios assistenciais e prêmios de seguro de servidores e empregados;
- VII – diárias, passagens e estadia ou combustíveis de veículos particulares;
- VIII – proventos e pensões, mesmo que de servidores que a atividade tenha sido desempenhada no setor da criança e do adolescente;
- IX – de despesas do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- X – de despesas do Conselho Tutelar;
- XI – de despesa de pessoal dos quadros do Município;
- XII – pela prestação de serviços de servidores e empregados do quadro de pessoal, realizado em horário fora do expediente, ou não;
- XIII – de publicidade, salvo campanhas de caráter educativo voltadas especificamente à criança e ao adolescente; e
- XIV – ações e atividades estranhas às funções de atendimento à criança e ao adolescente.

§ 1º Somente poderão ser destinados Recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente ao estudo, à pesquisa e capacitação de pessoal vinculados especificamente ao setor, mediante expressa deliberação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e certificado pelo Controle Interno quando à justificação de sua relevância para o desenvolvimento dos protegidos pela Lei nº 8.069/90.

§ 2º A contratação de serviços de consultoria e de auditoria, de assistência técnica na elaboração de planos orçamentários e de avaliação de resultados, com recursos da infância e adolescência, somente será admitida se devidamente motivada na inexistência de servidor ou empregado capaz de sua realização, no âmbito da respectiva Administração, sendo indispensável para corroborar a justificação a adoção de medidas práticas com base no trabalho contratado, devidamente avaliados pelo Controle Interno.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica à terceirização de serviços de apoio administrativo em geral, cuja obrigação cabe diretamente à Administração Municipal, por meio de recursos não vinculados à infância e à adolescência.

§ 4º Os membros do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente desenvolvem atividades de natureza honorífica, de interesse público relevante, e não poderão perceber remuneração sob qualquer espécie ou título, por força do art. 89, da Lei nº 8.069/90.

§ 5º Somente será admitido o ressarcimento de despesas efetuadas com membros do

Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, inclusive aos que não sejam dos quadros públicos, com recursos que não onerem o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, ficando o pagamento condicionado à previsão na legislação local e que os gastos tenham comprovada relação com as atividades do Conselho.

Art. 22. As transferências de recursos financeiros, materiais ou técnicos beneficiarão exclusivamente entidades não governamentais, sem fins lucrativos, de atendimento direto e gratuito ao público, que desempenhem políticas comprometidas com a criança e adolescência, obedecendo-se às exigências do art. 26 da Lei Complementar nº 101/00, a Lei Orgânica e Regulamentos do Município.

§ 1º A exigência de contrapartida para as transferências previstas neste artigo deverá constar da Lei de Diretrizes Orçamentárias, sendo admitido o atendimento por meio de recursos financeiros ou de bens ou serviços economicamente mensuráveis, sempre subordinada ao ajustado no instrumento convenial.

§ 2º As entidades beneficiadas com recursos públicos referidos no presente artigo, a qualquer título, ficam submetidas, para fins de prestação de contas, às normas do Tribunal de Contas do Paraná.

Art. 23. É vedado, sob pena de responsabilidade, o repasse de recursos provenientes de organismos estrangeiros encarregados de intermediar pedidos de adoção internacional a organismos nacionais ou a pessoas físicas.

Parágrafo único. Eventuais repasses somente poderão ser efetuados via Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e estarão sujeitos às deliberações do respectivo Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente.

Art. 24. A contabilidade registrará todos os atos e os fatos relativos à gestão orçamentário-financeira, independentemente de sua legalidade, sem prejuízo das responsabilidades e demais consectários.

Título VII

Do Controle Orçamentário

Art. 25. Os recursos vinculados na lei orçamentária a projetos e atividades relacionados à infância e à adolescência não poderão ser cancelados para dar cobertura a créditos adicionais suplementares de programas de outras áreas de atuação.

Art. 26. Os recursos vinculados na lei orçamentária a programas da criança e adolescência somente poderão ser cancelados para o reforço ou abertura de créditos adicionais especiais de outro programa da mesma área de atuação.

Art. 27. As sobras elevadas de programas direcionados à área de atuação deverão ser pontualmente justificadas no Relatório de Gestão dos Direitos da Criança e da Adolescência, anual.

Parágrafo único. Para os fins do caput deste artigo, será considerada elevada a sobra que superar a 10% (dez por cento) do orçamento total atualizado para o exercício, apurado nos programas de trabalho com ações identificadas na forma do § 2º do art. 14 desta Instrução Normativa.

Art. 28. A limitação de empenho e movimentação financeira decretada em razão da ocorrência de situação prevista no art. 9º da Lei Complementar nº 101/00, não poderá atingir despesas que comprometam o atendimento às políticas destinadas à criança e ao adolescente, devendo compromisso neste sentido constar da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Título VIII

Do Conselho Tutelar

Art. 29. O Conselho Tutelar constitui elo comunicante entre a coletividade titular dos direitos assegurados no princípio da absoluta prioridade e os poderes públicos.

Parágrafo único. O Conselho referido do caput é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade para, na extremidade da cadeia executiva das políticas da criança e do adolescente, zelar pelo cumprimento da Lei nº 8.069/90.

Art. 30. As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos na Lei nº 8.069/90 forem ameaçados ou violados:

I – por ação ou omissão da sociedade, do Estado ou de agentes públicos;

II – por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável;

III – em razão da conduta referida no art. 12, VIII, da Lei nº 9.394/96 (notícia em relação a alunos que apresentem quantidade de faltas acima de cinquenta por cento do percentual permitido em lei).

Art. 31. Verificadas quaisquer das hipóteses previstas no art. 30, o Conselho Tutelar determinará a imediata implementação, dentre outras estabelecidas no Estatuto da Criança e do Adolescente, das seguintes medidas protetivas ou sócio-educativas:

I – o atendimento, orientação, apoio e acompanhamento temporários à criança e ao adolescente;

II – a matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de educação básica;

III – a inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente;

IV – a requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial;

V – a inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e à drogadição;

VI – o abrigo em entidade, na forma prescrita no parágrafo único do art. 101 da Lei nº 8.069/90.

Art. 32. O Conselho Tutelar deverá ser chamado, mediante convocação formal, a participar no assessoramento ao Poder Executivo quando da elaboração da proposta orçamentária a ser submetida ao Poder Legislativo, nos termos do art. 134, parágrafo único, da Lei nº 8.069/90.

Parágrafo único. Ao Conselho Tutelar compete, ainda, dentre outras destas decorrentes, as seguintes atribuições:

I – atender e aconselhar os pais ou responsável e aplicar medidas pertinentes previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente;

II – promover a execução de suas decisões, podendo requisitar serviços públicos;

III – propor ações quando, injustificadamente, forem descumpridas decisões julgadas

indispensáveis ao cumprimento dos objetivos do Estatuto da Criança e do Adolescente;

IV – comunicar o Ministério Público acerca da ocorrência de fatos considerados infração administrativa ou penal ao Estatuto da Criança e do Adolescente;

V – tomar todas as providências administrativas e judiciais para o cumprimento de medidas sócio-educativas aplicadas pela Justiça a adolescentes infratores;

VI – requisitar certidões de nascimento e de óbito de crianças e adolescentes quando necessário;

VII – acionar a Justiça contra programas de rádio e televisão que contenham conteúdo contrário à moral e aos bons costumes, bem como de propagandas de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente, e o risco à criança e ao adolescente seja iminente;

VIII – submeter ao Ministério Público os casos que demandam ações judiciais de perda ou suspensão do pátrio poder;

IX – fiscalizar as entidades governamentais e não-governamentais que executem programas de proteção e sócio-educativos.

Art. 33. Lei municipal disporá sobre local, dia e horário de funcionamento do Conselho Tutelar, inclusive quanto a eventual remuneração de seus membros, nos termos do art. 134 da Lei nº 8.069/90 e seu parágrafo único.

Art. 34. A remuneração devida ao membro do Conselho Tutelar, sob a forma de honorários mensais ou jetons por comparecimentos, será estabelecida na legislação do Município.

Parágrafo único. Com base nos princípios da razoabilidade, moralidade, capacidade econômica de pagamento e do nível de efetivo comprometimento da disponibilidade pessoal em favor da causa do Estatuto da Criança e do Adolescente, a lei que instituir a remuneração dos membros do Conselho Tutelar poderá a estes conceder gratificação natalina com base na remuneração integral e gozo de férias com adicional de um terço da remuneração.

Art. 35. Constará da lei orçamentária municipal previsão dos recursos necessários ao funcionamento do Conselho Tutelar, sendo vedada a utilização de recursos do Fundo Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente.

Título IX

Disposições finais

Art. 36. O Tribunal de Contas do Paraná ampliará o foco de priorização da fiscalização determinada no art. 73 da Lei nº 9.394/94 – Diretrizes e Bases da Educação, para abranger toda área que desempenhe funções relacionadas diretamente à criança e ao adolescente, tendo em vista compor clientela indissociável da área de atuação na educação básica.

Art. 37. A atuação do Controle Interno, na missão de apoiar o Controle Externo, em decorrência do art. 73 da Constituição Federal, deverá pautar-se pela priorização de fiscalização das áreas com funções relacionadas diretamente à criança e ao adolescente, direcionando suas ações na persecução dos seguintes objetivos:

I – verificação da exequibilidade dos objetivos e metas propostos

II – examinar a legitimidade das ações orçamentárias executadas, sob o aspecto do respeito à ordem das prioridades;

III – promoção da eficiência e economicidade nas aplicações;

IV – salvaguardar os recursos contra desperdícios ou perdas;

V – redução de passivos e custos; e

VI – assegurar a procedência e certeza das informações e dados internos fornecidos ao Conselho dos Direitos da Criança e da Adolescência para o exercício de suas funções, em especial:

a) demonstrações financeiras, contábeis e orçamentárias;

b) elementos da política e legislação tributária e da arrecadação;

c) política funcional e recursos humanos;

d) programas de aperfeiçoamento e capacitação;

e) dados estatísticos e cadastrais dos setores sanitário e educacional;

f) dados estatísticos e cadastrais da população infanto-juvenil; e

g) os programas de natureza plurianual e as diretrizes e metas orçamentárias;

Art. 38. A inexistência de recursos no Fundo Municipal dos Direitos da Criança e da Adolescência, a baixa arrecadação ou outros fatores relacionados a problemas de caixa, não justificarão o atendimento insatisfatório da prioridade absoluta à infância e adolescência.

Parágrafo único. Somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades da criança e da adolescência é que os recursos excedentes poderão ser destinados a outras áreas da competência de atuação do Município.

Art. 39. O Tribunal de Contas captará, no Sistema de Informações Municipais, para fins de divulgação na página do Portal do Controle Social, no prazo de até 60 (sessenta) dias da publicação da Lei Orçamentária, demonstrativo da especificação de cada um dos programas, ações e serviços voltados à população infanto-juvenil previstos para serem implementados pelos diversos órgãos públicos municipais, nos diversos setores da administração, e os recursos orçamentários necessários à sua execução.

Inciso único. O Demonstrativo incluirá cronograma sintético com o valor estimado para a execução financeira bimestral de cada programa, sendo a execução atualizada bimestralmente em números percentuais.

Art. 40. O descumprimento desta Instrução poderá sujeitar às penalidades relacionadas nos incisos seguintes, sem prejuízo de outras medidas julgadas cabíveis pelo Ministério Público Estadual:

I – na emissão de parecer prévio desfavorável à prestação de contas anual do respectivo Chefe do Poder Executivo;

II – na desaprovação das contas relativas aos gestores dos fundos;

III – na inscrição dos nomes dos responsáveis no cadastro previsto na Lei Complementar nº 64/90, para fins de inelegibilidade;

IV – na inviabilização ao recebimento de transferências voluntárias;

V – na imputação de crime de responsabilidade, nas hipóteses do art. 1º do Decreto-lei nº 201/67;

VI – na imputação de crime por infrações político-administrativas, nas hipóteses do art. 4º, do Decreto-lei nº 201/67;

VII – na propositura de ação por improbidade administrativa (Lei 8.429/92);

VIII – na responsabilização civil pelos gastos irregulares e eventuais danos e prejuízos;

IX – na propositura de ação por ilícito penal;

X – no pagamento de multas definidas em lei.

§ 1º A responsabilidade primária e solidária do poder público consiste da plena efetivação dos direitos assegurados a crianças e a adolescentes, salvo nos casos expressamente

ressalvados em que a responsabilidade primária e solidária sujeite as 3 (três) esferas de governo, sem prejuízo da municipalização do atendimento e da possibilidade da execução de programas por entidades não governamentais;

§ 2º As pessoas jurídicas de direito público e as organizações não governamentais responderão pelos danos que seus agentes causarem às crianças e aos adolescentes, caracterizado o descumprimento dos princípios norteadores das atividades de proteção específica, conforme estabelece o art. 97, do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Art. 41. O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente empregará a colaboração necessária ao cumprimento desta Instrução, inclusive quanto à execução de convênios ou instrumentos congêneres.

