

CONSELHOS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DOS ADOLESCENTES PARA ALÉM DO CONTROLE¹

Rodrigo Rodrigues Dias*

Resumo: O artigo procura discutir, a partir dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, a existência de um conflito entre as atribuições legais de deliberação acerca da política pública direcionada à população infantojuvenil e o controle de tais políticas. Essa tensão tem implicações na própria dinâmica das discussões e impacta na identidade desta institucionalidade, bem como na relação entre o Poder Público Municipal e o Conselho. A constatação de uma função preponderante de controle, como observou Cunha (2007, p. 22), leva à conclusão de que a capacidade de intervenção nos rumos da política em si fica prejudicada. Para demonstrar que os Conselhos Municipais da Criança e do Adolescente tem assumido uma identidade de órgão meramente controlador, foram trazidas quatro pesquisas: de Tatagiba, acerca do CMDCA de São Paulo, de Cunha sobre os Conselhos de Saúde e da Criança e do Adolescente do Nordeste, de Dombrowski, sobre a institucionalização dos conselhos de direitos, dentre os quais o da criança e do adolescente, em Toledo/PR e nossa acerca da efetividade deliberativa do CMDCA de Toledo/PR. As pesquisas corroboraram a institucionalização pela via do controle e a baixa produtividade deliberativa dos Conselhos, mostrando que controle social tem sido recebido por estas institucionalidades como sinônimo de fiscalizar o Estado no desempenho de suas funções. Esse trabalho busca, ainda, as explicações trazidas pelas pesquisas e contribuir para a discussão, traçando os limites de atuação do Poder Público e dos Conselhos, visando, assim, a alteração do padrão atual de relacionamento deles.

Palavras-chaves: controle social, controle, deliberação, CMDCA.

Abstract: The paper discusses, based on the Municipal Councils for the Rights of Children and Adolescents, the existence of a conflict between the legal powers of deliberation about public policy directed to children and adolescents and control of such policies. This tension has implications for the dynamics of the discussions and the impacts of institutional identity, and the relationship between government and the Municipal Council. The observation of a predominant feature of control, as observed by Cunha (2007, p. 22), leads to the conclusion that the ability to intervene in the direction of the policy itself is impaired. To demonstrate that the Municipal Council of Child and Adolescent has assumed an identity of body merely controller, four surveys were brought: from Tatagiba, about CMDCA of Sao Paulo; from Cunha on the Councils of Health and Children and Adolescents in the Northeast; from Dombrowski, on the advice of the institutionalization of the councils, among which the child and teenager of Toledo/PR and ours on the effectiveness of the deliberative CMDCA Toledo/PR. The researches have proven the institutionalization of the councils by the control and the low productivity of deliberative, showing that social control has been received by these institutionalities as synonymous with the state monitor the performance of their duties. This work also pursues the explanations brought about by the researches and contributes to the discussion by tracing the limits of performance of the Government and the Councils, in order thereby to change the current pattern of their relationship.

Keyword: social control, control, deliberation, CMDCA.

INTRODUÇÃO

A proposta deste artigo é discutir, a partir dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, a existência de um conflito entre as atribuições legais de deliberação acerca da política pública direcionada à população infantojuvenil e o controle de tais políticas. Essa tensão tem implicações na própria dinâmica das discussões e impacta na identidade desta institucionalidade, bem como na relação entre o Poder Público Municipal e o Conselho.

A constatação de uma função preponderante de controle, 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. [...] 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.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei Federal 8.069/1990, especificamente no art. 88, inciso II, prevê as duas atribuições, quando disciplina as diretrizes da política de atendimento, nos seguintes termos: "criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais."

Portanto, cabe ao Conselho, tanto a deliberação, ou seja, a formulação da política pública, numa postura propositiva, como o controle das ações, debruçando-se sobre questões já decididas e, não necessariamente, com sua participação. Destarte, há decisões que interferem diretamente na elaboração da política e, assim, direcionam as ações do Estado, enquanto há outras que tangem ao controle sobre ações públicas (CUNHA, 2007, p. 22).

A ausência de uma tradição de compartilhamento das decisões entre o Poder Público e a sociedade civil fez com que essa nova institucionalidade se tornasse, na prática, sinônimo de controle. Com efeito, retomando as conclusões da pesquisa de Cunha, sobre os Conselhos Municipais de Assistência Social (2009, p. 272):

Uma possível explicação para o predomínio da função de controle pode estar no próprio processo de institucionalização dos CMAS, que tem valorizado muito essa função, inclusive utilizando o termo "controle social" como um sinônimo do próprio conselho. Além disso, desde as primeiras experiências na área da saúde, já se observava a determinação dos conselheiros no sentido de exigir dos gestores mais transparência no uso dos recursos públicos e nos critérios que determinavam a tomada de decisão e mais eficácia na prestação dos serviços.