Art. 42. As entidades e órgãos responsáveis pelo atendimento prioritário à criança e ao adolescente deverão editar e manter atualizados os instrumentos normativos necessários para assegurar o controle e o acompanhamento das políticas públicas de que trata esta Instrução.

Art. 43. O Controle Interno do Município ao constatar quaisquer ocorrências prejudiciais aos direitos e interesses da criança e do adolescente delas dará conhecimento ao Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, indicando-lhe o prazo previsto para solução e prescrição as medidas corretivas à Autoridade competente.

Art. 44. Esta Instrução Normativa entrará em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em 27 de agosto de 2009.

HERMAS EURIDES BRANDÃO

Presidente

ANEXO 3 – Lei Municipal nº 1.712/1991

LEI Nº 1712/91, de 13 de dezembro de 1991

Dispõe sobre a política municipal dos direitos da criança e do adolescente e cria o Conselho Municipal, o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Tutelar, revogando a Lei Nº 1309/86.

O POVO DO MUNICÍPIO DE TOLEDO, por seus representantes na Câmara Municipal, aprovou e o Prefeito Municipal, em seu nome, sanciona a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º – Esta Lei dispõe sobre a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e as normas gerais para a sua adequada aplicação.

Art. 2º – O atendimento dos direitos da criança e do adolescente no Município de Toledo far-se-á através de um conjunto articulado de ações de órgãos governamentais e não-governamentais, nelas assegurado o tratamento com dignidade e respeito à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

§ 1º – As ações a que se refere o caput deste artigo serão implementadas através de:

I – políticas sociais básicas de educação, saúde, recreação, esportes, cultura, lazer, profissionalização e outras;

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

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

IV – serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos;

V – proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

§ 2º – O atendimento dos direitos da criança e do adolescente será efetuado de forma

integrada entre os órgãos dos Poderes Públicos e da comunidade.

§ 3º – É vedada a criação de programas de caráter compensatório da ausência ou insuficiência das políticas sociais básicas no Município, sem a prévia manifestação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Art. 3º – A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente será garantida através da seguinte estrutura:

I – Conselho Municipal e Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;

II – Conselho Tutelar.

CAPÍTULO II

DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Seção I

Da Criação e Natureza do Conselho

Art. 4º – Fica criado o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente como órgão normativo, consultivo, deliberativo, controlador e fiscalizador das respectivas ações em todos os níveis da estrutura organizacional do governo municipal, vinculado à Secretaria Municipal de Assistência Social (Redação dada pela Lei nº 1.816, de 3 de julho de 1998).

Seção II

Da Competência do Conselho

Art. 5º – Compete ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente:

I – formular a política municipal dos direitos da criança e do adolescente, fixando prioridades para a consecução das ações, a captação e a aplicação de recursos;

II – zelar pela execução da política a que se refere o inciso anterior, atendidas as peculiaridades das crianças e dos adolescentes, de suas famílias, de seus grupos de vizinhança e dos bairros ou zonas urbana ou rural em que se localizem;

III – definir as prioridades a serem incluídas no planejamento do Município, em tudo o que se relacione ou possa afetar as condições de vida das crianças e dos adolescentes;

IV – estabelecer critérios, formas e meios de fiscalização das ações governamentais e não-governamentais dirigidas à infância e à adolescência, no âmbito do Município, que possam

afetar as suas deliberações;

V – registrar as entidades governamentais e não-governamentais de atendimento dos direitos da criança e do adolescente que mantenham programas de:

- a) orientação e apoio sócio-familiar;
- b) apoio sócio-educativo em meio aberto;
- c) colocação familiar;
- d) abrigo;
- e) liberdade assistida;
- f) semiliberdade;
- g) internação, de acordo com as normas previstas na Lei Federal nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

VI – propor a criação de novos Conselhos Tutelares;

VII – regulamentar, organizar, coordenar, bem como adotar todas as providências que julgar cabíveis para a escolha e a posse dos membros do Conselho ou dos Conselhos Tutelares do Município;

VIII – dar posse aos membros do Conselho Tutelar, conceder licença aos mesmos, nos termos do respectivo Regimento Interno, e declarar vago o posto por perda de mandato, nas hipóteses previstas nesta Lei;

IX – apresentar ao Prefeito Municipal proposta relativa à remuneração dos membros do Conselho Tutelar, nos termos do artigo 33 desta Lei.

Seção III

Da Estrutura Básica do Conselho

Art. 6º – O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente é formado por um representante de cada um dos seguintes órgãos e entidades:

I – governamentais:

a) Secretarias (Redação dada pela Lei nº 1.816, de 3 de julho de 1998):

- 1 – de Assistência Social;
- 2 – da Administração;
- 3 – da Agricultura;
- 4 – de Esportes;
- 5 – da Educação;
- 6 – da Fazenda;

7 – da Saúde;

8 – da Indústria, Comércio e Turismo.

b) Assessoria Jurídica do Município;

c) Escolas Públicas;

d) Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico de Toledo (FUNTEC).

II – não-governamentais (Redação dada pela Lei nº 1.722, de 30 de abril de 1992):

a) (revogada pela Lei nº 1.816, de 3 de julho de 1998);

b) Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Toledo (APAE);

c) Associação de Pais e Amigos de Deficientes Auditivos (APADA);

d) Ação Social São Vicente de Paulo;

e) Aldeia Infantil Betesda;

f) Conselho de Amigos e Colaboradores do Centro Social Urbano e Educacional Dr. Walter Fontana (redação dada pela Lei nº 1.832, de 24 de abril de 2000);

g) Assistência Social Evangélica Betânia;

h) Creche Lions Ledi Maas ;

i) Pastoral da Criança;

j) Centro Comunitário e Social Dorcas (Redação dada pela Lei nº 1.775, de 16 de junho de 1995);

l) Associações de Pais e Mestres das Escolas Públicas;

m) Casa de Maria (Redação dada pela Lei nº 1.775, de 16 de junho de 1995).

§ 1º – Poderão participar do Conselho de que trata o caput deste artigo, mediante aprovação deste e observada a paridade, representantes de outros órgãos governamentais e não-governamentais que vierem a ser criados no Município.

§ 2º – Para assegurar a continuidade dos trabalhos do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, deverá ser indicado, para cada representante, um suplente, para a vaga específica.

Art. 7º – O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente terá uma Diretoria, eleita dentre seus membros, para um mandato de dois anos, com a seguinte composição (Redação dada pela Lei nº 1.816, de 3 de julho de 1998):

I – Presidente;

II – Vice-Presidente;

III – Secretário Geral;

IV – Secretário Adjunto;

V – Tesoureiro Geral;

VI – Tesoureiro Adjunto.

§ 1º – Os membros da Diretoria serão eleitos pelo voto, no mínimo, da maioria absoluta dos membros do Conselho, presentes, pelo menos, dois terços de seus integrantes.

§ 2º – As atribuições dos membros a que se referem os incisos do caput deste artigo serão definidas no Regimento Interno.

Art. 8º – A função de membro do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente é considerada de interesse público relevante e não será remunerada.

Seção IV

Do Mandato dos Conselheiros

Art. 9º – O mandato dos conselheiros – titulares e suplentes – indicados pelos órgãos governamentais e não-governamentais será de dois anos, permitida a recondução (Redação dada pela Lei nº 1.816, de 3 de julho de 1998).

§ 1º – O mandato dos membros do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente será considerado extinto, antes do término, nos seguintes casos:

I – morte;

II – renúncia;

III – ausência injustificada por mais de três reuniões consecutivas;

IV – doença que exija o licenciamento por mais de um ano;

V – procedimento incompatível com a dignidade das funções;

VI – condenação por crime comum ou de responsabilidade;

VII – mudança de residência do Município;

VIII – afastamento do cargo de servidor representante de órgãos governamentais.

§ 2º – Em caso de vaga, a nomeação do suplente será para completar o mandato do substituído.

Seção V

Do Funcionamento

Art. 10 – A forma de funcionamento, o local, o horário e a periodicidade das reuniões do Conselho serão estabelecidas em seu Regimento Interno.

Art. 11 – O Conselho poderá requisitar servidores públicos vinculados aos órgãos que o compõem para a formação de equipe técnica e de apoio administrativo, necessária à consecução de seus objetivos.

CAPÍTULO III

DO FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Seção I

Da Criação e dos Objetivos

Art. 12 – Fica instituído o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, com o objetivo de captar e aplicar recursos no desenvolvimento de atividades em benefício das crianças e dos adolescentes, de acordo com as deliberações do Conselho a que se refere o artigo 4º desta Lei, compreendendo:

I – o registro dos recursos orçamentários próprios e dos provenientes de transferências do Município, do Estado ou da União, em prol da criança e do adolescente;

II – o registro dos recursos captados pelo Município, através de convênios, ou por doações ao Fundo;

III – a manutenção e o controle escritural das aplicações financeiras levadas a efeito pelo Município, nos termos das resoluções do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;

IV – a liberação dos recursos a serem aplicados em benefício de crianças e adolescentes, bem como a administração dos recursos específicos para o atendimento de seus direitos, de acordo com as resoluções do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Seção II

Da Administração do Fundo

Art. 13 – O Fundo a que se refere o artigo anterior ficará subordinado diretamente ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, ao qual competem a sua gestão e o estabelecimento de políticas de aplicação de seus recursos.

Parágrafo único – São atribuições do Presidente do Conselho Municipal dos Direitos da

Criança e do Adolescente, relativamente ao Fundo:

- I – firmar, juntamente com o responsável pelos controlos da execução orçamentária, os demonstrativos de receita e despesa do Fundo;
- II – assinar cheques, juntamente com o Tesoureiro do Serviço Administrativo de que trata o artigo 14 desta Lei, ou, na impossibilidade deste, com o seu respectivo Contador;
- III – ordenar empenhos e pagamentos das despesas do Fundo;
- IV – firmar, juntamente com o Prefeito Municipal, convênios e contratos, inclusive de empréstimos, referentes a recursos a serem administrados pelo Fundo.

Art. 14 – O Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente terá, ainda, um Serviço Administrativo, responsável pela administração, contabilidade e movimentação dos recursos financeiros e será composto de:

- I – Tesoureiro;
- II – Contador;
- III – Secretário.

Parágrafo único – O Tesoureiro, o Contador e o Secretário a que se referem os incisos do caput deste artigo, serão designados pelo Prefeito entre os servidores municipais que possuam atividades ou capacitação funcional inerentes às funções.

Art. 15 – São atribuições do Serviço Administrativo:

- I – preparar as demonstrações mensais da receita e da despesa a serem encaminhadas ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- II – prestar contas às entidades governamentais e não-governamentais das quais tenha recebido doações, subvenções ou auxílios;
- III – manter os controlos necessários à execução orçamentária do Fundo, referentes a empenhos, liquidação e pagamento das despesas e aos recebimentos das receitas do Fundo;
- IV – encaminhar à contabilidade geral do Município:
 - a) mensalmente, os demonstrativos de receitas e despesas;
 - b) anualmente, os inventários dos bens móveis e imóveis e o balanço geral do Fundo.
- V – providenciar os demonstrativos que indiquem a situação económico-financeira geral do Fundo;
- VI – apresentar, ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, a análise e a avaliação da situação económico-financeira do Fundo, detectada nos demonstrativos mencionados no inciso anterior;

VII – manter, em conjunto com o Departamento de Patrimônio e Serviços Gerais do Município, os controles necessários sobre os bens patrimoniais sob a responsabilidade do Fundo.

Seção III

Dos Recursos do Fundo

Subseção I

Das Receitas do Fundo

Art. 16 – São receitas do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente:

I – os recursos financeiros anualmente previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Orçamento-Programa do Município e efetivamente aplicados, bem como os provenientes de créditos adicionais que venham a ser autorizados;

II – os auxílios, subvenções, doações e transferências de órgãos ou entidades estaduais, federais ou privadas;

III – as doações em espécie feitas diretamente ao Fundo;

IV – o produto de convênios firmados com outras entidades filantrópicas;

V – os rendimentos e os juros provenientes de aplicações financeiras;

VI – o produto de vendas de materiais e publicações em eventos realizados.

§ 1º – As receitas descritas nos incisos do caput deste artigo serão depositadas obrigatoriamente em conta especial a ser aberta e mantida em agência de estabelecimento oficial de crédito.

§ 2º – A aplicação dos recursos de natureza financeira dependerá:

I – da existência de disponibilidade em função do cumprimento de programação;

II – de prévia aprovação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Subseção II

Dos Ativos do Fundo

Art. 17 – Constituem ativos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente:

I – disponibilidades monetárias em bancos ou em caixa especial, oriundas das receitas especificadas nesta Lei;

II – bens móveis e imóveis que lhe forem destinados pelo Município;

III – bens móveis ou imóveis a ele doados, com ou sem ônus;

IV – outros bens e direitos que, porventura, vier a constituir.

Subseção III

Dos Passivos do Fundo

Art. 18 – Constituem passivos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente as obrigações de qualquer natureza que venha a assumir para o desenvolvimento da política municipal dos direitos da criança e do adolescente.

Seção IV

Do Orçamento e da Contabilidade do Fundo

Art. 19 – O orçamento do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente evidenciará as políticas e o programa de trabalho governamentais, observados o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias e os princípios da universalidade e do equilíbrio.

Parágrafo único – Em obediência ao princípio da unidade, o orçamento do Fundo integrará o do Município.

Art. 20 – A contabilidade do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente objetiva evidenciar a situação financeira, patrimonial e orçamentária das ações em benefício das crianças e dos adolescentes, observados os padrões e as normas estabelecidas na legislação pertinente.

Art. 21 – A contabilidade será organizada de forma a permitir o exercício das suas funções de controle prévio, concomitante e subsequente, e de informar, inclusive de apropriar e apurar custos dos serviços, e, conseqüentemente, de concretizar o seu objetivo, interpretar e analisar os resultados obtidos.

Art. 22 – A escrituração contábil será feita pelo método das partidas dobradas.

§ 1º – A contabilidade emitirá relatórios mensais de gestão, inclusive dos custos dos serviços.

§ 2º – Entende-se por relatórios de gestão os balancetes mensais de receita e de despesa do

Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e demais demonstrações exigidas pela administração e pela legislação pertinente.

§ 3º – As demonstrações e os relatórios produzidos passarão a integrar a contabilidade geral do Município.

Seção V

Da Execução Orçamentária do Fundo

Art. 23 – A despesa do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente constituir-se-á de:

- I – financiamento total ou parcial de programas em benefício da criança e do adolescente, desenvolvidos pelo respectivo Conselho;
- II – pagamento de vencimentos, salários e gratificações ao pessoal dos órgãos ou entidades que participem da execução das ações em benefício da criança e do adolescente;
- III – pagamento pela prestação de serviços a entidades de direito privado para execução de programas ou projetos específicos relacionados à criança e ao adolescente;
- IV – pagamento de serviços eventuais prestados por pessoas físicas, em conformidade com a legislação vigente;
- V – aquisição de material permanente e de consumo e de outros insumos necessários ao desenvolvimento de seus programas;
- VI – construção, reforma, ampliação, aquisição ou locação de imóveis para adequação da rede física para o desenvolvimento das ações relativas à criança e ao adolescente;
- VII – atendimento de despesas diversas, de caráter urgente e inadiável, necessárias à execução de seus objetivos.

Art. 24 – A execução orçamentária das receitas processar-se-á através da obtenção do seu produto nas fontes especificadas no artigo 16 desta Lei.

CAPÍTULO IV

DO CONSELHO TUTELAR

Seção I

Da Criação e Natureza do Conselho

Art. 25 – Fica criado o Conselho Tutelar, como órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos e deveres da criança e do adolescente, definidos na Lei Federal nº 8.069/90 (Redação dada pela Lei nº 1.816, de 3 de julho de 1998).

Seção II

Dos Membros e da Competência do Conselho

Art. 26 – O Conselho Tutelar será composto de cinco membros, para um mandato de três anos, permitida uma recondução.

Parágrafo único – Para cada conselheiro, haverá um suplente escolhido juntamente com o titular (Redação dada pela Lei nº 1.739, de 13 de abril de 1993).

Art. 27 – Compete ao Conselho Tutelar zelar pelo atendimento dos direitos da criança e do adolescente e exercer as seguintes atribuições:

I – atender as crianças e adolescentes sempre que houver ameaça ou violação dos direitos reconhecidos no respectivo Estatuto, por ação ou omissão da sociedade ou do Estado, por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsáveis ou em razão de sua conduta, aplicando-se as seguintes medidas (Redação dada pela Lei nº 1.816, de 3 de julho de 1998):

- a) encaminhamento aos pais ou responsável;
- b) orientação, apoio e acompanhamento temporários;
- c) matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental;
- d) inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente;
- e) requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial;
- f) inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a

alcoólatras e toxicômanos;

g) abrigo em entidade assistencial, ressalvado o disposto no parágrafo único deste artigo.

II – atender e aconselhar os pais ou responsáveis e, se for o caso, aplicar-lhes as seguintes medidas:

a) encaminhamento a programa oficial ou comunitário de promoção à família;

b) inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;

c) encaminhamento a tratamento psicológico ou psiquiátrico;

d) encaminhamento a cursos ou programas de orientação;

e) obrigação de matricular o filho ou pupilo e acompanhar sua freqüência e aproveitamento escolar;

f) obrigação de encaminhar a criança ou adolescente a tratamento especializado;

g) advertência.

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

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

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

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

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

VI – providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas nas alíneas a usque f do inciso I do caput deste artigo, para o adolescente autor de ato infracional;

VII – expedir notificações;

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

IX – assessorar o Poder Executivo na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;

X – representar, em nome da pessoa e da família, contra programas ou programações de rádio e televisão que desrespeitem valores éticos e sociais, e contra a propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde da criança e do adolescente;

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

Parágrafo único – O abrigo é medida provisória e excepcional, utilizável como forma de

transição para colocação em família substituta pela autoridade judiciária, não importando em privação de liberdade.

Art. 28 – Aplica-se ao Conselho Tutelar a regra de competência constante do artigo 147 da Lei Federal nº 8.069/90.

Seção III

Da Escolha dos Conselheiros

Art. 29 – Os conselheiros serão escolhidos pelo voto facultativo dos cidadãos do Município, maiores de dezesseis anos, em processo regulamentado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, atendidos os preceitos desta Lei.

§ 1º – A inscrição dos candidatos dar-se-á individualmente, sendo eleitos titulares os cinco mais votados, e os demais, suplentes (Redação dada pela Lei nº 1.775, de 16 de junho de 1995).

§ 2º – O regulamento de que trata o caput deste artigo, deverá dispor sobre (Redação dada pela Lei nº 1.775, de 16 de junho de 1995):

I – a forma de registro dos candidatos a membro do Conselho;

II – a forma e o prazo para as impugnações;

III – o processo de escolha;

IV – a proclamação dos escolhidos e a posse dos conselheiros.

Art. 30 – Para candidatura a membro do Conselho Tutelar, serão exigidos os seguintes requisitos:

I – ter:

a) reconhecida idoneidade moral;

b) idade superior a vinte e um anos.

II – residir no Município há, pelo menos, três anos;

III – reconhecida experiência profissional de trabalho de, no mínimo, três anos, ocorrida nos últimos cinco anos, no trato direto com crianças e adolescentes, nas áreas de educação ou assistência social (Redação dada pela Lei nº 1.832, de 24 de abril de 2000);

IV – (dispositivo revogado pela Lei nº 1.832, de 24 de abril de 2000).

Art. 31 – O processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar será realizado sob a

responsabilidade do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e sob a fiscalização do Ministério Público.

Seção IV

Do Exercício da Função e da Remuneração dos Conselheiros

Art. 32 – O exercício da função de conselheiro constituirá serviço público relevante e estabelecerá presunção de idoneidade moral.

Art. 33 – Fica fixada em R\$ 518,00 (quinhentos e dezoito reais) a remuneração mensal dos membros do Conselho Tutelar (Redação dada pela Lei nº 1.832, de 24 de abril de 2000) .

§ 1º – O pagamento da remuneração dos membros do Conselho Tutelar será efetuado a título de prestação de serviços e não acarretará vínculo empregatício (Redação dada pela Lei nº 1.816, de 3 de julho de 1998).

§ 2º – Se a escolha como conselheiro recair sobre servidor municipal, o Município colocá-lo-á à disposição do colegiado, vedada a acumulação da remuneração de que trata este artigo com aquela proveniente do exercício de cargo, função ou emprego público (Redação dada pela Lei nº 1.816, de 3 de julho de 1998).

Seção V

Da Perda do Mandato e do Impedimento dos Conselheiros

Art. 34 – Será considerado vago o cargo por morte, renúncia ou perda de mandato do conselheiro.

Art. 35 – Perderá o mandato o conselheiro que:

I – transferir sua residência para fora do Município de Toledo;

II – for condenado por crime doloso;

III – descumprir os deveres da função, mediante apuração em processo administrativo, com ampla defesa, e voto favorável de cinco oitavos dos membros do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente à cassação de seu mandato.

Art. 36 – O suplente será convocado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente para integrar o Conselho Tutelar, nos seguintes casos (Redação dada pela Lei nº

1.816, de 3 de julho de 1998):

I – vacância do cargo;

II – licença de um dos conselheiros.

Art. 37 – O Conselho Tutelar funcionará em dia e horário estipulado pelos seus membros, através de cronograma de trabalho, em local estratégico e de fácil acesso.

Art. 38 – São impedidos de servir no mesmo Conselho marido e mulher, ascendentes e descendentes, sogro e genro ou nora, irmãos, cunhados, durante o cunhadio, tio e sobrinho, padrasto ou madrasta e enteado.

Parágrafo único – Estende-se o impedimento do conselheiro, na forma deste artigo, em relação à autoridade judiciária e ao representante do Ministério Público com atuação na Justiça da Infância e da Juventude, em exercício na Comarca de Toledo.

CAPÍTULO V

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 39 – A destinação de recursos públicos a entidades assistenciais de defesa dos direitos da criança e do adolescente far-se-á diretamente proporcional:

I – ao número de beneficiados atendidos pela entidade;

II – à espécie do atendimento prestado;

III – ao alcance social da atividade desenvolvida pela instituição.

Parágrafo único – As entidades de que trata o caput deste artigo, para as quais tenham sido destinados recursos públicos, deverão, semestralmente, apresentar ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente prestação de contas e relatório de suas atividades.

Art. 40 – As entidades referidas no caput do artigo 6º desta Lei deverão reunir-se em fórum próprio para escolher seus representantes e, no prazo de sete dias após a publicação desta Lei, indicar os membros titulares e suplentes para a composição do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, que tomarão posse sete dias após a indicação, data em que será instalado oficialmente o Conselho.

Art. 41 – Fica extinto, com a instalação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Conselho de Promoção do Menor de Toledo, instituído pela Lei nº 1.309/86.

Art. 42 – Enquanto não for instalado o Conselho Tutelar, as atribuições a ele conferidas serão exercidas pela autoridade judiciária.

Art. 43 – O Poder Público proporcionará as condições materiais e os recursos necessários ao funcionamento do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Conselho Tutelar, até o início das atividades do Fundo de que trata o Capítulo III desta Lei.

Art. 44 – No prazo de sete dias da instalação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, os conselheiros deverão elaborar o Regimento Interno do colegiado e eleger, dentre seus pares, os membros da Diretoria de que falam os incisos o caput do artigo 7º desta Lei.

Art. 45 – Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, em especial a Lei nº 1.309/86.

GABINETE DO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TOLEDO, Estado do Paraná, em 13 de dezembro de 1991.

LUIZ ALBERTO DE ARAÚJO
PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TOLEDO

ANEXO 4 – Lei Municipal nº 2.043/2010

LEI Nº 2.043, de 21 de outubro de 2010

Dispõe sobre a política municipal dos direitos da criança e do adolescente, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Tutelar.

O POVO DO MUNICÍPIO DE TOLEDO, por seus representantes na Câmara Municipal, aprovou e o Prefeito Municipal, em seu nome, sanciona a seguinte Lei:

CAPÍTULO I – DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º – Esta Lei dispõe sobre a política municipal dos direitos da criança e do adolescente e estabelece normas gerais para sua adequada aplicação, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Tutelar, seguindo as disposições da Lei Federal nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA) e do artigo 227 da Constituição Federal.

Art. 2º – O atendimento dos direitos da criança e do adolescente, no âmbito municipal, far-se-á através de um conjunto articulado de políticas públicas entre as esferas governamentais e não-governamentais, nelas assegurando a efetividade do Sistema de Garantia de Direitos preconizados na Lei Federal 8.069/1990.

§ 1º – As políticas a que se refere o caput deste artigo serão implementadas através de:
I – políticas sociais básicas de educação, saúde, recreação, esporte, cultura, lazer, profissionalização e outras que assegurem o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social da criança e do adolescente, em condições de liberdade, respeito à diversidade de gênero e da dignidade humana;

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

III – serviços e programas especiais, nos termos das legislações vigentes.

§ 2º – O atendimento dos direitos da criança e do adolescente será efetuado de forma integrada entre os órgãos dos Poderes Públicos, da sociedade civil organizada e da comunidade.

§ 3º – Os programas de atendimento desenvolvidos por órgãos governamentais e não-governamentais poderão ser revistos, ajustados e monitorados a qualquer tempo mediante prévia autorização do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Art. 3º – O Poder Executivo local poderá celebrar convênios de caráter técnico-administrativo e/ou de co-financiamento, para o devido cumprimento dos dispositivos desta Lei, em especial tendo como objetivo o atendimento municipalizado ou regionalizado da criança e do adolescente, observadas as legislações vigentes.