A mesma autora invoca uma das primeiras pesquisas acerca dos conselhos de saúde no Brasil, em que tal problemática já era considerada:

Carvalho (1995) já intuía que estes conselhos pareciam exercer maior controle sobre as ações do Estado do que efetivamente influíam na sua atuação, ou seja, eles teriam menor capacidade de deliberação sobre a política, de interferir diretamente na sua formulação, de propor rumos ou alteração deles, e maior capacidade de controle, de fiscalização das políticas (CUNHA, 2007, p. 19).

Na medida em que o padrão de relação Estado/sociedade civil se estabelece pela via do mero controle, a dinâmica das reuniões e, conseqüentemente, a própria identidade dos conselhos adquirem uma especificidade. Seus debates e suas

atividades deixam de ser de direcionar a política, diminuindo a função participativa, concentrando-se em avaliar a atuação do Poder Público.

A circunscrição das energias do Conselho na seara do controle, associado à ausência de mecanismos de sancionamento político, administrativo ou jurídico, mantém os conselhos como órgãos meramente consultivos, sem impacto maior na condução das políticas públicas.

Assim, a identidade de instituição que viabiliza a participação da população na decisão política, para além dos períodos eleitorais, fica restrita à intenção do legislador constituinte, não ultrapassando as barreiras da ação prática.

AS ATRIBUIÇÕES PROPOSITIVA E CONTROLADORA: NECESSIDADE DE DISTINÇÃO

Para os fins deste trabalho, então, as atribuições propositiva e controladora são definidas distintamente.

A uma por força da própria previsão constitucional, que distingue as duas funções, no art. 204, II, bem como o Estatuto da Criança e do Adolescente, no já citado art. 88, II. Não se pode, pois, como reza comezinho princípio de hermenêutica jurídica, aceitar que a lei contenha palavras inúteis.

Por conseguinte, “ser deliberativo”, na definição de PEREIRA (2008, p. 1026), envolve a prerrogativa de formulação ou de aprovação dos projetos oriundos de várias fontes e que assegurem os direitos das crianças e dos adolescentes. Ser controlador das ações representa a possibilidade de atuar de forma ampla, uma vez fixadas as diretrizes governamentais. Os Conselhos devem fiscalizar o direcionamento das políticas públicas, com base no art. 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Schevisbiki, Sales e Fuks explicam que:

O conselho possui, portanto, duas atribuições, sendo uma delas de caráter deliberativo, relacionada à formulação de estratégias para operacionalização do sistema, e a outra de cunho fiscalizatório, referente ao controle sobre a execução da política, tanto no que diz respeito à prestação de serviço, quanto no que se refere à utilização dos recursos financeiros por parte da instância correspondente (2004, p. 106).

A duas por força do processo de institucionalização dos conselhos que se deu pela via da fiscalização, dando contornos diversos às expectativas participacionistas da sua identidade.

Desta maneira, é imprescindível, para caminhar para o fortalecimento dessas instâncias democráticas, a visualização de que existem duas funções diversas e que ambas devem ser desempenhadas.

A três pela equivocidade do termo controle social, principalmente no âmbito da política. Na sociologia, descreve a capacidade de a sociedade fazer a autorregulação, assim como os recursos para indução a submissão a seus padrões (ZEDNER, 1996). Em outras palavras, “é um controle exercido pela sociedade sobre seus membros individualmente e, em decorrência, sobre si mesma” (GOMES, 2003, p.33).

Na política, o termo é empregado em duas acepções. Uma delas é de atividade de controle que o Estado exerce sobre a sociedade civil: tanto em concepção positiva, usado para designar as atividades estatais no *Welfare State*, como em concepção negativa, ligada à repressão. A outra, em sentido inverso, é empregada para designar a fiscalização da sociedade civil ou setores organizados dela sobre o Estado (GOMES, 2003).

Mais recentemente, o controle social tem sido identificado com a ideia de participação social, principalmente nas políticas públicas, englobando as noções de deliberação – proposição de políticas públicas – como seu controle – fiscalização das atividades do Estado.

Gomes (2003, p.33) define de forma bastante ampla essa concepção:

Associa-se à responsividade e à responsabilização do governo numa relação constante e não eleitoral com a sociedade. Isto implica para a sociedade, como nas eleições, o direito de exigir a prestação de contas no uso dos recursos, influenciar ou decidir sobre escolha das políticas públicas, fiscalizar o cumprimento de suas deliberações e sancionar, dentre outras prerrogativas, sendo que tal controle é empreendido de forma direta ou por meio de instâncias de representação distintas da representação parlamentar, como os conselhos gestores deliberativos.