Art. 4º – A política de atendimento e de defesa dos direitos da criança e do adolescente

será garantida através de:

- I – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA;
- II – Conselho Tutelar;
- III – Ministério Público da Infância e Juventude;
- IV – Vara da Infância e da Juventude;
- V – Programas de atendimento governamentais e não-governamentais;
- VI – Fórum de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

CAPÍTULO II – DAS GARANTIAS DE DIREITOS À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE

Art. 5º – A garantia de prioridade absoluta deverá considerar:

- I – primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- II – precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- III – preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- IV – destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à adolescência;
- V – resolutividade das carências imediatas, de curto e médio prazo.

Art. 6º – As garantias de direitos devem constituir as políticas de atendimento contemplando a criança, o adolescente e os pais e responsáveis, através de programas, serviços e ações, tais como:

- I – políticas sociais básicas inclusivas;
- II – programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem;
- III – serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de abandono, negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;
- IV – serviço de identificação e localização de pais, responsáveis, crianças e adolescentes desaparecidos;
- V – proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente;
- VI – políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes;
- VII – programas socioeducativos em meio-aberto, para assuntos lúdicos, cívicos, artísticos, esportivos, culturais, tecnológicos, ambientais ou outros relacionados à formação e ao desenvolvimento pessoal, moral, social e intelectual;
- VIII – programas de aprendizagem e o estagiamento para pais e responsáveis, em parceria com o setor produtivo;
- IX – implantação e manutenção de espaços destinados ao lazer e à prática de esportes;
- X – programas de prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida e de recuperação de egressos das unidades de internação e semiliberdade;
- XI – de proteção e combate à violência, à exploração sexual e ao trabalho infantil;
- XII – de combate à evasão escolar;
- XIII – de prevenção e tratamento de usuários de substâncias tóxicas e entorpecentes;
- XIV – de capacitação dos atores do Sistema de Garantia de Direitos;
- XV – campanhas informativas e educativas, eventos, seminários, congressos e conferências com a comunidade;
- XVI – programas de promoção da saúde infantil e de adolescentes;

XVII – programas de acolhimento a portadores de necessidades físicas e psicoterapêuticas em abrigos, centros de convivência, redes de apoio ou serviços alternativos;

XVIII – programas de estímulo ao despertar vocacional e de iniciação e contato com atividades profissionalizantes;

XIX – programas de estímulo à adoção, tutela ou guarda, observadas as regras e princípios contidos na Lei nº 12.010/09 e no Estatuto da Criança e do Adolescente;

XX – programas de assistência psicológica à gestante e à mãe, no período pré e pós-natal, inclusive como forma de prevenir ou minorar as consequências do estado puerperal;

XXI – programas de proteção e socioeducativos destinados a crianças e adolescentes, em conformidade com o artigo 90 da Lei 8.069/1990.

§ 1º – O disposto nos incisos do caput deste artigo poderá ser executado por modalidade direta ou indireta (terceirizada), sendo, neste caso, preferencialmente desempenhado por entidades sem fins lucrativos, credenciadas junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

§ 2º – Os programas em execução serão reavaliados pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, no máximo, a cada 2 (dois) anos, constituindo-se critérios para renovação da autorização de funcionamento e execução dos serviços.

CAPÍTULO III – DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Seção I – Da Natureza do Conselho

Art. 7º – O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente é o órgão deliberativo, normativo, consultivo, controlador e fiscalizador da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, disciplinado por esta Lei, em conformidade com as ações em todos os níveis da política municipal de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, observada a composição paritária de seus membros, nos termos do artigo 88, inciso II, da Lei Federal nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

§ 1º – O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente será vinculado administrativamente à Secretaria de Assistência Social, em cujo orçamento deverão constar os recursos necessários a seu contínuo funcionamento.

§ 2º – O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente responderá pela implementação da prioridade absoluta, promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, levando em consideração as peculiaridades locais.

Seção II – Da Finalidade do Conselho

Art. 8º – O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente tem por finalidade garantir a efetivação dos direitos da criança e do adolescente referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único – Caberá ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente garantir junto às autoridades competentes o atendimento conforme estabelecido em lei, nos casos em que os direitos forem ameaçados ou violados:

- I – por ação ou omissão da sociedade ou do Estado;
- II – por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsáveis; ou
- III – em razão de sua conduta.

Seção III – Da Estrutura e Composição do Conselho e do Mandato

Art. 9º – A administração pública, através da Secretaria Municipal de Assistência Social, fornecerá recursos humanos, estrutura técnica, administrativa e institucional necessários ao adequado e ininterrupto funcionamento do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente devendo para tanto, instituir dotação orçamentária específica sem ônus para o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

§ 1º – A dotação orçamentária a que se refere o caput deste artigo contemplará os recursos necessários ao custeio das atividades desempenhadas pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, inclusive para as despesas com capacitação e representação dos conselheiros.

§ 2º – O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente é composto por quatorze titulares e quatorze suplentes, divididos paritariamente entre representantes da administração pública municipal e de entidades não-governamentais que desenvolvam programas de atendimento a crianças, adolescentes e famílias, assim definidos:

I – sete titulares e sete suplentes representantes da administração pública municipal, nomeados pelo Chefe do Executivo;

II – sete titulares e sete suplentes, representantes das entidades de atendimento à criança e ao adolescente, legalmente constituídas e em pleno e regular funcionamento no Município de Toledo.

§ 3º – Poderão participar do Conselho de que trata o caput deste artigo, mediante aprovação deste e observada a paridade, representantes de outros órgãos governamentais e não-governamentais que vierem a ser criados no Município.

Seção IV – Dos Representantes do Governo

Art. 10 – Os representantes do poder público municipal no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente deverão ser designados pelo Chefe do Executivo no prazo máximo de trinta dias após a sua posse.

§ 1º – Deverão ser designados, prioritariamente, representantes dos setores responsáveis pelas políticas sociais básicas, políticas de proteção social especial, direitos humanos, da área de finanças e planejamento.

§ 2º – O exercício da função de conselheiro não é remunerado, tem caráter público relevante e é considerado prioritário, justificando a ausência a quaisquer outros serviços, quando determinado o comparecimento às assembleias gerais ordinárias ou extraordinárias, reuniões das Comissões, Grupos de Trabalhos ou de Diligências.

Art. 11 – O mandato dos representantes governamentais no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente está vinculado ao tempo em que o conselheiro permanecer na Secretaria a qual estará representando.

§ 1º – O afastamento dos representantes governamentais junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente deverá ser previamente comunicado e

justificado, sem prejuízo das atividades do Conselho.

§ 2º – A autoridade competente deverá designar o novo conselheiro governamental no prazo máximo da assembléia ordinária subsequente ao afastamento a que alude o parágrafo anterior.

Seção V – Dos Representantes da Sociedade Civil Organizada

Art. 12 – A representação da sociedade civil garantirá a participação da população por meio de entidades não-governamentais que desenvolvem atendimento em conformidade com o artigo 90 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

§ 1º – A representação da sociedade civil no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente não poderá ser previamente estabelecida, devendo submeter-se periodicamente ao processo de eleição.

§ 2º – Somente poderão participar do processo de eleição as organizações não-governamentais com atuação no Município de Toledo.

§ 3º – O processo de eleição dos representantes das organizações não-governamentais no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente proceder-se-á da seguinte forma:

I – convocação do processo de eleição pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente em até sessenta dias antes do término do mandato, através de edital específico para esse fim;

II – designação de uma Comissão Eleitoral composta por Conselheiros representantes da sociedade civil para organizar e realizar o processo eleitoral;

III – o processo de escolha dar-se-á exclusivamente através de assembléia específica para esse fim.

§ 4º – O mandato no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente pertencerá às organizações não-governamentais eleitas, que indicarão seus membros para atuarem como seus representantes.

§ 5º – Os conselheiros representantes da sociedade civil não poderão ter vínculo empregatício com o poder público municipal.

§ 6º – A eventual substituição dos representantes da sociedade civil no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente deverá ser previamente comunicada e justificada, evitando prejudicar as atividades do Conselho.

§ 7º – O Ministério Público deverá ser notificado para acompanhar e fiscalizar o processo eleitoral dos representantes das organizações da sociedade civil.

Art. 13 – É vedada a indicação de nomes ou qualquer outra forma de ingerência do Poder Público sobre o processo de escolha dos representantes da sociedade civil junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Art. 14 – O mandato dos representantes da sociedade civil no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente será de dois anos, permitida uma recondução no mesmo cargo, através de um novo processo eleitoral.

Art. 15 – O Prefeito municipal expedirá ato de nomeação de seus representantes e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, através de Resolução, publicará os nomes de todos os membros titulares e suplentes que comporão o Conselho.

Seção VI – Da Diretoria Executiva

Art. 16 – O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente será administrado por uma Diretoria Executiva composta por Presidente e Vice-Presidente.

§ 1º – Os membros da Diretoria Executiva serão eleitos em reunião ordinária, com mandato de dois anos, entre representantes do governo e da sociedade civil organizada.

§ 2º – A eleição a que se refere o caput deste artigo será feita por maioria simples dos conselheiros presentes.

§ 3º – Os casos em que o conselheiro poderá ser destituído da função que exerce na Diretoria Executiva, assim como a forma do procedimento administrativo específico para tal, deverão constar no Regimento Interno do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, garantindo o contraditório e a ampla defesa, sendo a decisão tomada por maioria simples de votos dos conselheiros.

Seção VII – Dos Impedimentos, da Cassação, da Perda e da Extinção do Mandato

Art. 17 – Não poderão compor o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, no âmbito de seu funcionamento:

I – Conselhos de políticas públicas;

II – representantes de órgão de outras esferas governamentais;

III – Conselheiros Tutelares.

Parágrafo único – Não poderão compor o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, na forma deste artigo, a autoridade judiciária, membros do Legislativo e o representante do Ministério Público e da Defensoria Pública, com atuação na área da criança e do adolescente ou em exercício na Comarca.

Art. 18 – O conselheiro terá seu mandato suspenso quando:

I – for instaurado procedimento para apuração de irregularidade em entidade de atendimento, conforme artigos 191 a 193 da Lei Federal nº 8.069/1990;

II – ocorrer a suspensão cautelar dos dirigentes da entidade, em conformidade com o artigo 191, parágrafo único, da Lei Federal nº 8.069/1990, após procedimento de apuração de irregularidade cometida em entidade de atendimento, nos termos dos artigos 191 a 193 do mesmo diploma legal.

Art. 19 – O conselheiro terá seu mandato cassado quando:

I – for constatada a prática de ato incompatível com a dignidade da função;

II – for constatada a prática de ato incompatível com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e efetividade no trato dos assuntos que lhe são afetos.

Art. 20 – O mandato será considerado extinto antes do término previsto, em caso de:

I – morte;

II – renúncia;

III – ausência injustificada em mais de três reuniões consecutivas ou cinco alternadas;

IV – doença que exija o licenciamento por prazo superior a seis meses;

V – mudança de residência para fora do Município de Toledo;

VI – condenação por crime comum ou de responsabilidade.

Art. 21 – Em caso de vacância, o suplente assumirá até completar o prazo do mandato do conselheiro titular e o órgão que este representa indicará outro suplente.

Art. 22 – A cassação do mandato dos representantes do governo e das organizações da sociedade civil no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, em qualquer hipótese, demandará a instauração de procedimento administrativo específico, garantido o contraditório e a ampla defesa, sendo a decisão tomada por maioria simples de votos dos conselheiros.

Parágrafo único – O regimento interno deverá dispor sobre a forma de procedimento administrativo específico, nos casos de cassação de mandato.

Seção VIII – Das Atribuições do Conselho

Art. 23 – Compete ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente:
I – deliberar acerca dos programas e ações que deverão ser contemplados na Proposta Orçamentária para a execução das políticas públicas de atendimento prioritário à criança e ao adolescente;

II – formular, deliberar e acompanhar a execução e avaliação das políticas públicas voltadas à criança e ao adolescente, previstas nas leis orçamentárias, bem como as de responsabilidade do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;
III – pronunciar-se, emitir pareceres e prestar informações sobre assuntos e projetos que digam respeito à promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente;
IV – aprovar, de acordo com os critérios estabelecidos pelo colegiado, e divulgar, através de Resolução Normativa, o cadastramento, bem como fornecer o Atestado de Registro de Entidades de Defesa ou de Atendimento aos Direitos da Criança e do Adolescente, inscrevendo os programas de proteção e socioeducativos, na forma do artigo 90 da Lei Federal nº 8.069/1990;

V – receber petições, denúncias, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa, por desrespeito aos direitos assegurados à criança e ao adolescente, encaminhando-as ao Ministério Público, para as providências legais;
VI – convocar, a cada dois anos, a Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;

VII – realizar a eleição dos membros do Conselho Tutelar, sob a fiscalização do Ministério Público, em conformidade com o disposto no artigo 139 da Lei Federal nº 8.069/1990, com nova redação determinada pela Lei Federal nº 8.242/1991;
VIII – dar posse aos membros do Conselho Tutelar e conceder-lhes licença, nos termos do respectivo regimento, convocar os suplentes, para assumirem imediatamente a função e declarar vago o posto por perda de mandato, nas hipóteses previstas nesta Lei, comunicando imediatamente ao Chefe do Poder Executivo, ao Ministério Público e à autoridade judiciária;

IX – praticar quaisquer outros atos necessários à defesa dos direitos da criança e do adolescente, respeitando o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Constituição Federal e as decisões emanadas das autoridades legalmente constituídas.

Parágrafo único – A legitimação das políticas orçamentárias, em todos os níveis relacionados, exige a obrigatória participação da população, através da sociedade e

entidades e organizações representativas.

Sessão IX – Da Publicação dos Atos Deliberativos e Normativos

Art. 24 – Os atos deliberativos e normativos do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente serão publicados no órgão oficial eletrônico do Município, seguindo as mesmas regras para publicação dos demais atos do Poder Executivo e/ou outra forma que se dispuser juridicamente.

Seção X – Do Funcionamento do Conselho

Art. 25 – A forma de funcionamento, o local, o horário e a periodicidade das reuniões do Conselho serão estabelecidas em seu regimento interno.

§ 1º – É obrigatória a realização de, pelo menos, uma reunião ordinária mensal, que deverá ser amplamente divulgada, mediante convocação dos membros titulares e convite dos membros suplentes.

§ 2º – Sempre que necessário, o poder público municipal poderá solicitar reunião extraordinária.

Art. 26 – O regimento interno deverá dispor sobre:

I – a estrutura funcional mínima composta por Plenário, Diretoria Executiva e Comissões, definindo suas respectivas atribuições;

II – a forma de escolha dos membros da Diretoria Executiva do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;

III – a forma de substituição dos membros da Diretoria Executiva, na falta ou impedimento dos mesmos;

IV – a forma de convocação das reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, com comunicação aos conselheiros, titulares e suplentes, do representante do Ministério Público, do Conselho Tutelar, de modo que se garanta a presença de todos os seus membros e se permita a participação da população em geral;

V – a forma de inclusão das matérias em pauta de discussão e deliberações com a obrigatoriedade de sua prévia aprovação pelos conselheiros;

VI – o quorum mínimo necessário à instalação das sessões ordinárias e extraordinárias do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;

VII – as situações em que o quorum qualificado deve ser exigido no processo de tomada de decisões, com sua expressa indicação quantitativa;

VIII – a criação de comissões e grupos de trabalho que deverão ser compostos de forma paritária;

IX – a garantia de publicidade das assembleias ordinárias e extraordinárias, salvo os casos expressos de obrigatoriedade e sigilo;

X – a forma como serão efetuadas as deliberações e votações das matérias com a previsão de solução em caso de empate;

XI – a forma como será deflagrado e conduzido o procedimento administrativo visando à exclusão da organização da sociedade civil ou de seu representante quando da reiteração de faltas injustificadas e/ou da prática de ato incompatível com a função, nos moldes da legislação específica.

CAPÍTULO IV – DO REGISTRO DAS ENTIDADES E PROGRAMAS DE ATENDIMENTO

Art. 27 – Na forma do disposto nos artigos 90, parágrafo único, e 91 da Lei Federal nº 8.069/1990, cabe ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente efetuar:

I – o registro das organizações da sociedade civil sediadas em sua base territorial que prestem atendimento a crianças, adolescentes e suas respectivas famílias, executando os programas a que se refere o artigo 90, caput, e, no que couberem, as medidas previstas nos artigos 101, 112 e 129, todos da Lei Federal nº 8.069/1990;

II – a inscrição dos programas de atendimento a crianças, adolescentes e suas respectivas famílias, em execução na sua base territorial, por entidades governamentais e das organizações da sociedade civil.

Parágrafo único – O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente deverá, também a cada dois anos, realizar o recadastramento das entidades e dos programas em execução, certificando-se de sua contínua adequação à política de promoção dos direitos da criança e do adolescente.

Art. 28 – O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente deverá expedir Resolução indicando a relação de documentos a serem fornecidos pela entidade para fins de registro, considerando o disposto no artigo 91 da Lei Federal nº 8.069/1990.

Parágrafo único – Os documentos a serem exigidos visarão, exclusivamente, a comprovar a capacidade da entidade em garantir a política de atendimento compatível com os princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Art. 29 – Quando do registro ou renovação, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, com o auxílio de outros órgãos e serviços públicos, deverá certificar-se da adequação da entidade e/ou do programa às normas e princípios estatutários, bem como a outros requisitos específicos que venha a exigir por meio de Resolução própria.

§ 1º – Será negado registro à entidade nas hipóteses relacionadas no artigo 91, parágrafo único, da Lei Federal nº 8.069/1990 e em outras situações definidas pela mencionada Resolução do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

§ 2º – Será negado registro e inscrição do programa que não respeite os princípios estabelecidos pela Lei Federal nº 8.069/1990 e/ou que seja incompatível com a política de promoção dos direitos da criança e do adolescente traçada pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

§ 3º – O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente não concederá registro para funcionamento de entidades ou inscrição de programas que desenvolvam, exclusivamente, atendimento em modalidades educacionais formais de educação infantil, ensino fundamental e médio.

§ 4º – Verificada a ocorrência de alguma das hipóteses previstas nos parágrafos anteriores, poderá ser, a qualquer momento, cassado o registro originalmente concedido à entidade ou programa, comunicando-se o fato à autoridade judiciária, ao Ministério Público e ao Conselho Tutelar.

Art. 30 – O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente expedirá ato próprio dando publicidade ao registro das entidades e programas que preencheram os requisitos exigidos, sem prejuízo de sua imediata comunicação ao Juízo da Infância e Juventude, ao Ministério Público e ao Conselho Tutelar, conforme previsto nos artigos 90, parágrafo único, e 91, caput, da Lei Federal nº 8.069/1990.

Parágrafo único – Caso alguma entidade ou programa esteja comprovadamente atendendo crianças ou adolescentes sem o devido registro no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, deverá o fato ser levado, de imediato, ao conhecimento da autoridade judiciária, do Ministério Público e do Conselho Tutelar, para a tomada das medidas cabíveis, na forma do disposto nos artigos 95, 97, 191, 192 e 193 da Lei Federal nº 8.069/1990.

CAPÍTULO V – DO CONSELHO TUTELAR

Seção I – Da Criação e Natureza do Conselho

Art. 31 – O Conselho Tutelar, criado pela Lei Municipal nº 1.712, de 13 de dezembro de 1991, fica reestruturado nos termos desta Lei, tendo seu regime jurídico fundado no Título V do Livro II do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Art. 32 – O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos na Lei Federal nº 8.069/1990, ficando vinculado à Secretaria Municipal de Assistência Social, para fins de execução orçamentária, sem subordinação hierárquica com o Poder Executivo Municipal

Art. 33 – Os Conselheiros Tutelares serão eleitos por voto direto, secreto, universal e facultativo dos cidadãos com domicílio eleitoral no Município de Toledo, em eleição realizada sob a coordenação e responsabilidade do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e mediante fiscalização do Ministério Público, de acordo com o art. 139 da Lei Federal nº 8.069/1990.

Art. 34 – O Conselho Tutelar será composto por cinco membros, com mandato de três anos, permitida uma recondução, sendo vedadas medidas de qualquer natureza que abreviem ou prorroguem esse período.

Art. 35 – Ocorrendo vacância ou afastamento de qualquer de seus membros titulares, independente das razões deverá ser procedida imediata convocação do suplente para o preenchimento da vaga e a consequente regularização de sua composição.

Parágrafo único – No caso de inexistência de suplentes, em qualquer tempo, deverá o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente realizar o processo de escolha suplementar para o preenchimento das vagas.

Seção II – Das Atribuições do Conselho Tutelar

Art. 36 – Compete ao Conselho Tutelar, conforme disposição do artigo 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente, zelar pelo atendimento dos direitos da criança e do

adolescente e exercer as seguintes atribuições:

I – atender as crianças e adolescentes nas hipóteses dos artigos 98 e 105 do Estatuto da Criança e do Adolescente, aplicando as medidas previstas nos incisos I a VII de seu artigo 101;

II – atender e aconselhar os pais ou responsáveis, aplicando as medidas previstas nos incisos I a VII do artigo 129 do Estatuto da Criança e do Adolescente;

III – promover a execução de suas decisões, podendo, para tanto:
a) requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança;

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

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

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

VI – providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas nos incisos I a VI do artigo 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente, para o adolescente autor de ato infracional;

VII – expedir notificações;

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

IX – assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;

X – representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no art. 220, § 3º, inciso II, da Constituição Federal;

XI – representar ao Ministério Público, para efeito das ações de perda ou suspensão do poder familiar;

XII – receber petições, denúncias, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa por desrespeito aos direitos assegurados às crianças e adolescentes, dando-lhes o encaminhamento devido;

XIII – encaminhar ao Executivo municipal e ao CMDCA, relatórios referentes aos atendimentos realizados das situações que envolvem crianças e adolescentes.

§ 1º – Aplica-se ao Conselho Tutelar a regra de competência constante do artigo 147 da Lei Federal nº 8.069/1990.

§ 2º – As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos na Lei Federal nº 8.069/1990 forem ameaçados ou violados por ação ou omissão da sociedade, do Estado ou de agentes públicos ou por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsáveis.

Seção III – Dos Requisitos e do Registro dos Candidatos

Art. 37 – Os conselheiros tutelares serão escolhidos pelo voto facultativo dos eleitores do Município de Toledo, em processo regulamentado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, atendidos os preceitos desta Lei.

§ 1º – A inscrição dos candidatos dar-se-á individualmente, sendo eleitos titulares os cinco mais votados, e os demais serão considerados suplentes, por ordem de votos recebidos.

§ 2º – O regulamento de que trata o caput deste artigo deverá dispor sobre:

- I – a forma de registro dos candidatos a membro do Conselho;
- II – a forma e o prazo para as impugnações;
- III – o processo de escolha;
- IV – a proclamação dos escolhidos e a posse dos conselheiros.

Art. 38 – Para candidatura a membro do Conselho Tutelar, serão exigidos os seguintes requisitos:

- I – reconhecida idoneidade moral;
- II – idade superior a vinte e um anos;
- III – residir no Município de Toledo há, pelo menos, dois anos;
- IV – reconhecida e comprovada experiência de, no mínimo, dois anos, na área de defesa ou atendimento aos direitos da criança e do adolescente, com documentos comprobatórios descrevendo o quadro funcional para o qual foi contratado, fornecido pelo empregador e/ou dirigente da entidade de atuação, devendo a assinatura deste ser reconhecida no Cartório competente;
- V – não ter sido penalizado com a destituição da função de Conselheiro Tutelar nos cinco anos antecedentes à eleição.

Art. 39 – O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente publicará no órgão oficial eletrônico do Município e/ou outra forma que se dispuser juridicamente Resolução Normativa contendo as definições do processo que deverá ser deliberado em reunião extraordinária do Conselho, convocada especialmente para este fim, e em seguida encaminhá-la-á ao Ministério Público.

Art. 40 – O pedido de registro será formulado pelo candidato em requerimento assinado e protocolado no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Art. 41 – A função de Conselheiro Tutelar exige dedicação exclusiva, sendo incompatível com o exercício de outra função pública e/ou privada.

Art. 42 – O candidato que for membro do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente deverá pedir seu afastamento no ato da aceitação da sua inscrição no certame.

Art. 43 – O servidor municipal que for eleito para o Conselho Tutelar poderá optar entre o valor do cargo de conselheiro ou o valor total de seus vencimentos, ficando-lhe garantido:

- I – o retorno ao cargo, emprego ou função que exercia, com o término ou a perda de seu mandato;
- II – a contagem de tempo de serviço para todos os efeitos legais.

Parágrafo único – Caso o candidato eleito exerça cargo em comissão em qualquer esfera do Poder Público deverá ser exonerado para assumir o cargo de conselheiro tutelar.

Seção IV – Dos Impedimentos

Art. 44 – São impedidos de servir no Conselho Tutelar, marido e mulher, ascendente e descendente, sogro, genro ou nora, irmãos, cunhados, durante o cunhadio, tio e sobrinho,

padrasto ou madrasta e enteado.

Parágrafo único – Estende-se o impedimento do Conselheiro, na forma do caput deste artigo, em relação à autoridade judiciária e ao representante do Ministério Público, com atuação na Justiça da Infância e da Adolescência, em exercício na Comarca de Toledo.

Seção V – Da Realização do Pleito

Art. 45 – A eleição será convocada pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o qual nomeará uma comissão eleitoral, mediante Resolução Normativa publicada no órgão oficial eletrônico do Município e/ou outra forma que se dispuser juridicamente no prazo mínimo de três meses antes do término do mandato do Conselho Tutelar.