Mesmo que se dê um significado amplo, quase identificando participação social com controle social, lastreando-se no projeto de participação da Constituição Federal de 1988, o apelo da noção controle, íntima à fiscalização e estranha à proposição ou deliberação, acaba reduzindo as funções do Conselho.

No livro *Conselhos Gestores e participação sociopolítica*, Gohn aponta que, a despeito do caráter deliberativo, “vários pareceres oficiais têm assinalado e reafirmado o caráter apenas consultivo dos conselhos, restringindo suas ações ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem poder de decisão ou deliberação” (2007, p. 88). Com isso, os conselhos são cooptados, mantendo-se restritos a uma realidade formal, transformando-se em instrumentos de uma elite

“falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, não atendendo minimamente aos objetivos de se tornarem mecanismos de controle e fiscalização dos negócios públicos” (2007, p. 89).

Por todas essas razões, tem-se como indispensável separar as atribuições, na expectativa dos Conselhos irem além da mera atividade de controle.

Os Conselhos Municipais como uma institucionalidade que se insere num contexto de compartilhamento de decisões do Poder Público com a sociedade civil organizada precisa assumir, definitivamente, uma postura mais deliberativa, atuando de forma mais eficiente na formulação da política pública.

A PREPONDERÂNCIA DA FUNÇÃO DE CONTROLE EM QUATRO ESTUDOS CIENTÍFICOS

Destacamos quatro estudos acerca de Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, que trataram, de alguma forma, da função deliberativa, que demonstram essa tensão e, conseqüentemente, moldam a identidade e as relações entre o Estado e os Conselhos.

Partindo da inferência de vários estudos de que os Conselhos, de fato, não deliberam, Luciana Tatagiba faz uma análise baseando-se em duas dimensões: identidade do Conselho da Criança e do Adolescente de São Paulo Capital (desenho institucional e trajetória política) e sua capacidade decisória e níveis de incidência sobre as políticas públicas. Nesta última, busca demonstrar como incide a influência do Conselho nas diferentes fases da formulação das políticas públicas. Afinal, escreve que “o conselho pode ter um nível de incidência forte na fase de planejamento e fraco na fase de implementação, ou vice-versa; pode concentrar sua ação na última fase, com um controle social *ex post*; ou pode ainda não ter qualquer influência nos ciclos de produção da política” (2007, p. 17).

A autora centra sua preocupação nas decisões que se expressam, por meio de resoluções do Conselho. Analisa oitenta e sete resoluções e como e porquê se deram sua distribuição – de forma desigual, ao longo dos quinze anos de existência do CMDCA de São Paulo. Seu estudo resume os três temas mais presentes nestas resoluções: 1) o estabelecimento de regras para concessão/renovação de registros e aprovação dos programas das entidades governamentais e não governamentais que compõem a rede de atenção; 2) a implementação, estruturação e manutenção dos conselhos tutelares; e, mais recentemente, 3) a questão da captação, planejamento e aplicação dos recursos do FUMCAD (Fundo Municipal da Criança e do Adolescente).

Há, ainda, uma análise da pouca produção do próprio Conselho quanto à elaboração das políticas públicas, alcançando somente o plano da implementação, como já descrito. No caso de São Paulo, a autora conclui pela existência de uma

relação de complementaridade entre a atuação do Conselho e do Governo Municipal. Aquele na fase de implementação e este com o monopólio da elaboração.

Sua pesquisa, ao analisar a trajetória do CMDCA de São Paulo, demonstra que desde a primeira gestão, em 1992, ele mantém como uma de suas principais funções o controle e a fiscalização das organizações públicas e privadas que prestam atendimento à criança e adolescente. Por tal motivo, sua atuação tem como característica principal a incidência sobre o plano da implementação. Principalmente quando desenvolve a competência de aprovar programas específicos e conceder registros a entidades, acaba por definir as diretrizes e os parâmetros para o atendimento, cabendo-lhe, ainda, fiscalizar o seu cumprimento (TATAGIBA, 2007).