Art. 46 – Aplica-se, no que couber, o disposto na legislação eleitoral em vigor quanto ao exercício do sufrágio e à apuração dos votos.

Seção VI – Da Proclamação do Resultado, da Nomeação e da Posse dos Eleitos

Art. 47 – Concluída a apuração dos votos, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente proclamará o resultado da escolha, mandando publicar os nomes dos candidatos e o número de sufrágios recebidos.

§ 1º – Os cinco primeiros candidatos mais votados serão considerados eleitos, permanecendo os demais, pela ordem de votação, como suplentes.

§ 2º – Havendo empate na votação, será considerado eleito o candidato mais velho.

§ 3º – Os eleitos serão nomeados pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, tomando posse no cargo o conselheiro no dia seguinte ao término do mandato de seus antecessores.

§ 4º – Ocorrendo a vacância do cargo, assumirá o suplente que houver obtido o maior número de votos.

§ 5º – O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente manterá em arquivo permanente todas as Resoluções, Editais, Atas e demais atos referentes ao processo de escolha do Conselho Tutelar, sendo que os votos e as fichas de cadastramento de eleitores deverão ser conservados por cinco anos e, após este prazo, poderão ser destruídos.

Art. 48 – Os cinco conselheiros tutelares eleitos deverão passar por uma capacitação, definida pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, por ocasião do anúncio do resultado da eleição, como condição fundamental para tomar posse como conselheiro tutelar.

Parágrafo único – Os conselheiros eleitos e os suplentes que não atenderem o disposto no caput deste artigo estarão impedidos de assumirem a função de conselheiro tutelar.

Seção VII – Da Convocação dos Suplentes

Art. 49 – Convocar-se-ão os suplentes de conselheiros tutelares nos seguintes casos:
I – quando as licenças a que fazem jus os titulares excederem trinta dias;

- II – no caso de renúncia do conselheiro titular;
- III – no caso de perda do mandato;
- IV – no afastamento não remunerado do conselheiro titular.

§ 1º – O suplente de conselheiro tutelar receberá a remuneração e os direitos decorrentes do exercício do cargo, quando substituir o titular do Conselho, nas hipóteses previstas nos incisos do caput deste artigo.

§ 2º – A convocação do suplente obedecerá estritamente à ordem de classificação resultante da eleição.

§ 3º – O suplente será convocado oficialmente pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente para ocupar a função, devendo, no prazo de três dias úteis, manifestar formalmente sua aceitação, sendo seu silêncio interpretado como não aceitação.

§ 4º – A licença-maternidade e a licença-paternidade serão gozadas nos termos da legislação vigente.

Art. 50 – No caso de insuficiência de suplentes para ocupar vagas, deverá o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente providenciar a realização de novo processo de escolha para preenchimento do número mínimo de cinco suplentes, considerando que o Conselho Tutelar não pode funcionar com número distinto do legal.

Seção VIII – Da Remuneração e do Exercício da Função dos Conselheiros Tutelares

Art. 51 – O exercício da função de conselheiro constituirá serviço público relevante e estabelecerá presunção de idoneidade moral.

Art. 52 – Fica fixada em R\$ 1.600,00 (um mil e seiscentos reais) a remuneração mensal dos membros do Conselho Tutelar.

§ 1º – O pagamento da remuneração dos membros do Conselho Tutelar será efetuado a título de prestação de serviços e não acarretará vínculo empregatício com o Município de Toledo.

§ 2º – A remuneração dos conselheiros tutelares será reajustada anualmente, no mês de maio, com base no INPC acumulado no ano anterior.

§ 3º – Os conselheiros tutelares terão, também, os seguintes direitos: I – dispensa remunerada de trinta dias no segundo e no terceiro ano de efetivo trabalho, podendo esta ser concedida em até dois períodos de 15 (quinze) dias; II – gratificação natalina, com base na remuneração integral, correspondente a um duodécimo da remuneração do Conselheiro, no mês de dezembro, para cada mês de exercício da função no respectivo ano.

§ 4º – O disposto do inciso II do parágrafo anterior será aplicado para os conselheiros eleitos após a publicação desta Lei.

§ 5º – A dispensa remunerada não poderá ser concedida a mais de dois conselheiros no mesmo período.

Art. 53 – Fica excluída qualquer possibilidade de hora-extra, de descanso semanal remunerado, vínculo empregatício ou qualquer outra forma de indenização aos conselheiros tutelares.

Art. 54 – Os recursos necessários à remuneração devida aos membros do Conselho Tutelar, bem como para o seu funcionamento, deverão constar da lei orçamentária municipal, vinculada à Secretaria Municipal de Assistência Social.

Seção IX – Do Controle, Funcionamento e Organização Interna do Conselho Tutelar

Art. 55 – O Conselho Tutelar funcionará em espaço cedido pelo Poder Executivo municipal, com funcionamento ininterrupto, inclusive nos finais de semana, feriados e recessos, mediante escala de trabalho e escala de plantão, elaborada pelos seus membros e aprovada pelo colegiado do Conselho Tutelar.

§ 1º – Entende-se como escala de trabalho o período que não compreende o horário de funcionamento diário do Conselho Tutelar, e como escala de plantão, o atendimento realizado nos períodos noturnos, finais de semana, feriados e recessos.

§ 2º – Os conselheiros tutelares cumprirão carga horária de trabalho equivalente à dos servidores públicos municipais, diariamente, no horário compreendido entre as 8h e 11h45min e as 13h30min e 17h30min, bem como as escalas de trabalho e de plantão de que trata o caput deste artigo, assegurada a folga compensatória.

Art. 56 – O controle, o funcionalismo e a organização interna do Conselho Tutelar obedecerão ao regimento interno, respeitados os ditames desta Lei e do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Art. 57 – O regimento interno poderá ser alterado ou reestruturado sempre que necessário, e será publicada a sua aprovação no órgão oficial eletrônico do Município e/ou outra forma que se dispuser juridicamente pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Art. 58 – O regimento interno deverá observar o conteúdo desta Lei, prevendo, ainda:
I – dedicação exclusiva, com disponibilidade ao funcionamento diário e aos plantões noturnos, finais de semana, feriados e recessos;
II – normas de condutas éticas, deveres dos conselheiros, faltas disciplinares e respectivas sanções disciplinares.

Art. 59 – O Conselho Tutelar terá uma Diretoria composta por um Presidente e um Vice-Presidente.

Parágrafo único – A competência da Diretoria e as demais matérias que envolvem o funcionamento interno do Conselho Tutelar deverão estar previstas no seu regimento interno, que será apreciado e ratificado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, sendo sua aprovação publicada através de Resolução Normativa.

Seção X – Da vacância, suspensão, perda do mandato e impedimentos

Art. 60 – Será considerado vago o cargo por morte, renúncia ou perda de mandato do conselheiro.

Art. 61 – O conselheiro tutelar poderá ter seu mandato suspenso ou cassado, a qualquer tempo, no caso de comprovado descumprimento de suas atribuições, prática de atos ilícitos ou conduta incompatível com a função.

§ 1º – Terá seu mandato suspenso sem remuneração, após apuração em processo administrativo, o conselheiro que:

- I – utilizar a função em benefício próprio;
- II – romper sigilo em relação aos casos analisados pelo Conselho Tutelar;
- III – manter conduta incompatível com a função que ocupa ou exceder-se no exercício da função de modo a exorbitar sua atribuição, abusando da autoridade que lhe foi conferida;
- IV – recusar-se a prestar atendimento ou omitir-se a isso quanto ao exercício de suas atribuições nos plantões durante o expediente de funcionamento do Conselho Tutelar;
- V – aplicar medida de proteção contrariando a decisão colegiada do Conselho Tutelar;
- VI – deixar de comparecer no plantão e no horário estabelecido;
- VII – usar drogas lícitas e ilícitas no exercício da função;
- VIII – agredir física e/ou verbalmente colegas de trabalho ou terceiros, salvo em legítima defesa;
- IX – transferir a terceiros atribuições de seu ofício;
- X – utilizar materiais ou equipamentos do Conselho Tutelar em atividades particulares.

§ 2º – Perderá o mandato o conselheiro que:

- I – transferir sua residência para outro município;
- II – exercer outra atividade incompatível com o exercício da função, nos termos desta Lei e da Lei Federal nº 8.069/1990;
- III – receber, em razão da função, honorários, gratificações, custas, emolumentos e diligências;
- IV – for condenado por crime doloso, contravenção penal ou prática de infrações administrativas previstas na Lei Federal nº 8.069/1990;
- V – descumprir os deveres da função mediante apuração administrativa com ampla defesa e voto favorável de dois terços dos membros do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente à cassação do seu mandato.

§ 3º – A atribuição de instaurar sindicância para apurar as situações previstas nos parágrafos anteriores ficará a cargo de uma Comissão de Ética designada pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, mediante deliberação da maioria simples de seus membros.

§ 4º – As conclusões da Comissão de Ética deverão ser remetidas ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente que, em plenária, mediante deliberação da maioria simples de seus membros, decidirá sobre a penalidade a ser aplicada.

Art. 62 – O Conselheiro Tutelar responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de sua função, e o processo disciplinar será instaurado mediante representação de qualquer autoridade ou cidadão.

1º – A representação, para ser admitida, deverá ser apresentada por escrito com fundamentação e indicação de provas e de testemunhas com seus respectivos endereços.

§ 2º – O processo disciplinar tramitará em sigilo, até o seu término, permitido o acesso às partes e seus respectivos endereços.

Art. 63 – Constatada a infração, a Comissão de Ética enviará relatório ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, que poderá aplicar as seguintes penalidades:

- I – advertência;
- II – suspensão não remunerada de até três meses;
- III – perda da função.

§ 1º – A Comissão de Ética deverá ser criada por Resolução Normativa do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, sendo composta por:
I – três membros do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, compreendendo o Presidente, um representante do governo e outro da sociedade civil organizada;

II – um membro do Conselho Tutelar.

§ 2º – Os representantes do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Conselho Tutelar serão escolhidos pela plenária dos respectivos órgãos.

§ 3º – A sindicância será instruída com cópia da Representação e da Ata da sessão que decidiu pela instauração do procedimento, das quais o acusado será pessoalmente cientificado, bem como notificado a apresentar defesa escrita e arrolar testemunhas, em número não superior a três.

§ 4º – O julgamento do processo de apuração de infração disciplinar será decidido pelo Plenário do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

§ 5º – A perda da função de conselheiro tutelar somente poderá ser decretada mediante decisão de dois terços dos membros do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

§ 6º – Quando a violação cometida pelo conselheiro tutelar constituir ilícito penal, caberá ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente encaminhar cópia dos autos ao Ministério Público, para as providências legais cabíveis.

Art. 64 – A perda da função será aplicada nos seguintes casos:

I – violação das proibições constantes nesta Lei;

II – em reincidência, específica ou não, das faltas punidas com suspensão não remunerada;

III – em decorrência de condenação transitada em julgado, por crime doloso, contravenção penal ou pela prática de infrações administrativas previstas na Lei Federal nº 8.069/1990.

Art. 65 – Na sindicância, cabe à Comissão de Ética assegurar o exercício do contraditório e da ampla defesa do conselheiro tutelar.

Art. 66 – O processo de sindicância deve ser concluído em noventa dias, prorrogáveis por mais trinta dias após sua instauração, salvo impedimento justificado.

Art. 67 – Instaurada a sindicância, o indiciado será notificado, previamente, da data em que será ouvido pela Comissão de Ética.

Parágrafo único – O não comparecimento injustificado do indiciado não impedirá a continuidade da sindicância.

Art. 68 – Após a oitiva do indiciado, terá ele três dias úteis para apresentar sua defesa prévia, sendo-lhe facultada consulta aos autos, decidindo a Comissão de Ética no prazo de cinco dias úteis.

Parágrafo único – Na defesa prévia, devem ser anexados documentos e as provas a serem produzidas, bem como indicado o número de testemunhas a serem ouvidas, no máximo de três por fato imputado.

Art. 69 – Concluída a fase instrutória, dar-se-á vista dos autos à defesa para as alegações finais, no prazo de dez dias.

Art. 70 – Apresentadas as alegações finais, a Comissão de Ética terá quinze dias para findar a sindicância, remetendo as conclusões ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, que, em plenária, decidirá sobre a penalidade a ser aplicada, no prazo de dez dias.

Parágrafo único – Na hipótese de arquivamento, só será aberta nova sindicância sobre o mesmo fato se o arquivamento tiver ocorrido por falta de provas, expressamente manifestado na conclusão da Comissão de Ética.

Art. 71 – Concluída a sindicância pela incidência de uma das hipóteses previstas nos artigos 228 a 258 da Lei Federal nº 8.069/1990, os autos serão remetidos imediatamente ao Ministério Público, sem prejuízo das sanções administrativas cabíveis.

§ 1º – As infrações administrativas serão apuradas em processo administrativo, instaurado por decisão do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, através da Comissão de Ética, assegurada a ampla defesa e o contraditório ao acusado.

§ 2º – Comprovada a falta cometida pelo conselheiro tutelar, perderá ele o mandato e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente declarará vago o posto de conselheiro, dando posse em, no máximo, trinta dias ao suplente.

Art. 72 – São deveres do conselheiro tutelar:

I – manter atualizados os dados do Sistema de Informações para a Infância e Adolescência – SIPIA;

II – apresentar ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente relatórios trimestrais dos atendimentos realizados pelo colegiado;

III – exercer com zelo e dedicação as suas atribuições, conforme a Lei Federal nº 8.069/1990;

IV – observar as normas legais e regulamentares;

V – atender com presteza o público, prestando as informações requeridas, ressalvadas as protegidas por sigilo;

VI – zelar pela economia do material e conservação do patrimônio público;

VII – manter conduta compatível com a natureza da função que desempenha;

VIII – guardar, quando necessário, sigilo sobre assuntos de que tomar conhecimento;

IX – ser assíduo e pontual.

Art. 73 – Ao Conselheiro Tutelar é proibido:

I – ausentar-se da sede do Conselho Tutelar durante os expedientes, salvo quando em diligências ou por necessidade do serviço;

II – recusar fé a documento público;

III – opor resistência injustificada ao andamento do serviço;

IV – delegar a pessoa que não seja membro do Conselho Tutelar o desempenho da atribuição que seja de sua responsabilidade;

- V – valer-se da função para lograr proveito pessoal ou de outrem;
- VI – receber comissões, presentes ou vantagens de qualquer espécie, em razão de suas atribuições;
- VII – exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício da função e com o horário de trabalho;
- VIII – exceder no exercício da função, abusando de suas atribuições específicas;
- IX – fazer propaganda político-partidária no exercício de suas funções;
- X – aplicar medidas a crianças, adolescentes, pais ou responsáveis sem a prévia discussão e decisão do Conselho Tutelar de que faça parte, salvo em situações emergenciais, que serão submetidas em seguida ao referendo do colegiado.

CAPÍTULO VI – DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 74 – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, sendo revogadas as disposições em contrário, especificamente a Lei Municipal nº 1.712/91, de 13 de dezembro de 1991, e suas alterações.

GABINETE DO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TOLEDO, Estado do Paraná, em 21 de outubro de 2010.

JOSÉ CARLOS SCHIAVINATO – PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TOLEDO

REGISTRE-SE E PUBLIQUE-SE.

MOACIR NEODI VANZZO – SECRETÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO

ANEXO 5 – Regimento Interno do CMDCA de Toledo/PR

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

TÍTULO I

DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º – Este Regimento interno disciplina o funcionamento do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Toledo, Estado do Paraná, criado pela Lei n.º 1.712/91, com as alterações procedidas pela Lei n.º 1.722/92.

Art. 2º – As ações a serem desenvolvidas pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente dar-se-ão através de uma integração entre órgãos governamentais e não-governamentais, nelas assegurado o tratamento em dignidade e respeito à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

CAPÍTULO II

DA NATUREZA, COMPETÊNCIA E COMPOSIÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Art. 3º – O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, como órgão normativo, consultivo, deliberado, controlador e fiscalizador das respectivas ações em todos os níveis da estrutura organizacional do governo municipal está vinculada à Secretaria de Assuntos Comunitários e Ação Social;

§ 1º – Como órgão normativo, deverá o colegiado expedir resoluções definindo e disciplinando a política de promoção, atendimento e defesa dos direitos da criança e do adolescente;

§ 2º – Como órgão consultivo emitirá parecer, através de comissões especiais, sobre as questões que lhe forem dirigidas, devendo ser deliberadas pelo plenário;

§ 3º – Como órgão deliberativo, reunir-se-á em sessões plenárias, decidindo, após discussão e por maioria simples de votos, sobre as matérias que lhe forem pertinentes, inclusive sobre a administração do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;

§ 4º – Como órgão controlador, manterá o registro das entidades governamentais e não-governamentais de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, mantendo-se sempre atualizados, conforme cadastro padrão estabelecido pelo próprio Conselho.

§ 5º – como órgão fiscalizador:

I – manterá um trabalho de apoio e acompanhamento, através de visitas e orientações às entidades governamentais, delegacias e presídios, hospitais, maternidades, escolas e lugares públicos;

II – receberá comunicações oficiais, representação ou reclamações de qualquer cidadão, sobre a violação dos direitos da criança e do adolescente.

CAPÍTULO III

DA COMPETÊNCIA

Art. 4º – Compete ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente:

I – Estabelecer políticas sociais básicas de educação, saúde, recreação, esporte, cultura, lazer, profissionalização e outras;

II – Zelar pela execução da política e programa de assistência social, serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitarem;

III – Registrar as entidades governamentais e não-governamentais de atendimento dos direitos da criança e do adolescente que mantenham programa de:

- a) Orientação e apoio sócio – familiar;
- b) Apoio sócio – educativo em meio aberto;
- c) Colocação familiar;
- d) Abrigo;
- e) Liberdade assistida;
- f) Internação, de acordo com as normas previstas na Lei Federal n.º 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

IV – Analisar e dar parecer final à intenção de criação de novas entidades e programas sociais governamentais e não – governamentais no Município de Toledo;

V – Decidir em assembléia e adotar as providencias cabíveis dentro da demanda, para propor a criação de novos conselhos Tutelares;

VI – Providenciar o preenchimento de vaga no Conselho Tutelar, em Caso de vacância pelos motivos estabelecidos na lei n.º 1.712/91;

VII – Prestar as informações que lhe forem solicitadas, em conformidade com os dispositivos legais;

VIII – Instaurar sindicância e inquérito administrativo disciplinar para apurar eventuais irregulares na conduta do seu presidente.

Parágrafo Único – O Conselho não poderá manifestar – se sobre político – partidárias.

CAPÍTULO

IV

DA COMPOSIÇÃO

Art. 5º – O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Toledo é composto de 24 (vinte e quatro membros) Titulares e 24 (vinte quatro) suplentes, respeitado a paridade entre órgãos governamentais.

Parágrafo único – os suplentes assumirão automaticamente nas ausências e impedimentos dos titulares, sendo recomendada a sua presença em todas as reuniões plenárias, nas quais poderão participar das discussões, só tendo direito a voto quando em substituição aos seus respectivos titulares.

Art. 6º – A mesma pessoa não poderá simultaneamente, fazer parte do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Conselho Tutelar.

Parágrafo único – O Conselheiro que se desincompatibilizar deste colegiado poderá candidatar-se a membro do Conselho Tutelar.

CAPÍTULO V

DO FUNCIONAMENTO DO CONSELHO

Art. 7º – O plenário compõe-se dos conselheiros no exercício pleno de seu mandato e é órgão soberano do Conselho.

Art. 8º – O plenário só poderá funcionar com a presença da maioria absoluta dos seus membros e as deliberações serão tomadas por maioria simples dos conselheiros presentes a sessão.

Art. 9º – As sessões plenárias serão:

I – Ordinária, realizada mensalmente e fixadas em ato da diretoria, que indicará local, dia e hora;

II – Extraordinária, quando convocadas pela presidência ou a requerimento subscrito pela maioria absoluta dos membros titulares.

Art. 10º – Em cada sessão plenária do Conselho será lavrada a respectiva ata em livro próprio, contendo, em resumo, todos os assuntos tratados e as deliberações que forem tomadas.

§ 1º – As sessões terão início com a leitura da ata da sessão anterior, que, depois de aprovada, será assinada pelo presidente e pelos demais conselheiros presentes;

§ 2º – O Secretário Geral do Conselho lavrará uma resenha de cada sessão realizada, com a revisão e assinatura do presidente, para ser publicada no órgão oficial de divulgação do Município.

Art. 13º – A função de membro do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, bem como de sua diretoria, é considerada de interesse público relevante e não será remunerado.

CAPÍTULO VI

DA DIRETORIA

Seção I

Da Composição

Art. 14º – O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente será administrado por uma diretoria, eleita dentre os membros, para um mandato de dois anos, com direito a uma reeleição, por igual período, com a seguinte composição:

I – Presidente;

II – Vice-Presidente;

III – Secretário Geral;

IV – Secretário Adjunto;

V – Tesoureiro Geral;

VI – Tesoureiro Adjunto.

Parágrafo único – A Diretoria será eleita, dentre as diversas chapas que forem apresentadas, pelo voto secreto, no mínimo, da maioria absoluta dos membros do Conselho Municipal dos Diretoria da Criança e do Adolescente, presentes, pelo menos, 2/3 (dois terços) de seus integrantes.

Seção II

Da Presidência

Art. 15º – A presidência será exercida pelo Presidente do Conselho e, na sua ausência ou impedimento, pelo vice-presidente.

§ 1º – Correndo a ausência também do Vice-Presidente, a presidência será exercida pelo Secretário Geral;

§ 2º – No caso de vacância do cargo de presidente, o vice-presidente completará o mandato.

Art. 16º – São atribuições do presidente do Conselho:

I – Presidir as sessões plenárias tomando parte nas discussões e com direito a voto;

II – Decidir soberanamente as questões de ordem, reclamações ou solicitações do plenário;

III – Convocar sessões ordinárias, extraordinárias e solenes;

IV – Proferir votos de desempate nas votações plenárias;

V – Distribuir as matérias às comissões especiais;

VI – Nomear os membros das comissões especiais, dentre os membros titulares do Conselho, e eventuais relatores substitutos;

VII – Assinar a correspondência oficial do Conselho;

VIII – Gerir, juntamente com o Tesoureiro Geral do colegiado e o Tesoureiro do Fundo, o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente, emitindo e assinando cheques e documentos financeiros;

IX – Representar o Conselho, judicial ou extrajudicialmente, em solenidades públicas e zelar pelo seu prestígio;

X – Instaurar sindicância e inquérito administrativo disciplinar para apurar eventuais irregularidades;

XI – Tomar as providências cabíveis em caso de descumprimentos de deveres da função por membros do Conselho, sujeitando-se às conclusões do plenário;

XII – Providenciar a substituição de conselheiros por ocasião de sua mudança para fora do Município;

XIII – Comunicar ao Prefeito Municipal as recomendações do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, solicitando as providências necessárias;

XIV – Solicitar ao poder público municipal recursos humanos e materiais para execução das atividades.

Art. 17º – Compete ao Vice Presidente Municipal do Conselho:

I – substituir o presidente na ausências e impedimentos;

II – participar das discussões e votações nas sessões plenárias;

III – participar das comissões especiais, quando indicado pelo Presidente.

Seção III

Da Secretária

Art. 18º – A Secretaria do Conselho será exercido pelo Secretario Geral.

Parágrafo único – Nas ausências e impedimentos do Secretário Geral assumirá, imediata e automaticamente, o Secretário Adjunto.

Art. 19º – A Secretaria manterá:

I – Livro de correspondência recebido e emitida, com o nome dos remetentes ou destinatários e respectivas datas;

II – Livro de atas das sessões plenárias;

III – Fichas de registro das entidades governamentais e não governamentais que prestem assistência e atendimento à criança e ao adolescente, do regime de atendimento e do número de crianças e adolescentes atendidos;

IV – Registro específico das denúncias envolvendo irregularidades com relação aos direitos de criança e adolescente;

Art. 20º – Ao Secretário Geral compete:

I – Secretariar as sessões do Conselho;

II – Despachar com Presidente;

III – Manter em ordem livros, fichas, documentos, papéis do Conselho e controle do auxíliar;

IV – Prestar as informações que lhe forem requisitados pela diretoria do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;

V – Propor ao Presidente a requisição de funcionários de órgãos governamentais que compõe o Conselho para a excussão de serviços da Secretaria;

VI – Orientar, coordenar e fiscalizar os serviços da Secretaria;

VII – Remeter para a provação do plenário aos pedidos de registro das entidades governamentais e não – governamentais que prestam assistência e atendimento à Criança e ao Adolescente.

Sessão IV

Da Tesouraria

Art. 21 – A Tesouraria do Conselho será exercida pelo Tesoureiro Geral.

Parágrafo Único – Nas ausências e impedimentos do Tesoureiro Geral assumira, automaticamente, o Tesoureiro Adjunto.

Art. 22 – Compete ao Tesoureiro Geral:

I – Gerir, juntamente com o Presidente do Conselho e o tesoureiro do fundo, o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, emitindo e assinando cheques e documentos financeiros;

II – Manter em ordem os livros, documentos, fichas, cheques, arquivos e todo o material do Fundo;

III – Apresentar, mensalmente, o balancete das receitas e despesas do Fundo, e, até o dia 28 de fevereiro de cada ano, o Balanço Geral;

IV – Propor ao Presidente a requisição de servidores de órgão governamentais que compõe o Conselho, para execução de serviços da tesouraria;

V – Fazer as devidas prestações de contas de verbas recebidas, nas épocas próprias e nos prazos estipulados;

VI – Efetuar pagamentos sempre através de cheques, assinados juntamente com o Presidente, com cópia para arquivo.