A consequência da preponderância da função de controle é que:

O CMDCA possui uma forte incidência sobre a política pública, mas que essa incidência está concentrada na fase de implementação, sendo inexistente ou muito frágil na fase de planejamento. Parece haver, nesse sentido, um desencontro entre o que a Instituição de fato produz e o discurso que sobre ela se faz, o que talvez gere, ou pelo menos reforce, as definições negativas sobre o Conselho, como na afirmação de que o “CMDCA não delibera” ou de que “não produz política pública”. A expectativa de alguns conselheiros sobre o que seja “deliberar sobre as políticas” envolve fortemente a idéia de decidir sobre prioridades, investimento, formas de intervenção, desenhos de programas e projetos, etc., isto é, envolve centralmente a influência sobre o planejamento da política. Mas, embora a legislação lhe confira papel importante na fase de planejamento da política, o CMDCA não se destaca, dentre o amplo conjunto de atores desse campo, como Instituição que formula políticas públicas. Talvez não seja exagero afirmar que o Conselho tem servido muito mais para dizer “o que pode” e o “que não pode” do que para formular novos problemas e apontar novas alternativas. É uma ação mais reativa que propositiva. A opção em investir em “projetos inovadores”, públicos e privados, parece evidenciar e reforçar essa tendência (TATAGIBA, 2007, p. 44).

Fica, a partir de tal conclusão, evidente que a prevalência da função de controle tem direto impacto na identidade do Conselho que não se destaca como institucionalidade de formulação de políticas públicas.

Exercendo o papel de controle, o CMDCA e o Poder Público estabelecem uma relação de complementariedade:

O governo “planeja a política”, ou seja, elabora programas que buscam nomear, articular e racionalizar as ações já desenvolvidas pelo conjunto de organizações públicas e privadas que compõem a rede de atenção; o Conselho, através do Fundo – composto, como vimos, por recursos municipais, Estaduais, federais

e doações privadas – financia parte dessa rede a partir da seleção dos projetos inovadores públicos e privados, ao mesmo tempo em que busca garantir padrões e critérios adequados para o atendimento prestado (TATAGIBA, 2007, p. 69/70).

O que se esperaria, na realidade, seria o compartilhamento da decisão acerca da política pública, dando efetividade ao projeto participativo previsto no art. 204, II e 227, § 7º da Constituição Federal.

Em outra pesquisa, Eleonora Schettini M. Cunha, analisando a efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste, verificou, a partir das atas, um baixo grau deliberativo, “uma vez que suas decisões produzem menor impacto sobre a política” (2007, p. 16).

Em ambos os conselhos estudados, prevaleceram debates e decisões relacionados à execução das ações pelos governos em detrimento de questões mais propositivas quanto às respectivas políticas.

No caso dos conselhos da criança e do adolescente, a mudança do paradigma legal – da situação irregular para a proteção integral – “indicava a necessidade de uma vigilância permanente sobre os governos, no sentido de que fosse assegurada a efetividade dos novos princípios e diretrizes que regem a política pública para a área [...]” (CUNHA, 2007, p.21)

Essa é uma possível explicação considerada pela autora, para justificar a institucionalização do conselho pelo viés do controle. Não bastasse, propõe, ainda, que a falta de conhecimento técnico dos conselheiros, o que gera uma “assimetria informacional” entre os segmentos governamental e não governamental, também pode justificar o destaque do controle.

Como já citamos alhures, a autora conclui que a preponderância da função de controle traz consigo uma baixa efetividade deliberativa, na medida em que o CMDCA acaba se dedicando a debater questões já decididas – e muitas vezes sem sua participação – e deixa de deliberar acerca da proposição da política.

Segundo os critérios da pesquisa, os conselhos em que prevaleceu a função de controle foram classificados de grau de efetividade médio. E tais conselhos, no Nordeste, representaram cerca de 50% (cinquenta por cento) do total pesquisado.

Ao analisar as polaridades, os Conselhos classificados como de baixa e alta intensidade, a pesquisadora aponta que há relação entre a disposição do Poder Público em compartilhar as decisões e o grau de efetividade deliberativa. Com efeito, expõe que “o que os resultados apontam é que a presença de um governo que tenha projeto político participativo pode ser um forte indicador da possibilidade de maior efetividade deliberativa dos conselhos” (CUNHA, 2007, p. 27).

Interessante notar que a vida associativa mais acentuada, ao contrário da predisposição do Poder Público pelo compartilhamento, não revela impacto

relevante na efetividade deliberativa. A pesquisa exemplifica com o caso de Salvador, em que, a despeito da efervescente vida associativa, os números demonstram que o impacto deliberativo não se acentua.

Esses dados permitem verificar que os Poderes Executivos pátrios continuam numa postura de centralização das decisões em suas mãos, sem dar efetividade ao mandamento constitucional que determina a partilha da gestão da política pública, por meio das organizações da sociedade civil.

Destacamos, neste passo, uma terceira pesquisa, de Osmir Dombrowski (2007) que trata dos “conselhos vistos de fora”. Nela, o pesquisador buscou uma aproximação com o problema da institucionalização dos conselhos na cidade de Toledo/PR. Para tanto, usou a referência teórica de Scott Mainwaring e Mariano Torcal, que empregam quatro dimensões para avaliar a institucionalização: estabilidade; enraizamento na sociedade; legitimidade, ou seja, a sociedade deve reconhecer a necessidade da instituição para o bom funcionamento do sistema político como um todo e, por fim, as institucionalidades não podem ser subordinadas a interesses particulares.

Dombrowski (2007), depois de demonstrar seus resultados, explica que os conselhos ganharam difusão e institucionalização, por força das leis de criação e da imposição de suas criações para ter acesso a recursos públicos². Contudo, sua gênese ocorreu nos movimentos democratizantes na década de 80 e não foi por esta via que o processo de institucionalização ocorreu. Nesse diapasão, a participação ganha interpretação diversa: como meio de influência na ação estatal, de um lado; e, de outro, de transferência de determinadas funções do Estado para a sociedade. A despeito de ambas as posições comungarem da legitimidade conferida aos conselhos, pelo viés da participação que proporcionam, paira “difusamente uma grande dúvida quanto ao real poder dos Conselhos, vistos como incapazes de implantar suas deliberações” (DOMBROWSKI, 2007, p. 133).

E, acabam por assumir a identidade de órgão controlador, em detrimento de ser um órgão deliberativo. Esse processo de institucionalização pela via legal e não pela ação dos movimentos que lhes deram origem, associado à falta de disposição dos governos em compartilhar as decisões, faz com que os Conselhos não busquem consolidar seu lugar na proposição da política pública, reservando-se o papel de fiscalizar as decisões já tomadas.

Assumem, pois, o controle social na sua acepção mais gramatical: de fiscalizar.

Em certa altura da pesquisa, ao analisar o enraizamento e a legitimidade, o pesquisador concluiu que, ao menos a elite política local, reconhece os conselhos como instrumentos de participação, mas duvida do seu real poder. Para ilustrar trouxe a seguinte fala: “*Essa coisa de conselho depende de quem está no poder*”. E, na sequência, arrematou:

Esta frase, dita por um de nossos entrevistados, expressa um sentimento geral de que o executivo municipal, em última instância é quem tem o poder de implementar ou não das deliberações dos conselhos. E quando isto não acontece, ocorre um inevitável desgaste, tanto da ideia dos conselhos como da própria ideia de participação política da sociedade (DOMBROWSKI, 2007, p. 130).

Uma quarta pesquisa a ser analisada foi por nós realizada, englobando as gestões 2007/2009 e 2009/2011, do CMDCA de Toledo/PR (2012). Seu objetivo foi 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?

O recurso metodológico primordial foi a análise das atas. A conclusão foi a de que os debates, apesar de amplos, não possuem reflexo na produção do CMDCA, comprometendo as possibilidades democráticas desse espaço. A política pública, mesmo sendo objeto de muitas discussões, não recebe 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 pesquisa fez um retrato de doze grandes temas ligados à política pública tratados nas duas gestões. A seleção foi pautada, em primeiro lugar, no critério temático (política pública) e, em segundo lugar, no recebimento do tema, pelo Conselho, de algum tipo de tratamento. Os doze temas tiveram algum tipo de tratamento pelo Conselho, ou seja, algum encaminhamento foi dado.

O resultado do trabalho etnográfico foi, de plano, constatar a resistência do Conselho em formalizar as decisões em resoluções ou deliberações, o que só aconteceu uma única vez.

O único debate acerca da política pública, que gerou uma deliberação, foi a respeito da política municipal de acolhimento institucional³ (medida anteriormente denominada de abrigamento ou abrigo) com determinações específicas e prazos estabelecidos. A deliberação 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 caótica perante o Conselho. Antes da deliberação, houve duas cogitações de se deliberar a respeito do caso, sem sucesso. A deliberação partiu de Comissão organizada para avaliar a situação das entidades de acolhimento, que a formulou e apresentou para votação em reunião extraordinária. A situação era de tal dificuldade que a aprovação foi unânime.

Emblemático, na pesquisa, foi analisar a fala de representante não governamental, quando do debate acerca da política de prevenção, combate e tratamento à drogadição. Quando das discussões de eventuais encaminhamentos, tal representante fez uma longa exposição defendendo que o papel do CMDCA seria de mera fiscalização e não de deliberação da política pública.

Quanto à política de cultura, diante da constatação, por meio de um relatório de estágio, de sua insuficiência para atendimento da população infantojuvenil, 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. Prevaleceu a aprovação do relatório de gestão que fora apresentado, com ressalvas, o que não tem qualquer impacto na política pública. Interessante destacar que, nos debates, a sugestão de aprovar o relatório com ressalvas partiu de conselheiro governamental. Essa proposta recebeu argumento favorável de conselheiro não governamental, o mesmo que fez defesa sobre o caráter fiscalizador do Conselho, que expôs que a ausência de registro de programas da Secretaria da Cultura no CMDCA tiraria a legitimidade de qualquer discussão. Segundo ele, 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 36/2009⁴, 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.

Em outro momento, ainda quanto ao processo de formalização de deliberação, quando a agenda era a situação da unidade local de execução de medida socioeducativa de internação, o presidente do CMDCA questionou o Ministério Público se o conselho deveria deliberar a respeito da construção de nova unidade. Por conseguinte, percebe-se a busca em legitimar o poder deliberativo não na institucionalidade do conselho, mas no argumento de autoridade do promotor de justiça.

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 momentos específicos 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, como alhures analisado.

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 contrarturno 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 a quatro temas de política que receberam tratamento. 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 conselhistica 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, no curso do processo de ação civil pública, 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.

A pesquisa revelou, como as demais, a ocorrência de uma prevalência da função controladora e a timidez do conselho em deliberar a respeito da política, em um caráter mais propositivo. Trouxe, também, à luz, o uso de instrumentos de baixo impacto, quando diante de um problema de política pública, além da falta de acompanhamento do quanto deliberado, fazendo com que, algumas vezes, o teor da deliberação nem mesmo fosse executado.

Destarte, outro estudo que demonstra que o Conselho se comporta como institucionalidade de mero controle no sentido mais restrito do termo, ou seja, de mera fiscalização.

Na pesquisa, ao traçar o desenho institucional dos Conselhos, identificamos um excesso de atribuições, que faz com que o CMDCA relegue a um segundo (ou terceiro, quarto e até quinto) plano a função deliberativa. 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 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.

Essa situação também contribui para que o Conselho, quando se posiciona diante de políticas públicas, restrinja-se à fiscalização.

Até porque a função propositiva da política pública exige mais dos conselheiros, na medida em que precisa ser acompanhada de um diagnóstico da realidade e das estruturas da Administração Pública Municipal, de modo a verificar se, efetivamente, a política pública executada pelo Poder Executivo tem ou não dado conta dos problemas que chegam ao conselho.

Neste ponto, enfrentamos outra equação que deve ser solucionada para dar segurança e legitimidade às deliberações do Conselho. Quais os limites da função deliberativa? Ora, os conselhos estão inseridos numa tentativa de mudança

de paradigma institucional, de forma a gerar a partilha da decisão acerca da política pública, promovendo a participação popular, por meio de organizações. Contudo, não podemos deixar de considerar que vivemos numa democracia representativa, em que cabe aos chefes do Poder Executivo a condução da política.

Esses limites não são abordados pela literatura da Política e nem mesmo do Direito.

No próximo item, damos nossa contribuição para o dilema, buscando afastar esse obstáculo ao pleno desenvolvimento das potencialidades dos conselhos.

LIMITES A ATUAÇÃO DELIBERATIVA DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.

Uma das questões mais enfrentadas pela Política e pelo Direito é a ausência de instrumentos jurídicos que permitam ao Conselho, por si, procurar o Poder Judiciário para que suas decisões sejam convertidas em políticas públicas.

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.

Segundo Gohn, “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)” (2007, p. 91).

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.

Há, ainda, uma dificuldade que acreditamos que antecede ausência de uma ação judicial, que já foi adiantada no final do item anterior: 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 óbvio 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 em nossa pesquisa, 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.

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.

Daí voltamos à questão levantada por outras pesquisas: é imprescindível a alteração da cultura política dos Poderes Executivos, dando efetividade à proposta constitucional de participação, buscando o compartilhamento das decisões, alterando o paradigma de centralização.

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 tem o poder de reformular esses padrões, em razão do caráter educativo do envolvimento do cidadão e da democratização de outros espaços sociais. Entretanto, as autoridades constituídas precisam trabalhar no sentido de dar concretude à proposta participativa da Constituição Federal de 1988.

Aliás, o Brasil, além da previsão constitucional de participação, é signatário da Convenção sobre os Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas de 1989. Com isso comprometeu-se, internacionalmente, a adotar quatro medidas: educativas, sociais, administrativas e legais. SÊDA (1998, p. 28) recorda que a convenção utiliza o conceito efetividade dezesseis vezes no corpo de seu texto, “para entendermos que o compromisso agora não é o de falar em direitos, mas sim o de praticar direitos.”

Destaca, ainda, que o novo paradigma trazido pela Convenção vem acompanhado da mudança da percepção na condição cidadã. Deixar de pensar a

democracia como mero processo de representação do povo e passar a pensá-la e senti-la como um duplo processo de representação e de participação.

Em pouco mais de quinhentos anos, controlando a sociedade, os Estados latino-americanos e do Caribe (herdeiros do autoritarismo europeu de Espanha, Portugal, Inglaterra e França) negaram participação. Negaram o aprendizado de participar. Porque não participava, nesses países historicamente não se aprendeu a participar (SÊDA, 1998).

Com a firma da Convenção os Estados, incluindo o brasileiro, comprometeram-se a criar e organizar programas, políticas e legislações que induzam e estimulem a participação. Afinal, no novo paradigma o sujeito aprende a ser sujeito sendo sujeito, aprende a participar, participando. Por tais motivos, é imprescindível que o Poder Constituído viabilize a participação, dando reconhecimento político aos Conselhos Municipais, compartilhando as decisões acerca de políticas públicas nesse espaço.

Dessa forma, será possível aos Conselhos assumirem uma identidade mais propositiva e menos reativa, de mero controle.

CONSIDERAÇÕES FINAIS.

O artigo buscou mostrar que os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente têm assumido uma identidade ligada ao controle, na sua acepção de mero fiscalizador da política pública e não em uma acepção mais ampla e desejada pelo nosso constituinte de 1988 de efetiva participação na gestão da coisa pública, por meio da partilha da decisão.

Diante da equivocidade do termo controle social e da constatação de que os conselhos têm assumido postura de fiscalizar (nos termos da pesquisadora Luciana Tatagiba, “dizer o que pode e o que não pode”), é preciso esclarecer que existem duas funções distintas, contidas no conceito de controle social.

É indispensável distinguir a função deliberativa, da função de controle, para viabilizar a apropriação, por parte dos Conselhos, daquela, em detrimento desta, de forma a dar concretude ao compartilhamento de decisões, numa postura de participação.

Para demonstrar que os Conselhos Municipais da Criança e do Adolescente tem assumido uma identidade de órgão meramente controlador, foram trazidas quatro pesquisas: de Tatagiba, acerca do CMDCA de São Paulo, de Cunha sobre os Conselhos de Saúde e da Criança e do Adolescente do Nordeste, de Dombrowski, sobre a institucionalização dos conselhos de direitos, dentre os quais o da criança e do adolescente, em Toledo/PR e nossa acerca da efetividade deliberativa do CMDCA de Toledo/PR.

As pesquisas corroboraram a institucionalização pela via do controle e a baixa produtividade deliberativa dos Conselhos, mostrando que controle social tem sido recebido por estas institucionalidades como sinônimo de fiscalizar o Estado no desempenho de suas funções.

Algumas explicações para que a identidade dos conselhos fosse se formando em torno do controle, na acepção meramente fiscalizatória, foram propostas pelas pesquisas, baseando-se nas relações do Conselho com o Poder Público Municipal.

O histórico de centralização das decisões acerca da política pública, nas mãos dos chefes do Poder Executivo permanece em nossa cultura política, não havendo uma predisposição de partilhar as decisões. A criação dos conselhos, pela via legal, de imposição de “cima para baixo”, ou seja, como estratégia das normativas federais, usando da vinculação dos recursos públicos, contribuiu para que os espaços fossem difundidos à margem dos movimentos que geraram sua introdução na Carta de 1988. E, portanto, não houve necessidade dos Prefeitos Municipais de, efetivamente, compartilharem as decisões, mantendo-se na condução exclusiva das políticas públicas.

Aos Conselhos, diante da ausência de instrumentos jurídicos apropriados e da falta de bom tratamento pela doutrina política e jurídica dos limites de sua atuação, acabou restando o agir pela via do mero controle, mantendo-se hígida a manutenção do paradigma da condução da política pelo Executivo, lastreado na maioria de votos recebidos no processo eleitoral.

Ademais, ao Conselho, por força do Estatuto da Criança e do Adolescente, foram atribuídas atribuições estranhas à formulação das políticas públicas. Tais atribuições são exclusivas do conselho e a sua não desincumbência gera um vazio jurídico no ordenamento. Diferentemente, da ausência de deliberação acerca da política pública, que tem, historicamente, como ator principal, o Poder Executivo.

A relação entre o Poder Público e os Conselhos precisa ganhar novos contornos, principalmente por parte daquele. É imperioso que, até mesmo para atender a Constituição e os diplomas internacionais dos quais o Brasil é signatário, que os Prefeitos busquem os conselhos, como espaços de partilhar as decisões, agindo com transparência, dando reconhecimento político a tais institucionalidades. Afinal, como mostraram as pesquisas empíricas, com destaque a de Cunha, a predisposição para partilhar as decisões tem forte impacto no grau de efetividade deliberativa, mais do que a própria vida associativa da sociedade.

A primeira medida para que a relação entre Poder Público e Conselhos possa ser alterada, promovendo o paradigma de uma maior participação, é a definição dos limites de atuação entre essas institucionalidades.

A nossa proposta é a de que o Conselho seja a instituição que zelará para que as crianças e os adolescentes tenham seus direitos fundamentais respeitados

e garantidos com prioridade absoluta. Para tanto, devem o CMDCA ter uma boa percepção da realidade social local e de como o Poder Público dá implemento aos programa constante do Livro I, do Estatuto da Criança e do Adolescente, que descreve o que é exigível, ou seja, “descreve a situação desejável para que os desvios reais de omissão ou abuso sejam identificados e corrigidos” (SÊDA, 1998, p. 33). A parte programática define o que é juridicamente exigível ara eu se possam identificar os desvios e, assim, usar da parte operativa do Estatuto, contida no Livro II, para acertar os rumos.

Por conseguinte, diante de uma demanda da população infantojuvenil e verificada a inexistência ou insuficiência da política pública para atendê-la, está legitimada a ação conselhistas.

Para que a função deliberativa ganhe destaque, atuando o Conselho em sua real seara de atribuição, deve ele ter uma estrutura de trabalho adequada, acesso às informações junto às repartições públicas e habilidade de organizar os dados, de forma a ter um bom diagnóstico e, assim, legitimar sua atuação, para além do controle.

NOTAS

*Bacharel em Direito pela USP. Mestre em Ciências Sociais pela UNIOESTE – Campus Toledo/PR. Professor de Ciência Política e Teoria Geral do Estado na FASUL. Professor de Direito Civil no curso de pós-graduação lato sensu em Direito da Escola da Magistratura do Estado do Paraná. Membro da Associação dos Magistrados e Promotores de Justiça da Infância, Juventude e Família (AMPIJ). Juiz de Direito Titular da Vara da Infância e da Juventude, Família e Anexos da Comarca de Toledo/PR. **Endereço eletrônico:** rodrigues_dias@uol.com.br; dia@tjpr.jus.br.

¹ Artigo baseado na dissertação A Ação Efetiva do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) de Toledo/PR: vinculação e prioridade, realizada no âmbito do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciências Sociais – Universidade Estadual do Oeste do Paraná – *Campus Toledo* e defendida em fevereiro de 2012.

² No âmbito do direito da Criança e do Adolescente a previsão consta do art. 261, parágrafo único do ECA, *in verbis*: “A União fica autorizada a repassar aos estados e municípios, e os estados aos municípios, os recursos referentes aos programas e atividades previstos nesta Lei, tão logo estejam criados os conselhos dos direitos da criança e do adolescente nos seus respectivos níveis”.

³ De acordo com o art. 101, §1º, do ECA, “o acolhimento institucional e o acolhimento familiar são medidas provisórias e excepcionais, utilizáveis como forma de transição para reintegração familiar ou, não sendo esta possível, para colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade”.

⁴ 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.” Tal resolução foi regulamentada pela Instrução Normativa nº 36/2009, que prevê, no art. 5º, parágrafo único, que: “a legitimação das políticas orçamentárias, em todos os níveis relacionados, exige a obrigatória participação da população, através da sociedade e entidades e organizações representativas”. Esses diplomas normativos introduziram a exigência de exposição, por parte dos secretários, dos atendimentos que são realizados e como o dinheiro público será gasto e empregado no desenvolvimento das políticas, por meio do relatório de gestão.

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.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

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.

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.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **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.

PEREIRA, T. da S. **Direito da criança e do adolescente, uma proposta interdisciplinar**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

SÊDA, E. **Infância e sociedade: terceira via**. Campinas: Adês, 1998.

SCHEVISBISKI, R. S., SALES, M. R. da, FUKS, Mario. “O controle social na política de saúde: um estudo sobre o Conselho Municipal de Saúde de Curitiba (1991-2001)”. In: FUKS, Mario;

PERISSINOTO, Renato M.; SOUZA, Nelson Rosário de. (Orgs.) *Democracia e participação: os Conselhos Gestores do Paraná*. Curitiba: UFPR, 2004.

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.

ZEDNER, I. **Dicionário do pensamento social do século XX**. Trad. Eduardo Francisco Alves e Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1996.

Artigo recebido para publicação em 30 de julho de 2012