Art. 23º – Competem ao Tesoureiro Adjunto a captação e a arrecadação de dotação extra-orçamentária para atendimento de políticas de defesas dos direitos da criança e do adolescente.

CAPÍTULO VII

DA VACÂNCIA

Art. 24º – O mandato dos membros do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente será considerados extinto, antes do término, nos seguintes casos:

- I – Morte;
- II – Renúncia;
- III – Ausência injustificada em três reunião consecutivas ou em quatro reunião intercaladas;
- IV – Doença que exija licença por mais de um ano;
- V – Procedimento incompatível com a dignidade das funções;
- VI – Condenação por crime comum ou de responsabilidade;
- VII – Mudança de residência do Município;
- VIII – Afastamento do cargo de servidor representante de órgão governamentais.

Parágrafo único – Em caso de vaga, a nomeação do suplente será para complementar o mandato do substituído.

TÍTULO I

DO FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Art. 25º – O Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente destina-se a captar e aplicar os recursos financeiros indispensáveis às atividades em benefício das crianças e adolescentes.

Art. 26º – Constituem receitas do Fundo as especificadas no artigo nº 16 da lei nº 1.712/31.

Art. 27º – A administração do Fundo ficará subordinada diretamente ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, ao qual competem a sua gestão e o estabelecimento da política de aplicação de seus recursos.

TÍTULO III

DO CONSELHO TUTELAR

CAPÍTULO I

DA ESCOLHA DOS MEMBROS

Art. 28º – O processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar será definido por comissão eleitoral, eleita dentre os membros deste colegiado, cumpridas as normas legais e regimentais pertinentes.

Art. 29º – A diretoria do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente baixará edital de convocação para inscrição dos candidatos a membro do Conselho Tutelar;

Art. 30º – A escolha dos membros do Conselho Tutelar, mediante voto facultativo dos cidadãos do município maiores dezoito anos, será por inscrição de chapa dos candidatos, previamente registrados junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Art. 31º – A candidatura para vagas do Conselho Tutelar far-se-á através de chapas, contendo os nomes completos e as qualificações dos candidatos, atendidas as seguintes exigências:

I – Ter:

- a) Reconhecida idoneidade moral, mediante apresentação de certidão fornecida por autoridade competente e certidão negativa de antecedentes criminais;
- b) Idade superior a vinte um anos.

II – Apresentar fotocópia dos seguintes documentos:

- a) Cédula de identidade;
- b) Documento que comprove a residência no município de Toledo há mais de três anos.

III – Apresentar certidão ou atestado, fornecido por entidade governamental ou não governamental, que comprove a experiência de, no mínimo, três anos no trato direto com criança e adolescente.

Parágrafo único – As chapas deverão ser inscritas na Secretaria do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, onde serão numeradas de acordo com a ordem de apresentação.

Art. 32º – As chapas serão examinadas pela Diretoria do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, para o cumprimento do disposto no Edital de Convocação e nos artigos 29 e 30 deste regimento.

Art. 33º – Serão fixadas em edital as providências necessárias para a escolha dos membros do Conselho Tutelar.

Art. 34º – O processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar dar-se-á sob a presidência do Presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e sob a fiscalização do Ministério Público.

Art. 35º – A homologação e posse dos membros do Conselho Tutelar serão efetuados pelo Presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

CAPÍTULO II

DAS ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO TUTELAR

Art. 36º – Ao Conselho Tutelar compete exercer as atribuições estabelecidas nos artigos 95 e 136 da Lei Federal nº 8.069 (Estatuto da Criança e do Adolescente) e nos artigos 27 e 28 da Lei Municipal nº 1.712/91.

Art. 37º – Sempre que necessário e visando ao aperfeiçoamento na execução de suas atribuições, o Conselho Tutelar deverá realizar reuniões conjunta entre os técnicos das diversas áreas para definir a linha da atuação, aplicar as medidas previstas em Lei, discutir e encontrar soluções de casos.

TÍTULO IV

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 38º – As disposições do presente Regimento Interno poderão ser complementares por meio de Resoluções, a serem aprovada pelo plenário do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, por maioria absoluta de seus membros.

Art. 39º – Este Regimento entrará em vigor na data de sua publicação.

ANEXO 6 – Lei Municipal nº 2.040/2010

LEI 2.040, de 30 de setembro de 2010

Institui o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Toledo.

O POVO DO MUNICÍPIO DE TOLEDO, por seus representantes na Câmara Municipal, aprovou e o Prefeito Municipal, em seu nome, sanciona a seguinte Lei:

Art. 1º – Esta Lei institui o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Toledo.

CAPÍTULO I – DA ADMINISTRAÇÃO E OBJETIVOS

Art. 2º – O Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente tem por objetivo criar condições financeiras e de gerência dos recursos destinados ao desenvolvimento das ações relacionadas ao atendimento das crianças e adolescentes, executadas de acordo com as deliberações do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, coordenadas pela Secretaria Municipal de Assistência Social.

Parágrafo único – Os recursos do Fundo serão administrados segundo os Planos de Ação e de Aplicação aprovados pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

CAPÍTULO II – DA SUBORDINAÇÃO DO FUNDO

Art. 3º – O Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente ficará subordinado diretamente ao Secretário Municipal de Assistência Social, com orientação técnica contábil prestada pelo setor de contabilidade do Município.

CAPÍTULO III – DAS ATRIBUIÇÕES DO SECRETÁRIO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Art. 4º – São atribuições do Secretário Municipal de Assistência Social:
I – gerir o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e, em conjunto com o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, estabelecer políticas de aplicação dos seus recursos;

II – acompanhar, avaliar e decidir sobre a realização das ações previstas no Plano Municipal de Ação de Defesa da Criança e do Adolescente;

III – elaborar, em conjunto com o setor contábil do Município, os relatórios bimestrais de gestão;

IV – submeter ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente o Plano de Aplicação a cargo do Fundo, que deverá estar em consonância com o Plano Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias;

V – submeter ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente as demonstrações bimestrais de receita e despesa do Fundo;

VI – subdelegar competências aos responsáveis pelos estabelecimentos de prestação de

- serviços relacionados que integram a rede municipal;
- VII – ordenar empenhos e pagamentos das despesas do Fundo;
- VIII – firmar convênios e contratos, inclusive de empréstimos, juntamente com o Prefeito, referentes a recursos que serão administrados pelo Fundo.

CAPÍTULO IV – DAS ATRIBUIÇÕES DA CONTABILIDADE DO FUNDO

Art. 5º – São atribuições da contabilidade geral do Município:

- I – preparar as demonstrações bimestrais da receita e despesa a serem encaminhadas ao Secretário Municipal de Assistência Social;
- II – manter os controles necessários à execução orçamentária do Fundo referentes a empenhos, liquidação e pagamento das despesas e aos recebimentos das receitas do Fundo;
- III – manter, em coordenação com o setor de patrimônio do Município de Toledo, os controles necessários sobre os bens patrimoniais com carga ao Fundo;
- IV – firmar, com o responsável pelos controles da execução orçamentária, as demonstrações mencionadas anteriormente;
- V – providenciar as demonstrações que indiquem a situação econômico-financeira geral do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- VI – apresentar ao Secretário Municipal de Assistência Social a análise e a avaliação da situação econômico-financeira do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente detectada nas demonstrações mencionadas;
- VII – manter os controles necessários sobre convênios ou contratos de prestação de serviços pelo setor privado e dos empréstimos feitos para o setor.

CAPÍTULO V – DOS RECURSOS DO FUNDO

Seção I – Dos Recursos Financeiros

Art. 6º – São receitas do Fundo:

- I – as transferências oriundas do orçamento da União e do orçamento do Estado ou de órgãos internacionais;
- II – dotações orçamentárias consignadas no orçamento do Município;
- III – recursos provenientes dos Conselhos Estadual e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, através dos respectivos Fundos Estadual e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- IV – doações, auxílios, contribuições e legados que lhe forem destinados;
- V – valores provenientes de multas e encargos de penalidades administrativas ou penais, bem como as previstas no Estatuto da Criança e Adolescente;
- VI – os rendimentos e os juros provenientes de aplicações financeiras;
- VII – o produto de convênios firmados com outras entidades financiadoras, inclusive consórcios intermunicipais.

§ 1º – As receitas descritas neste artigo serão depositadas obrigatoriamente em conta especial a ser aberta e mantida em agência de estabelecimento oficial de crédito.

- § 2º – A aplicação dos recursos de natureza financeira dependerá:
- I – da existência de disponibilidade em função do cumprimento de programação;
 - II – de prévia aprovação do Secretário Municipal de Assistência Social.

Seção II – Dos Ativos do Fundo

Art. 7º – Constituem ativos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente:

I – disponibilidades monetárias em bancos ou em caixa especial oriundas das receitas especificadas no artigo anterior;

II – direitos que porventura vier a constituir;

III – bens móveis e imóveis que forem destinados ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, bem como ao próprio Fundo;

IV – bens móveis e imóveis doados, com ou sem ônus, destinados ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, bem como ao próprio Fundo.

Parágrafo único – A cada dois anos, processar-se-á o inventário dos bens e direitos vinculados ao Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Seção III – Dos Passivos do Fundo

Art. 8º – Constituem passivos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente as obrigações de qualquer natureza que porventura o Município venha a assumir para a manutenção e o seu funcionamento.

CAPÍTULO VI – DO ORÇAMENTO E CONTABILIDADE

Seção I – Do Orçamento

Art. 9º – O orçamento do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente evidenciará as políticas e o programa de trabalho governamentais, observados o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, e os princípios da universalidade e do equilíbrio.

§ 1º – O orçamento do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente integrará o orçamento do Município, em obediência ao princípio da unidade.

§ 2º – O orçamento do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente observará, na sua elaboração e na sua execução, os padrões e normas estabelecidas na legislação pertinente.

Seção II – Da Contabilidade

Art. 10 – A contabilidade do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, que será de forma centralizada, tem por objetivo evidenciar a situação financeira, patrimonial e orçamentária, observados os padrões e normas estabelecidos na legislação pertinente.

Art. 11 – A contabilidade será organizada de forma a permitir o exercício das suas funções de controle prévio, concomitante e subsequente.

Art. 12 – A escrituração contábil será feita conforme preconizado pelo Município.

CAPÍTULO VII – DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Seção I – Das Despesas

Art. 13 – Nenhuma despesa será realizada sem a necessária autorização orçamentária.

Parágrafo único – Para os casos de insuficiências e omissões orçamentárias poderão ser utilizados os créditos adicionais suplementares e especiais, autorizados por Lei e abertos por decreto do Executivo municipal.

Art. 14 – As despesas do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente constituir-se-ão de financiamento total ou parcial de programas integrados e desenvolvidos pela rede, tais como:

I – programas sócio-educativos em meio-aberto, para assuntos lúdicos, cívicos, artísticos, esportivos, culturais, tecnológicos, ambientais ou outros relacionados à formação e ao desenvolvimento pessoal, moral, social e intelectual, aprovados pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;

II – programas de aprendizagem e o estagiamento para pais e responsáveis, em parceria com o setor produtivo.

III – implantação e manutenção de espaços destinados ao lazer e à prática de esportes;

IV – programas de prestação de serviços à comunidade, de liberdade assistida, de proteção e combate à violência, à exploração sexual e ao trabalho infantil, de combate à evasão escolar, de prevenção e tratamento de usuários de substâncias tóxicas e entorpecentes, de recuperação de egressos das unidades de internação e semiliberdade, de capacitação para os atores do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente;

V – campanhas informativas e educativas, eventos, seminários, congressos e conferências com a comunidade;

VI – programas de promoção da saúde infantil e de adolescentes;

VII – programas de acolhimento a portadores de necessidades físicas e psicoterapêuticas em abrigos, centros de convivência, redes de apoio ou serviços alternativos;

VIII – campanhas de aconselhamento para a natalidade consciente, de proteção e redução da maternidade precoce;

IX – resgate social e encaminhamento a células e centros de reeducação para o retorno à convivência familiar e comunitária;

X – programas de estímulo ao despertar vocacional;

XI – programas de iniciação e contato com atividades profissionalizantes;

XII – programas de estímulo à adoção, tutela ou guarda, observadas as regras e princípios contidos na Lei nº 12.010/09 e no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Seção II – Das Receitas

Art. 15 – A execução orçamentária das receitas processar-se-á através da obtenção do seu produto nas fontes determinadas nesta Lei.

CAPÍTULO VIII – DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 16 – O Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente terá vigência ilimitada.

Art. 17 – As regulamentações que se fizerem necessárias para o cumprimento desta Lei serão estabelecidas mediante decreto, observada o disposto na Lei Orgânica Municipal.

Art. 18 – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, ficando revogadas as disposições em contrário.

GABINETE DO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TOLEDO, Estado do Paraná, em 30 de setembro de 2010.

JOSÉ CARLOS SCHIAVINATO – PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TOLEDO
REGISTRE-SE E PUBLIQUE-SE

MOACIR NEODI VANZZO – SECRETÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO