

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

EFETIVIDADE DELIBERATIVA NO ÂMBITO DO CONSELHO MUNICIPAL DOS  
DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE GOIÂNIA

RENATO MENESES TÔRRES

Goiânia-GO  
2018

**TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR  
VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES E DISSERTAÇÕES  
NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG**

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

1. Identificação do material bibliográfico:     Dissertação     Tese

2. Identificação da Tese ou Dissertação:


Nome completo do autor: **RENATO MENESES TÔRRES**

Título do trabalho: **EFETIVIDADE DELIBERATIVA NO ÂMBITO DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE GOIÂNIA**

3. Informações de acesso ao documento:

Concorda com a liberação total do documento  SIM     NÃO<sup>1</sup>

Havendo concordância com a disponibilização eletrônica, torna-se imprescindível o envio do(s) arquivo(s) em formato digital PDF da tese ou dissertação.



Assinatura do(a) autor(a)<sup>2</sup>

Ciente e de acordo:



Assinatura do(a) orientador(a)<sup>2</sup>

Data: 1º / 03 / 19

<sup>1</sup> Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. A extensão deste prazo suscita justificativa junto à coordenação do curso. Os dados do documento não serão disponibilizados durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

<sup>2</sup> A assinatura deve ser escaneada.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

EFETIVIDADE DELIBERATIVA NO ÂMBITO DO CONSELHO MUNICIPAL DOS  
DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE GOIÂNIA

RENATO MENESES TÔRRES

Dissertação apresentada ao  
Programa de Pós-Graduação em  
Ciência Política da Universidade  
Federal de Goiás, como requisito  
parcial para a obtenção do título de  
mestre.

Orientador: Profa. Dra. Camila  
Romero Lameirão

Goiânia-GO  
2018

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Tôrres, Renato Meneses

Efetividade deliberativa no âmbito do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Goiânia [manuscrito] / Renato Meneses Tôrres. - 2018.

295 f.: il.

Orientador: Profa. Dra. Camila Romero Lameirão.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Ciências Sociais (FCS), Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Goiânia, 2018.

Bibliografia. Anexos.

Inclui siglas, fotografias, abreviaturas, lista de figuras, lista de tabelas.

1. Conselhos de direitos. 2. CMDCA. 3. Participação. 4. Deliberação. 5. Políticas públicas. I. Lameirão, Camila Romero, orient. II. Título.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ATA DA SESSÃO DE JULGAMENTO DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DE

RENATO MENESES TÔRRES

Ao primeiro dia do mês de novembro de 2018, às 09h, na Sala de Webconferência, Centro de Eventos, Campus Samambaia da Universidade Federal de Goiás, realizou-se a sessão de julgamento da Dissertação de Mestrado do mestrando Renato Meneses Tôrres, intitulada: “*Efetividade deliberativa no âmbito do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Goiânia*”. A Banca Examinadora foi composta pelos seguintes Professores Doutores: Camila Romero Lameirão (PPGCP-FCS (Presidente/UFG), Prof. Dr. Eduardo José Grin (FGV-SP, Membro Externo), Profa. Dra. Ana Karine Pereira (PPGCP-UFG, Membro Interno) e Profa. Dra. Aline Tereza Borghi Leite (Suplente – PPGCP-UFG). O candidato apresentou o trabalho e, em seguida, os examinadores o arguíram, devolvendo-lhe a palavra subsequentemente, para manifestar-se diante das indagações formuladas. Às 11:10 horas, a Banca Examinadora passou a julgamento em sessão secreta, no contexto da qual foram atribuídos ao mestrando os seguintes resultados:

Aprovado(a) ( ) Reprovado(a)

Dr.<sup>a</sup>. Camila Romero Lameirão

Aprovado(a) ( ) Reprovado(a)

Dr. Eduardo José Grin

Aprovado(a) ( ) Reprovado(a)

Dr.<sup>a</sup>. Ana Karine Pereira

Resultado Final: Aprovado

Reaberta a sessão pública, a Presidente da Banca Examinadora proclamou os resultados e encerrou a sessão, de modo a lavrar-se a presente ata, que vai assinada por mim, Maria Auxiliadora Gonçalves de Souza, Secretária do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, e pelos membros da Banca Examinadora.

Maria Auxiliadora G de Souza

## AGRADECIMENTOS

À minha esposa, com amor, admiração e gratidão por sua compreensão, carinho, presença e incansável apoio ao longo do período de elaboração deste trabalho – que os nossos sonhos se realizem. À minha mãe, pelo exemplo de retidão e amor. Aos meus irmãos, cunhadas, sobrinhos e sobrinhas todo o meu carinho. A toda minha família.

À José Antônio Vitti amigo dos tempos de serviço voluntariado no Juizado da Infância e da Juventude de Goiânia e que nos últimos anos, com orgulho e admiração tive como chefe. Responsável por acreditar no meu trabalho, confiar, compreender minhas escolhas e me oportunizar experiências incríveis de vida. Minha eterna gratidão e lealdade.

Aos companheiros de Gabinete, da Diretoria Geral e demais servidores da Assembleia Legislativa de Goiás por colaborarem conosco numa gestão aberta, transparente, dialógica e não medindo esforços em partilhar a responsabilidade na gestão da Casa do Povo.

Aos colegas de mestrado Adriano Costa, Crislaine Campos, Fábio Vilela, Gleice Silva, Lays Moraes, Marcelo Borges, Renato Nascimento, Ricardo Esteves, Sergio Benedito e Thiago de Lima pelas discussões mediadas pelos mestres Francisco Tavares, Camila Lameirão, Pedro Mundin, Fabiana Saddi, Andréa Lucena, Denise Paiva e Francesco Guerra.

Especial referência ao amigo Sergio Benedito, figura ímpar que ensina o que sabe; à querida amiga Ana Carolina que tanto encorajou na decisão quanto ao Mestrado e à Josileide Veras cuja companhia e observações nas reuniões do CMDCA tanto contribuíram para a realização dessa pesquisa.

Aos Conselheiros de Direitos: Aguinaldo Lourenço, Alessandra Araújo, Eduardo Mota, Edson Lucas, Izabela Barbosa e Maura Ferreira que mais do que a contribuição dada à esse e outros trabalhos servem de exemplo pelo comprometimento com a causa da criança e adolescente. À prestimosa Patrícia Silva, servidora pública e assistente social lotada no CMDCA Goiânia, pela contribuição dada no acesso aos documentos que embasam essa pesquisa. Não poderia deixar de frisar minha admiração pelo amigo, professor de Graduação, colega de trabalho da época do Juizado e exemplo para quem milita na área da infância e juventude em Goiânia – Edson Lucas.

À minha estimada orientadora Professora Camila Romero Lameirão (UFG), pelo aconselhamento, condução, correções minuciosas, compreensão e encorajamento dados na produção deste trabalho dissertativo. Aos membros da banca, Professora Ana Karine Pereira

(UFG) e Professor Eduardo José Grin (FGV-SP) pela disponibilidade, pelas observações e atenção concedida a este trabalho.

Aos Conselheiros de Direitos da Criança e do Adolescente de Goiânia. Lendo as atas de inúmeras reuniões enxergamos o quão caro para nós é a democracia e a cidadania de crianças e adolescentes. Tensões, discordâncias, privações, restrições, decepções, conquistas, aprendizado e lutas acompanham a atuação desses abnegados e mantêm um espaço de luta e mobilização pelos direitos de crianças e adolescentes.

“Nenhuma dificuldade há com a democracia, exceto, talvez, a maneira de fazê-la funcionar” (Joseph Schumpeter)

"Quando, numa cidade, dizem alguns filósofos, um ou muitos ambiciosos podem elevar-se, mediante a riqueza ou o poderio, nascem os privilégios de seu orgulho despótico, e seu jugo arrogante se impõe à multidão covarde e débil. Mas, quando o povo sabe, ao contrário, manter suas prerrogativas, não é possível encontrar mais glória, prosperidade e liberdade, porque então o povo permanece árbitro das leis, dos juízes, da paz, da guerra, dos tratados, da vida e da fortuna de todos e de cada um; então, e só então, é a coisa pública coisa do povo" (CÍCERO, Marco Túlio. Da República).

## RESUMO

É surpreendente constatar que a democracia desponta como um valor universal desejável da humanidade ao mesmo tempo em que é apontada como infratora por toda uma geração. O desapontamento com as instituições representativas tradicionais sugere o aprofundamento da democracia e o olhar em direção a alternativas que exijam maior participação e envolvimento da sociedade nas questões públicas. O Brasil pós-democratização constituiu-se país pródigo na experimentação de projetos participativos: conselhos de direitos, orçamento participativo, ouvidorias, projetos de lei de iniciativa popular, controladorias, conferências, audiências públicas. Outrossim, ao se completar trinta anos de promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), documento que abarca em seu bojo importantes institutos de participação – em especial, prevê a criação dos conselhos de direitos como espaços paritários de participação entre Estado e sociedade civil – natural que se questione os resultados obtidos por estas instâncias, ou seja, sua efetividade, com a associação entre participação e políticas públicas. Nessa perspectiva, o estudo a seguir objetiva analisar e compreender o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) de Goiânia sobre dois aspectos: primeiro, quanto aos resultados da atuação do Conselho, ou seja, quanto à sua capacidade de influenciar, controlar e decidir acerca da política pública na área da criança e do adolescente; segundo, com maior ênfase, focado no processo, ou seja, no desenho institucional do órgão, na interação entre os Conselheiros e possíveis entraves ao seu funcionamento. Preliminarmente, aventou-se a possibilidade de que a não confluência em torno de um projeto participativo por parte do aparato estatal incorreria na inefetividade deste órgão. Para tanto foi feita a análise documental, compreendendo a legislação municipal, atas, editais e resoluções do conselho, a observação das deliberações e a realização de entrevistas semiestruturadas. Apoderando-se de farto referencial teórico existente, analisou-se os diferentes graus de institucionalização, democratização e representação na prática deliberativa do Conselho. Após a utilização da metodologia qualitativa de investigação das atas e documentos compreende-se que, mesmo estando presentes em bom nível desde a sua origem, o órgão enfrenta dificuldades no sentido de se formar como ente norteador de políticas públicas. Ao restringir seu campo de atuação como instância participativa a pautas de cunho essencialmente burocráticas o CMDCA Goiânia, muito embora cumpra às funções para as quais foi criado e cujas ações são fundamentais à execução da política de atendimento da criança e adolescente, relega importante atribuição como agente formulador da política da área se transformando em mero legitimador das ações do município. Não obstante, para além dessas observações e da discussão quanto à efetividade, resta evidenciado a importância do órgão quanto ao seu caráter pedagógico, de formação política, de preparação para o debate, para o exercício perene de tolerância e respeito à opinião alheia, tão raros na atualidade, em que pese as condições adversas impostas pela municipalidade.

Palavras-chave: Conselhos de direitos. CMDCA. Participação. Deliberação. Políticas públicas.

## ABSTRACT

It is surprising to note that democracy emerges as a desirable universal value of humanity at the same time that it is singled out as a culprit for a generation. The disappointment with traditional representative institutions suggests the deepening of democracy and the search towards alternatives that require greater participation and involvement of society in public issues. Post-transition Brazil is a country that thrives with the experimentation of participatory projects: rights' councils, participatory budgeting, ombudsman's offices, popular legislative initiatives, controllerships, conferences, public hearings. In addition, upon the completion of thirty years of the promulgation of the Federal Constitution of 1988 (CF/88), a charter that includes important participation institutes – in particular, it provides for the creation of the councils of rights as joint participation spaces between State and society civil - it is natural to ask about the results obtained by these instances, that is, their effectiveness, considering the association between participation and public policies. From this perspective, this study aims to analyze and understand the Municipal Council of the Rights of the Child and the Adolescent (CMDCA) of Goiânia on two aspects: first, regarding the outcomes of the Council's performance, that is, its capacity to influence, control and decide on public policy in the area of children and adolescents; second, with greater emphasis, focused on the process, that is, on the institutional design of the agency, on the interaction between the Directors and possible obstacles to its operation. Preliminarily, we raised the possibility that the nonconfluence around a participatory project on the part of the State apparatus would incur in the ineffectiveness of this agency. For this purpose, a documentary analysis was carried out, including municipal legislation, minutes, edicts and resolutions of the council, observation of deliberations and semi-structured interviews. Taking advantage of a large body of theoretical references, we analyzed the different degrees of institutionalization, democratization and representation in the deliberative practice of the council. After using this methodology of investigation of the minutes and documents we understood that, even though they have been present at a good level since its origin, the agency faces difficulties in constituting itself as a guiding entity of public policies. By restricting its field of action as a participatory instance to essentially bureaucratic guidelines the CMDCA Goiânia, although fulfilling the functions for which it was created and whose actions are fundamental to the execution of the child and adolescent care policy, relegates important attributions as formulator agent of the area's policy by becoming a mere legitimator of the actions of the municipality. Nevertheless, beyond these observations and the discussion on effectiveness, the importance of the agency remains evident in terms of its pedagogical character, political formation, preparation for debate, the perennial exercise of tolerance and respect for the opinion of others, so rare nowadays, despite the adverse conditions imposed by the municipality.

Keywords: Rights' Councils. CMDCA. Participation. Deliberation. Public Policy.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Engajamento associativo dos dirigentes públicos por governo (%) .....	109
Figura 2 – Quadro dos valores da receita e despesa por exercício .....	144
Figura 3 – Captação de recursos 2012 por entidades .....	272
Figura 4 – Prestação de Contas de 2013 .....	273
Figura 5 – Prestação de Contas de 2014 .....	275
Figura 6 – Prestação de Contas de 2015 .....	276
Figura 7 – Prestação de Contas de 2016 .....	278
Figura 8 - Livro de Atas CMDCA .....	281
Figura 9 - Ato posse dos primeiros Conselheiros Tutelares de Goiânia .....	284

## LISTA DE FOTOS

Foto 1 - Reunião com os candidatos sobre as eleições no auditório da antiga sede da Procuradoria da República, onde hoje é a Vigilância Sanitária do Município de Goiânia, na Avenida Universitária. Fonte: Acervo pessoal Edson Lucas (Cecom)  
..... 293

Foto 2 - Apuração dos votos no Auditório da Catedral de Goiânia, Edifício Dom Abel, no Centro. Fonte: Acervo pessoal Edson Lucas (Cecom)  
..... 293

Foto 3 - Encontro dos Conselheiros Eleitos com o representante do Unicef no Brasil à época, Agop Kayayan no Cecom. Fonte: Acervo pessoal Edson Lucas (Cecom)  
..... 294

Foto 4 - Encontro dos Conselheiros Tutelares com a Primeira-Dama Lucide Accorsi. Fonte: Acervo pessoal Edson Lucas (Cecom)  
..... 294

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número de conselhos municipais criados até 1998 .....	101
Tabela 2 - Conferências Nacionais da Criança e do Adolescente até 2017 .....	111
Tabela 3 - Relação numérica e descritiva de documentos analisados .....	121
Tabela 4 - Comparecimento dos Conselheiros em Plenárias no ano de 2017 .....	185

## LISTA DE SIGLAS

ABI – Associação Brasileira da Imprensa

AI – Atos Institucionais

APAE – Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais

CEDCA Goiás – Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente de Goiás

CECOM – Centro de Educação Comunitária de Meninas e Meninos

CEDEP – Centro de Preparação e Desenvolvimento de Pessoal

CEP-UFG – Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Goiás

CGU – Controladoria Geral da União

CMDCA Goiânia – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Goiânia

CMO – Conselho Municipal de Orçamento

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

CNT – Conselho Nacional do Trabalho

Cras – Centros de Referência de Assistência Social

Creas – Centros de Referência Especializado de Assistência Social

CREUB – Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil

CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil

DDP – Directly-Deliberative Polyarchy

DNCr – Departamento Nacional da Criança

DOM Goiânia – Diário Oficial do Município de Goiânia

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

EPG – Empowered Participatory Governance

FDCA – Fóruns de Defesa da Criança e do Adolescente

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMDCA – Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

FUMDEC – Fundação Municipal de Desenvolvimento Comunitário

GPE – Governabilidade Participativa Empoderada

Ibad – Instituto Brasileiro de Ação Democrática

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IEL – Instituto Euvaldo Lodi

IMB – Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano  
Ipea – Instituto de Pesquisas Aplicadas  
Ipes – Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais  
IVJ – Índice de Vulnerabilidade Juvenil  
LBA – Legião Brasileira de Assistência  
LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social  
LOM – Lei Orgânica do Município  
MDB – Movimento Democrático Brasileiro  
OCA – Metodologia do Orçamento Criança e Adolescente  
OP – Orçamento Participativo  
PDD – Poliarquia Diretamente Deliberativa  
PDS – Partido Democrático Social  
PIB – Produto Interno Bruto  
PLIMEC – Plano de Integração Menor-Comunidade  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PNAS – Política Nacional de Assistência Social  
PNCFC – Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária  
PMCFC – Plano Municipal de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária  
PNBEM – Política Nacional do Bem-Estar do Menor  
Prodep – Projeto Democracia Participativa  
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira  
PT – Partido dos Trabalhadores  
SAM – Serviço Nacional de Assistência a Menores  
Segov – Secretaria Municipal de Finanças  
Segov – Secretaria Municipal de Governo  
Semas – Secretaria Municipal de Assistência Social  
Semdus – Secretaria Municipal Desenvolvimento Urbano Sustentável  
Semel – Secretaria Municipal de Esporte e Lazer  
SME – Secretaria Municipal de Educação  
SMEE – Secretaria Municipal de Educação e Esporte  
SMS – Secretaria Municipal de Saúde

Sinase – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo

Simase – Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo

SGD – Sistema de Garantia de Direitos

SNI – Sistema Nacional de Informações

SUS – Sistema Único de Saúde

TCM – Tribunal de Contas dos Municípios

UFG – Universidade Federal de Goiás

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

UnB – Universidade de Brasília

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b> .....	18
<b>1. Participação e deliberação como exercício dialético da democracia</b> .....	27
1.1 Da democracia como valor à hipóstase de poder do povo .....	27
1.2 Aporia democrática: déficit democrático e participação .....	39
<b>2. Cidadania social, sociedade civil, institucionalização da participação no Brasil e o problema da efetividade</b> .....	47
2.1. Surgimento dos direitos de cidadania e da criança e do adolescente no Brasil República	50
2.2. Nova interrupção democrática e a velha política da situação irregular .....	61
2.3. Uma incipiente sociedade civil e suas contribuições para a transição democrática .....	70
<b>3. Constituição cidadã, instituições participativas e o ECA como novo marco de políticas públicas</b> .....	78
3.1. Dos instrumentos de participação à constitucionalização dos direitos de crianças e adolescentes .....	78
3.2. O princípio da proteção integral .....	86
3.3. Participação social, conselhos, sociedade civil e os estudos sobre participação .....	94
3.4. O debate acerca da efetividade .....	103
3.5. Gestão democrático popular e a ressignificação do conceito de cidadania .....	107
<b>4. O processo deliberativo no âmbito do CMDCA Goiânia</b> .....	119
4.1 Delineamento metodológico da pesquisa realizada no âmbito do CMDCA Goiânia .....	120
4.2 O contexto histórico, político e participativo no âmbito do município de Goiânia .....	123
4.3 O processo deliberativo do CMDCA Goiânia .....	132
4.3.1. Gênese e aspectos gerais do CMDCA Goiânia .....	133
4.3.2. Algumas deliberações marcantes no âmbito do plenário do CMDCA Goiânia .....	154
4.3.3. Da participação, engajamento e qualificação dos Conselheiros .....	184
<b>Conclusão</b> .....	194
<b>Referências Bibliográficas</b> .....	202

Anexo 1: Relação de Conselhos .....	222
Anexo 2: Análise das atas – Categorização para análise das atas do CMDCA.....	231
Anexo 3: Roteiro de entrevista .....	236
Anexo 4: Roteiro de coleta de dados – Relatório geral de informações sobre o município...	238
Anexo 5: Parecer de Aprovação do CEP-UFG .....	241
Anexo 6: Relação de documentos CMDCA.....	247
Anexo 7: Formação CMDCA.....	254
Anexo 8: Relação de entidades beneficiadas pelo FMDCA.....	271
Anexo 9: Registros Históricos CMDCA .....	280

## Introdução

A democracia parece ter se consolidado como valor universal e forma de governo ideal ao longo dos últimos tempos. Amartya Sen (1999), escritor e economista indiano laureado com Prêmio Nobel de Economia em 1998, questionado sobre o que considerava ser o evento mais importante do século XX, foi peremptório ao apontar a primazia da emergência da democracia como forma de governo. Assim, muito embora o debate acerca da democracia como forma de governo seja milenar, foi apenas no século XX que este regime atingiu seu auge e maturidade galgando-se a valor universal (SEN, 1999) e à concepção hegemônica da sua forma, como a conhecemos atualmente.

Por concepção hegemônica da democracia<sup>1</sup> Leonardo Avritzer e Boaventura de Sousa Santos (2002) entendem um modelo teoricamente dominante de se tratar a democracia. Por sinal, uma concepção essencialmente fundamentada na resposta a uma questão sensível feita por Joseph Schumpeter – “De que maneira será tecnicamente possível ao povo governar?” – que, insatisfeito com a singela definição de “governo do povo”, ensejou contornos finais ao entendimento da democracia como método político<sup>2</sup> voltado à tomada de decisões (SCHUMPETER, 1961 [1942], p. 295). Nascia assim a teoria democrática hegemônica, com base em instituições representativas, formadas por representantes escolhidos por sufrágio universal, a intermediar a relação entre o indivíduo, a sociedade e o próprio poder, com vistas à tomada de decisões baseadas na vontade da maioria, e não de todos.

Considerando que “todo processo hegemônico produz um processo contra hegemônico” (AVRITZER; SANTOS, 2002, p. 43), após a Segunda Guerra Mundial, em especial, nas décadas de 1960 e 1970, observa-se a preocupação quanto à formulação de modelos alternativos à democracia representativa, em razão da crescente crise de representatividade, da insatisfação e dos questionamentos acerca da qualidade das decisões governamentais e da realização da justiça social. Assim, muito embora esta fórmula hegemônica elitista pautada na sobrevalorização dos mecanismos de representação tenha preponderado, surgiram uma série de outras discussões concernentes à democracia, sobretudo

---

<sup>1</sup> Há inúmeras outras formas de se referir a uma teoria sobre democracia, optando-se neste trabalho por uma “teoria democrática hegemônica”. Para exemplificar, Carole Pateman (1992) prefere nominar “teoria contemporânea da democracia” assim definida: “*Essa teoria, de caráter empírico ou descritivo, concentra-se na operação do sistema político democrático tomado como um todo e baseia-se nos fatos das atitudes e dos comportamentos políticos atuais, revelados pela investigação sociológica*” (PATEMAN, 1992 [1970], p. 24-25)

<sup>2</sup> “A democracia é um método político, isto é, um certo tipo de arranjo institucional para chegar a uma decisão política (legislativa ou administrativa) e, por isso mesmo, incapaz de ser um fim em si mesmo, sem relação com as decisões que produzirá em determinadas condições históricas” (SCHUMPETER, 1961, p. 261).

no que tange ao seu aprofundamento. Esse movimento exigia a ampliação dos mecanismos de participação e mobilização social e a possibilidade de vocalizar demandas variadas do maior número de pessoas, tornando-as corresponsáveis e capacitando-as para o exercício do poder político.

Nesta perspectiva, destacar-se-ão os trabalhos teóricos da inglesa Carole Pateman (1992), do canadense Crawford Brough Macpherson (1978), do alemão Jürgen Habermas (1997), entre muitos outros a serem qualificados como participacionistas ou deliberacionistas, bem como a adoção de experiências participativas nos países do hemisfério sul, destacadamente, Brasil e Índia (AVRITZER; SANTOS, 2002).

No Brasil, em especial, o recente processo de democratização propiciou o surgimento de um conjunto destas formas ampliadas de participação política. Notadamente, a Constituição Federal (CF) de 1988 previu a criação de conselhos gestores de políticas públicas em diversas áreas, com destaques, no âmbito da saúde, da seguridade social, da criança e do adolescente, do meio ambiente e da assistência social. Ao lado de outras inovações institucionais, trazidas pela mesma Constituição, esses conselhos se particularizam por se constituírem como órgãos colegiados permanentes, deliberativos e vinculados, nos três níveis de governo, integrados à estrutura administrativa do Estado. Assegurar-se-ia, assim, a partir da CF/88, a edição de uma ampla gama de legislações de cunho participativo<sup>3</sup>, o compartilhamento das decisões tomadas no âmbito dos referidos conselhos gestores e a corresponsabilidade na formulação orçamentária, contribuindo para a expansão destes conselhos pelo território brasileiro.

Destarte, o trabalho ora apresentado toma como objeto de estudo o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) de Goiânia, sob a perspectiva qualitativa de seus resultados deliberativos e, especialmente, do processo que estrutura o seu funcionamento. Trata-se de órgão público normativo, deliberativo e controlador da política de atendimento, com a composição paritária de seus membros, nos termos da Lei Federal nº 8.069, de 13/07/1990 (ECA) e da Lei Orgânica do Município (LOM), sendo vinculado administrativamente à Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas), conforme a Lei Municipal nº 8.483, de 29/09/2006.

---

<sup>3</sup> A título de exemplificação de legislações com conteúdo participativas tem-se: Lei 8.069, de 13/07/1990 (ECA); Lei 8.080, de 19/09/1990 (SUS); Lei 8.742, de 07/12/1993 (Loas); Lei 10.257, de 10/07/2001 (Estatuto das Cidades).

A escolha do tema e objeto de pesquisa se dá em razão do conturbado contexto político atual, e pela aversão à política identificada no forte questionamento das instituições representativas tradicionais. O último boletim do Latinobarómetro (2017), por exemplo, reafirma dados preocupantes em relação à democracia, sobretudo, o aumento gradual de indiferença com o regime democrático (25%). Torna-se propício, portanto, proceder à avaliação de novos arranjos democráticos que teoricamente levem em consideração maior participação e influência por parte da sociedade civil na formulação e decisão de políticas públicas.

Concomitantemente à questão supracitada, há de se ressaltar o crescimento exponencial experimentado nos últimos anos de instrumentos de participação social, com a proliferação e segmentação de conselhos de direitos, instituição de controladorias e ouvidorias e realização de processos conferencistas. Notadamente, dentre estes institutos participativos, optou-se nesta investigação pelo estudo da efetividade deliberativa do conselho. Tal escolha se justifica pelo seu caráter interinstitucional, sua previsão constitucional e infraconstitucional, e mesmo a vinculação de recursos de determinadas políticas públicas a decisões deste órgão, pressupondo-se relativa capacidade de influenciar na gestão local.

A disseminação destes novos arranjos institucionais participativos tem ensejado intensos debates acerca do êxito do processo deliberativo como mecanismo de inserção da sociedade civil nas discussões de políticas públicas. Por conseguinte cabe avaliar suas contribuições para a evolução qualitativa do processo democrático brasileiro, com a inclusão de setores diversos da sociedade e não apenas dos eleitos.

Em tese, ao conceder aos cidadãos prerrogativas na formulação de políticas públicas, em espaços concebidos sob a égide de princípios que contemplem a igualdade de participação, a igualdade de deliberação, a inclusão deliberativa, a publicidade, a pluralidade, a liberdade, a reciprocidade, a autonomia e a provisoriedade, o Estado, seguramente, dá maior legitimidade às decisões políticas. Isto porque entende-se que a natureza deliberativa efetivamente confira a estas instituições prerrogativas de debate, decisão e controle de políticas públicas voltadas para o segmento, o que teoricamente ensejaria a possibilidade direta de influenciar no orçamento público<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Por conseguinte, seria razoável afirmar, sob um ponto de vista mais amplo, em primeiro lugar, que o debate acerca da efetividade destas instituições participativas é decorrente dos efeitos ou impactos dos processos deliberativos sobre as decisões de políticas públicas. E, em segundo lugar, que tal debate se insere nas discussões sobre as possibilidades de aprofundamento democrático, definido aqui como a criação de instituições que

Infere-se, portanto, a importância quanto à observância da qualidade do processo deliberativo realizado no âmbito dessas instâncias e, conseqüentemente, a relevância da avaliação e análise da efetividade deliberativa, aqui entendida quanto à sua capacidade de decidir, influenciar, controlar e produzir resultados referentes à determinada política pública (CUNHA, 2009). Assim, na medida em que o processo deliberativo passa a ser analisado de forma mais detida, demonstrando-se a forma como a deliberação ocorre, os sujeitos envolvidos, os modos como se relacionam e as temáticas mais recorrentes, tem-se condições objetivas de avaliar as instituições em si mesmas e seu papel no cumprimento das funções e objetivos para as quais foram legalmente criadas, em especial, no tocante à deliberação e controle de políticas públicas.

Outrossim, essa crescente associação entre participação e políticas públicas tem levado muitos pesquisadores brasileiros, em diversas áreas do conhecimento, a realizar estudos sobre a efetividade deliberativa dos conselhos de direitos (e sobre a efetividade das instituições). Atualmente, numa análise *stricto sensu* das pesquisas de efetividade e considerando os dados a serem levantados no âmbito desta pesquisa, poder-se-ia argumentar que os estudos dessa natureza adotam diferentes métodos de abordagem. Um primeiro conjunto está focado nos aspectos internos do conselho, em especial, alguns pesquisadores preocupados com a atuação da sociedade civil, suas limitações e sua capacidade de dialogar, de deliberar, de ser representativa e de influenciar determinada política pública. Já um segundo grupo está integrado por pesquisadores que discutem a efetividade sob o ponto de vista dos resultados (AVRITZER, 2011).

Alguns dos integrantes do primeiro conjunto, Eleonora Cunha, Debora de Almeida, Claudia Faria e Uriella Ribeiro, defendem a existência de deliberação nas instituições participativas em algum momento e adotam uma metodologia investigativa de característica eminentemente qualitativa, “com clara opção pela utilização da ‘teoria democrática deliberativa’ como referência” (CUNHA *et al*, 2011). Dando continuidade à análise do grau de efetividade destas instituições participativas, estas autoras, destacam as condições empíricas essenciais à deliberação elencando fatores sistêmicos (exógenos) e intrassistêmicos (endógenos). Cunha *et al* (2011), com base em outras referências, definem ainda como fatores ou variáveis exógenas aqueles relacionados à dinâmica associativa da cidade e ao projeto político de seus governantes, à capacidade fiscal e administrativa dos municípios e às

---

possibilitam a inclusão de novos atores nos processos formais de decisão, especialmente aqueles que serão diretamente afetados pelos efeitos da decisão tomada (AVRITZER, 2011).

características das políticas públicas; e, como endógenos, os fatores ou variáveis referentes ao desenho institucional dos conselhos, considerando a análise, sobretudo, das leis de criação, de alteração e dos regimentos internos dos conselhos, a partir dos quais outras variáveis serão elencadas. Mediante estas análises, então, aferem o respectivo grau de institucionalização, o grau de democratização e o grau de representação dos conselhos.

Também focados no campo interno dos conselhos, em especial na atuação da sociedade civil no âmbito destas instituições participativas, citam-se Mario Fuks, Renato Perissinotto, Nelson de Souza, Luciana Tatagiba e Evelina Dagnino. Estes autores e autoras dedicam-se a estudar os problemas relacionados à representatividade, à capacidade da sociedade civil impor sua agenda e às assimetrias de poder existentes entre seus integrantes em âmbito interno, dificultando ou impedindo que o processo decisório resultante de suas deliberações efetivamente produza políticas públicas mais abrangentes e inclusivas. Dagnino (2002), por exemplo, destaca a qualificação técnica e política necessária às deliberações no âmbito destes espaços participativos. Por sua vez Fuks, Perissinotto e Souza (2004) apontam a supremacia e influência dos representantes governamentais na condução destes debates deliberativos, o que reflete no processo decisório.

Por outro lado, há um segundo grupo para o qual a ênfase se coloca nos resultados, neste caso, exigindo padrões de comparabilidade dos efeitos produzidos por estas instituições. Nesse conjunto de autores, destacam-se Soraya Cortes, Alexander Vaz, Roberto Pires e Brian Wampler. Estes pesquisadores preocupar-se-ão tanto com os momentos deliberativos quanto com os não-deliberativos, tendo como “objeto... a influência das [instituições participativas] sobre o acesso de bens e/ou serviços públicos” (Cunha *et al*, 2011, p. 20). Em seu trabalho, Soraya Cortes (2011) destaca que o enfoque dado aos estudos de participação política concentram-se nas razões que levam os indivíduos a participarem, não se referindo diretamente às instituições participativas. Assim, sugere que o enfoque deve ser no funcionamento do fórum e nos seus resultados. Já Brian Wampler (2011) destaca o caráter incremental das instituições participativas no Brasil, constituindo-se como parte de um processo no qual os governos podem ou não se submeter para legitimação de sua agenda política – aspecto este que fundamenta o estudo destas instituições conforme o apoio ou respeito às prerrogativas destas.

Feitas perfunctoriamente as ponderações teóricas referentes à efetividade deliberativa das instituições participativas sob este eixo de análise, almeja-se com este estudo analisar a capacidade propositiva e as deliberações ocorridas no âmbito do CMDCA de Goiânia no que

tange à produção de políticas públicas destinadas às crianças e adolescentes. Destarte, cabe investigar se esta instituição se constitui um modelo inclusivo de participação da sociedade civil na gestão local e, de maneira particular, de que maneira se desenvolve esse processo internamente.

Ressalva-se a existência de poucos estudos a avaliar os impactos sobre as políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes no âmbito dos municípios, dada a dificuldade de responsabilização e mensuração dos resultados dos governantes locais nas políticas voltadas para este público específico. Outro fator determinante seria a peculiar característica de transversalidade e intersectorialidade que pontua tais políticas que, inevitavelmente, envolvem outros setores (saúde, educação, assistência social, etc.), aumentando o grau de sofisticação que exigiriam estas avaliações a permitir conclusões seguras a respeito (MENICUCCI, 2010).

Para o estudo proposto nesta dissertação, sustentam-se como hipóteses que: 1) o processo deliberativo seja limitado no que tange aos seus aspectos propositivos, em que pese, a priorização de uma agenda de natureza mais burocrática em detrimento de discussões voltadas às políticas públicas para crianças e adolescentes; 2) apenas a existência de normas a pautar sua organização e funcionamento internos, por si só, não são suficientes à promoção de deliberações qualificadas; 3) a resistência histórica das administrações municipais ao compartilhamento real da gestão das políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes em Goiânia.

Muito embora o presente trabalho não tome um (aspectos propositivos) como mais importante que o outro (aspectos burocráticos), verificou-se por meio da leitura prévia das atas, editais, resoluções e documentos, bem como das observações feitas das reuniões do referido Conselho, a ocorrência de deliberações essencialmente burocráticas. Estas últimas ficaram detidas à tomada de contas de projetos financiados pelo Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fmdca), a despeito das eleições de conselhos tutelares, de eleições internas, com pouquíssimas discussões acerca das políticas públicas voltadas para a área.

Ademais, o CMDCA Goiânia afigura-se como um dos primeiros conselhos instituídos por lei no município após a CF/88, ou seja, com razoável tempo de existência a permitir uma observação produtora de seus mecanismos de organização interna e de funcionamento, das instituições que a integram, a forma como se relaciona com os demais entes e todas as questões que eventualmente possam contribuir para o processo de qualificação de suas

deliberações. Muito embora essas normas instituidoras e regulamentadoras de seu funcionamento sejam importantes instrumentos balizadores da atuação dos conselheiros de direitos, isoladamente não parecem ser indutoras de um processo qualificativo das discussões travadas nessa esfera.

Há também um enorme distanciamento entre o CMDCA Goiânia e o Executivo municipal. Em princípio, tal constatação corresponde às observações feitas por Evelina Dagnino (2002), ao chamar a atenção para a natureza conflitiva existente entre sociedade civil e governo, diretamente relacionada ao grau de identificação dos projetos políticos das partes envolvidas. A autora alerta para o fato de que a não partilha efetiva do poder deliberativo, “com frequência se transforma na prática em função consultiva ou até mesmo apenas legitimadora das decisões tomadas nos gabinetes” (p. 282-3), corroborando para que, por vezes, o conselho se constitua em órgão à parte do restante do aparelho estatal municipal ao qual efetivamente compete à tomada de decisões – “acabam se constituindo como ‘ilhas’ separadas, em ‘institucionalidades paralelas’, conservadas à margem e com difícil comunicação com o resto do aparato estatal” (p. 283).

Dagnino (2002) aponta para a existência de vários fatores impeditivos ao pleno exercício do poder de deliberar sobre políticas públicas, tanto por parte do Estado quanto da sociedade civil, a saber: *(i)* resistência pura e simples por parte do Estado a um processo inclusivo e participativo; *(ii)* dificuldades imanentes ao funcionamento do Estado, tais como, a burocracia, a lentidão, a falta de preparo e; *(iii)* a falta de qualificação técnica e política do segmento da sociedade civil, para citar os principais. A autora chama a atenção para os casos em que Estado e sociedade civil atuam de forma conjunta para mitigar as dificuldades supracitadas, resultando nas seguintes possibilidades: *(i)* compartilhamento individual ou coletivo de projetos políticos de cunho participativo e democratizante; *(ii)* complementariedade no sentido de cada um no exercício de sua função, de suas competências e de suas atribuições, a seu modo, suprir a necessidade do outro e; *(iii)* parceria visando suprir a ausência de qualificação específica ao tratamento de políticas muito peculiares.

Em sua pesquisa, Dagnino (2002) observa a existência de casos de sucesso quando Estado e sociedade civil optam por um projeto de complementariedade, muito embora, destaque que a complexidade dessa relação por vezes gere o que ela chama de “confluência perversa”. Tal fenômeno se caracteriza como um projeto participativo no qual o Estado gradativamente transfere suas responsabilidades à sociedade civil sob a alegação de que

tenham “competência técnica” e se constituam em legítimos interlocutores, o que requer, na concepção da referida autora uma “sociedade civil ativa e propositiva” (p. 289).

Ao tomar como exemplo o caso do Conselho Cearense dos Direitos da Mulher (CCDM), e destacar o cenário inicial favorável à atuação da sociedade civil, Dagnino faz alguns alertas. Ao mesmo tempo em que esta última não deve se imiscuir ao papel de protagonista visando aferir resultados concretos à causa, igualmente também deve resistir às eventuais disputas internas, à possibilidade de distanciamento de suas bases sociais e, ao final, evitar o risco de se constituir um projeto que sirva apenas e exclusivamente ao Estado como fundamento a uma retórica modernizante de gestão.

Dentre os questionamentos a pautar esta investigação tem-se: 1) a participação em conselhos de direitos, como o CMDCA, contribui para o aprimoramento da democracia? 2) de que forma sociedade civil organizada e Estado manifestam seus interesses e influenciam nas deliberações? 3) como se dá a relação do CMDCA Goiânia com outros órgãos e atores, em especial, com o poder Executivo municipal? 4) a interação com os representantes governamentais contribui de alguma forma para qualificar (com informações, dados técnicos, etc.) os temas debatidos? 5) os representantes não-governamentais conseguem sensibilizar o Executivo para suas pautas?

Percorrendo o arcabouço metodológico referente ao estudo da efetividade deliberativa das instituições participativas produzidos até o momento, resumidamente, percebeu-se a realização de estudos e pesquisas de tendência fortemente qualitativas, com gradativa tendência de crescimento na aplicação de métodos quantitativos de análise de conteúdo. Este trabalho utiliza-se de método qualitativo de pesquisa, mediante a realização de entrevistas, a observação de reuniões e deliberações e, finalmente, a análise interpretativa de atas, documentos, leis e regimento do CMDCA, considerando a presença ou ausência de determinado conteúdo.

Estruturalmente, o texto a seguir se desenvolve da seguinte forma: no primeiro capítulo são apresentadas breves considerações acerca da democracia, (i) de sua importância como valor incutido no imaginário da sociedade ocidental, (ii) dos elementos constitutivos de um entendimento hegemônico acerca da democracia, (iii) dos aspectos determinantes à formação de alternativas ao modelo hegemônico, em especial, focando-se nos modelos participacionistas e deliberacionistas, como resultado do perene exercício dialético a que se submete o regime democrático. No segundo capítulo, discorre-se sobre a construção da cidadania no Brasil, da relação entre Estado e sociedade desenvolvida a partir da Proclamação

da República (1889) até o final da Ditadura Militar (1985), com olhar especial para a evolução dos direitos da criança e do adolescente. O terceiro capítulo continua a trajetória de consolidação das políticas destinadas aos infantes a partir da CF/88, atentando aos institutos de participação recepcionados pela Carta constitucional. Além disso, apresenta-se um breve histórico acerca dos aspectos influenciadores, o novo paradigma infraconstitucional, a evolução dos estudos da participação, culminando com a questão da efetividade e, finalmente, a necessária relação entre democracia, cidadania e infância. Por fim, no quarto capítulo, expõe-se um breve panorama acerca do contexto participativo no âmbito do município de Goiânia com a apresentação do estudo empírico realizado no CMDCA e a análise dos achados empíricos à luz da teoria apresentada.

Ressalta-se a importância da temática proposta no sentido de se constituir em mais um esforço para a compreensão desta instância participativa e da atuação da sociedade civil. Trata-se de uma contribuição aos inúmeros estudos que visam avaliar a capacidade ou condição dessas instituições para a melhoria e transformação dos governos, para implementação de políticas públicas e, finalmente, para a melhoria de vida dos pequenos cidadãos, crianças e adolescentes, cujo acesso aos bens públicos e direitos devem ser garantidos.

Não por acaso torna-se premente o exercício contínuo e perene pelo reconhecimento dos direitos de cidadania dessa parcela da sociedade, dada a indiferença histórica e os desafios no seu enfrentamento. As dificuldades são várias: seja em relação à alta mortalidade de jovens causada por homicídios; à contumaz indiferença à efetivação de direitos básicos (saúde, educação, convivência familiar e comunitária, etc.); e ao enfrentamento ao envolvimento precoce desse grupo com atos infracionais (questão de maior apelo da opinião pública) e consequente aplicação da medida socioeducativa, conforme o paradigma da proteção integral e da legislação infraconstitucional.

Por fim, faz transparecer a responsabilidade por parte da sociedade civil na vigilância, fiscalização e controle das ações do Estado utilizando-se de instrumentos legítimos de atuação e participação. Tal responsabilidade, em observância ao princípio da descentralização, recai sobre a municipalidade, despertando nos últimos anos assaz curiosidade quanto à compreensão da atuação e funcionamento dos conselhos de direitos, motivando o presente estudo acerca dos processos deliberativos realizados no CMDCA Goiânia.

## 1. Participação e deliberação como exercício dialético da democracia

Pretende-se nas linhas a seguir discorrer acerca da democracia enquanto forte valor que emerge das sociedades ocidentais e os desdobramentos decorrentes de seu desenvolvimento ao longo do tempo. Especial atenção será dada aos modelos participacionista e deliberacionista surgidos a partir da década de 1960, bem como as intempéries que, ao colocarem em xeque essa forma de governo gerando crises de instabilidades, também viabilizaram a criação de espaços no âmbito dos Estados que permitem maior participação e controle por parte dos cidadãos das políticas e dos recursos públicos.

### 1.1 Da democracia como valor à hipóstase de poder do povo

Democracia é um daqueles vários termos da ciência política com significados diversos, com inúmeros desdobramentos, a ensejar acirrados debates desde os primórdios da ciência política. Originalmente concebida como governo ou poder do povo na Grécia<sup>5</sup>, adquiriu ao longo do tempo diversos significados<sup>6</sup>, conservando “a fluidez e a incerteza dos confins” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 5), sem, contudo, deixar de ser fundamental na compreensão e organização do homem em sociedade. Com base no conceito de democracia, muitos temas de estudo na ciência política se estruturaram mediante subtemas interligados, conferindo à teoria democrática diferentes caminhos e oportunizando o desenvolvimento de novos debates. Usada no dia a dia, a ilustrar as manchetes políticas de jornais, caracteriza-se por seu caráter axiológico e conteúdo fortemente ideológico<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Giovanni Sartori (1994) entende que governo ou poder do povo seja o conceito da democracia etimológica, tal qual concebida originalmente. Segundo Heródoto: “Era preciso estabelecer uma forma de governo que conservasse a igualdade de todos os cidadãos, este direito precioso que todos os homens trazem de nascença”. (HERÓDOTO [484 a.C.-425 a.C.], 2006, p. 14). Platão, no diálogo entre o Estrangeiro e o Jovem Sócrates: “Estrangeiro: Uma terceira forma de governo é o da multidão, denominado democracia, não é isso? Jovem Sócrates: Certamente”. (PLATÃO [427? a.C.-347? a.C.], 2015, p. 145). “Na tipologia aristotélica, que distingue três formas puras e três formas corruptas, conforme o detentor do poder governa no interesse próprio, o ‘Governo da maioria’ ou ‘da multidão’, distinto do governo de um só ou de poucos (...)” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 320).

<sup>6</sup> Muito embora o singelo conceito de democracia grego perdure como cerne dos ideais modernos da democracia e de suas instituições, esta se constitui um “amálgama de elementos que não formam um todo completamente coerente” (DAHL, 2012, p. 17-18) adquiridos ao longo da história do homem. De maneira análoga, Sartori (1994) chama a atenção para o fato de que tanto o uso denotativo quanto o uso conotativo da palavra democracia se transformaram ao longo do tempo, levando à simples constatação de que a atual concepção de democracia guarda poucas relações com sua origem.

<sup>7</sup> “Pode ser usado como base na orientação política do usuário para gerar reações emocionais, para obter aprovação ou desaprovação de um certo comportamento, para provocar, enfim, consenso ou dissenso” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 5-6).

Preliminarmente e de forma perfunctória, a democracia tal qual conhecemos hoje, na lição de Robert A. Dahl (2012), é fruto essencialmente da ideia clássica grega, da tradição republicana romana, da ideia de governo representativo e do ideal de igualdade política. Assim, sob a perspectiva da democracia clássica grega, ressalta-se o fato de anteverem o direito do povo de se governar, que seria determinante para a criação das instituições democráticas contemporâneas. Ademais, muito embora contraditória à realidade prática da sociedade grega, chamaram a atenção para a criação de importantes concepções da democracia a saber: o sentimento de bem geral em contraposição aos interesses pessoais; a necessidade de equidade (homogeneidade) nas relações entre os cidadãos; a relação entre a escala e a qualidade de uma democracia; a importância da participação direta e do ato de deliberar; o engajamento político do cidadão nas questões públicas e, finalmente, a autonomia ou soberania do Estado para resolução de suas questões internas sem a influência externa (DAHL, 2012). Por outro lado, Dahl preleciona três limites ao modelo clássico grego: o fato da democracia ter um caráter mais exclusivo do que inclusivo; o não reconhecimento de direitos universalmente reconhecidos e sua limitação de eficácia relacionada ao tamanho do Estado.

Como legado, fruto da concepção republicana de democracia, cabe destacar a preocupação em comum com a função do povo neste processo, existente entre as vertentes aristocrática (ou conservadora)<sup>8</sup> e democrática<sup>9</sup>. Estas vislumbram seu papel, porém, de forma dicotômica: na primeira, restringindo o povo à escolha de seus líderes, enquanto na segunda erigindo o bem-estar do povo à qualidade de um bom governo. Outro fator em comum entre ambas diz respeito à preocupação com a concentração de poder em uma única ou poucas pessoas, que na visão dos conservadores seria mitigada com a formação de um governo misto, de forma a combinar os interesses individuais e coletivos no âmbito da monarquia, da câmara alta aristocrática e da câmara dos comuns. Por sua vez, na versão democrática, um arranjo para dirimir a concentração de poder seria o governo tripartite, subdividido em poderes legislativo, executivo e judiciário.

Com base nestas concepções republicanas, surgem questões como: os mecanismos para coadunar interesses diversos em sistemas complexos; os instrumentos de negociação de

---

<sup>8</sup> Versão que tem entre os seus principais representantes: Aristóteles, Francesco Guicciardini e John Adams. Essa defesa da inapetência do povo para governar é feita por Francesco Guicciardini, em suas Reflexões, quando assim define povo: “Quem disse um povo disse realmente um animal, louco, cheio de mil erros, de mil confusões, sem capacidade de juízo e de escolha, sem estabilidade” (GUICCIARDINI, 1995 [1530], p. 109).

<sup>9</sup> Destacam-se entre os seus defensores nomes como: Maquiavel, Montesquieu e Thomas Jefferson.

conflitos; as formas de equilibrar o interesse coletivo com os interesses pessoais em democracias de grande escala; as dúvidas em relação à aplicabilidade do ideal republicano de democracia no âmbito dos grandes Estados nacionais (DAHL, 2012). No tocante à ideia de governo representativo, em breves linhas<sup>10</sup>, observa-se que, muito embora, tenha se originado na Grécia clássica, somente a partir do maior desenvolvimento das instituições representativas em meados do século XIX, verificou-se a unificação dos ideais democráticos com os representativos. Questões como o conflito de interesses e o surgimento de grupos diversificados de interesses passam a fazer parte da paisagem democrática como algo normal e positivo ao sistema político. Finalmente, em relação à concepção de igualdade política, a que Dahl (2012) nomina como “princípio forte da igualdade”, ou seja, a crença num sistema primitivo de democracia em que todos estão qualificados para participar do governo, muito embora se constitua no sistema ideal, na prática democrática, apenas alguns efetivamente participam<sup>11</sup>. Trata-se de uma questão sensível e persistente da teoria democrática.

Emerge de todas estas ideias e contradições que definem a democracia como é hoje o valor democrático, tal e qual signo do único regime desejável nos dias atuais<sup>12</sup>. Mas o que faz desta palavra polissêmica, concepção de governo por anos rechaçada, uma ideia universalmente popular? Nos termos do prólogo escrito por Renato Janine na obra “O ódio à democracia”, de Jacques Rancière, “democracia é hoje um significante poderoso, palavra bem-vista e que agrega um número crescente de possibilidades, indo da eleição pelo povo até a igualdade entre os parceiros no amor” (RANCIÈRE, 2014, capa). Para Jean Drèze e Amartya Sen: “ter um sistema de governo democrático é um fim em si mesmo” (DRÈZE; SEN, 2015, p. 267). Fato é, conforme sentenciou Giovanni Sartori (1994, p. 18), que “a democracia se transformou numa palavra universalmente honorífica” e que sofre com uma “distorção terminológica e ideológica” muito bem ilustrada, conforme destacado por este autor, nas palavras de George Orwell:

---

<sup>10</sup> Esta questão será melhor explorada ao longo do presente capítulo. Adianta-se que o referido tema será debatido sob a perspectiva da crise de representatividade nas democracias contemporâneas.

<sup>11</sup> Questão que apesar de o cientista político norte-americano ter se comprometido a responder satisfatoriamente, permanece sem resposta desde a origem do termo: “Ainda que todas as pessoas adequadamente qualificadas para participar da tomada de decisões coletivas devessem, por direito, ser incluídas no *demós*, e este devesse tomar decisões coletivas por um processo democrático, que pessoas *são* adequadamente qualificadas e, portanto, deveriam ser incluídas no *demós*?” (DAHL, 2012, p. 50, grifos no original).

<sup>12</sup> Robert Dahl destaca o quão popular e desejável se tornou o regime democrático: “A maioria dos regimes reclama algum tipo de direito ao título de ‘democracia’; e aqueles que não o fazem insistem que seu exemplo particular de governo não democrático é um estágio necessário no caminho para a ‘democracia’ definitiva” (DAHL, 2012, p. 2).

No caso de uma palavra como democracia, além de não existir uma definição com que todos concordem, a tentativa de cri-la sofre resistência de todos os lados. É um sentimento quase universal: quando dizemos que um país é democrático, nós o estamos elogiando; em consequência, os defensores de todo tipo de regime alegam que ele é democrático e temem que tenham de deixar de usar a palavra se esta for atrelada a algum significado. As palavras desse tipo são muitas vezes usadas de maneira conscientemente desonesta. Ou seja, a pessoa que as utiliza tem sua própria definição particular, mas permite que o ouvinte pense que ela quer dizer algo bem distinto (ORWELL, 2011, p. 79).

Pelo exposto, esta profusão de significados, ao mesmo tempo que galgou a democracia à valor universal, igualmente criou distorções. Para Sartori (1994) a preocupação dos cientistas políticos, a partir da década de 1940, na construção de uma distinção entre as teorias normativas e descritivas da democracia com vistas a tornar real os ideais e valores ditos democráticos, promoveu inúmeras mudanças no âmbito do vocabulário político com a criação de variados conceitos e o perigo de que “novas teorias podem tornar-se justas a partir de manipulações verbais” (SARTORI, 1994, p. 10). Nesse sentido, na visão do cientista político italiano, a democracia passou a caracterizar-se por sua complexidade de conceituação, tomando sentido meritório e, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, utilizada indiscriminadamente ao sabor e conveniência de uma corrente doutrinária que entende que as palavras podem ter qualquer acepção<sup>13</sup>: “Se todos afirmam ser democratas, e quanto mais a democracia tiver de ser um conceito que abrange tudo, tanto mais provável é acabarmos chegando à profusão, e no geral, à confusão conceitual” (SARTORI, 1994, p. 19).

Não demorou para que ao sabor do uso indiscriminado do vocábulo democracia e à medida que esse sistema se consolidava num contexto de mundo dividido pela Guerra Fria surgissem os primeiros questionamentos. Ao mesmo tempo, e a partir de então, ocorreu um processo contínuo de exercício dialético do sistema democrático, com a construção de alternativas ao modelo hegemônico então esposado por Schumpeter (1942). Na década de 1960, Gabriel Abraham Almond e Sidney Verba (1963), na esteira dos estudos dedicados à cultura política<sup>14</sup> e da preocupação com a consolidação do sistema democrático, exaltavam a

---

<sup>13</sup> O'Donnell chama a atenção para a importância dos significados das palavras, em especial, no tocante à democracia, porém, com o cuidado para outras questões resultantes de tal processo: “Nenhuma teoria sobre qualquer tema social deveria omitir o exame dos usos linguísticos do seu objeto. A palavra democracia, desde tempos imemoriais, recebeu fortes (mas diferentes) conotações morais, todas fundamentadas em uma visão dos cidadãos como agentes. Isso estende à teoria da democracia, inclusive a de orientação empírica, os complicados, mas inevitáveis problemas da filosofia política e da teoria moral” (O'DONNELL, 1999, p. 656).

<sup>14</sup> Almond e Verba assim a definem (1989 [1963], p. 12): “O termo ‘cultura política’ refere-se portanto às orientações especificamente políticas – atitudes em relação ao sistema político e suas diversas partes, e atitudes a respeito de seu papel no sistema. Nós falamos de uma cultura política da mesma maneira como falamos de uma

importância da participação e do envolvimento dos cidadãos na política como fator determinante para a formação de uma “cultura cívica” – termo cunhado para designar “as maneiras pelas quais as elites políticas tomam decisões, suas normas e atitudes, bem como as normas e atitudes do cidadão comum, sua relação com o governo e seus concidadãos” (ALMOND; VERBA, 1989 [1963], p. 3).

Estes autores acreditavam na “explosão” de uma cultura política de participação, considerando que o homem comum seria engrenagem importante no âmbito do sistema político democrático. Consideravam ainda que seria autoritário apresentar este modelo a algumas nações emergentes. Almond e Verba (1989) afirmavam que o modelo participativo de democracia exigiria mais que simplesmente o direito ao voto universalmente garantido, partidos políticos constituídos e eleições regulares, mas, igualmente, uma cultura política consistente. Isso dificultaria a assimilação e operacionalização por parte das nações emergentes, seduzidas por um modelo de política tecnocrática, autoritária, burocrática e sob a influência de forte carga ideológica oriunda dos países ocidentais – então na vanguarda do sistema democrático.

Na década de 1970, Carole Pateman aprofunda os estudos de participação com base nos teóricos clássicos e contemporâneos – Jean-Jacques Rousseau (XVIII), John Stuart Mill (XIX), e George Douglas Howard Cole (XX) – apostando “na compreensão mais radical da participação e da igualdade políticas” (MIGUEL, 2017, p. 86). Em Rousseau, a cientista política britânica, evidenciará a importância de uma sociedade economicamente igualitária e independente, delineando um sistema político de democracia direta, e não representativo, em que o cidadão participa na tomada de decisões de forma individual. A ênfase se coloca no interesse coletivo em contraposição aos interesses individuais e, em última análise, enseja maior controle sobre si e a coisa pública. Esse processo, na visão da autora, contribui para aferir maior aprovação às decisões coletivas, sensação de pertencimento à comunidade, corroborando, finalmente, para a maior qualidade e contribuição à teoria democrática participativa esposada pelo filósofo suíço: o contínuo processo de educação para participação.

Por sinal, na análise de Pateman (1992), o aspecto educativo da teoria participacionista será o elo a vincular Rousseau a John Stuart Mill e George Cole. Em J. S. Mill destaca as influências exercidas em seu pensamento por James Mill e Jeremy Bentham, contrapondo-se

---

cultura econômica ou uma cultura religiosa. Trata-se de um conjunto de orientações em referência a um conjunto especial de objetos e processos sociais”. Todas as traduções de obras estrangeiras neste trabalho foram feitas pelo autor.

aos seus tutores, para refutar o caráter meramente empresarial em detrimento do caráter educativo do governo e de suas instituições políticas. Entretanto, a maior contribuição dada por Mill, na opinião da cientista política, estaria na aplicabilidade deste modelo em sociedade de larga escala com destaque para a atuação das instituições políticas locais em clara referência à obra ‘Democracia na América’, de Alexis Tocqueville. Haveria, portanto, um incentivo à participação do indivíduo em nível local como exercício de aprendizagem para sua aplicação em outras esferas<sup>15</sup>, aqui incluindo o local de trabalho. Comparativamente, Pateman pontua duas questões sensíveis e diferenciadoras entre a teoria deste autor e a de Rousseau – a rejeição à igualdade política como fator determinante à participação efetiva e a função meramente limitada ao debate por parte dos representantes eleitos pelo povo; e, dois pontos de intersecção – o aspecto decisório na formação da vontade geral e integrativo no âmbito da teoria democrática participativa.

Avançando no desenvolvimento desta teoria, a obra de G. H. D. Cole se destacará das demais ao propor maior alcance da participação em sua aplicabilidade para além do âmbito governamental, em especial para a indústria, transpondo os escritos rousseauianos para a modernidade. Para Pateman, a participação está no âmago dos estudos empreendidos por Cole, em específico, em sua teoria das associações, na qual defende que o indivíduo para se autogovernar deve “participar da tomada de decisões em todas as associações das quais ele é membro, como as próprias associações têm de ser livres para controlar seus próprios assuntos” (PATEMAN, 1992 [1970], p. 53). Cole fazia duras críticas ao sistema representativo alegando que a representação deveria se dar em relação a uma função bem definida e que, ao eleger pessoas para o representarem, o cidadão renuncia ao governo em benefício de outrem (PATEMAN, 1992). Tais observações permitem compreender a noção de democracia para além das instituições representativas comuns, a função educativa da participação, a importância dada ao seu exercício em nível local e a igualdade econômica como fator determinante à igualdade política.

Ao resgatar os pontos de vista destes autores sob a perspectiva de Rousseau, Pateman (1992) faz questão de rechaçar o aspecto meramente prescritivo comumente atribuído à teoria democrática participativa. Em sua opinião, os ideais participativos dos teóricos supramencionados constituem-se manuais para a construção de um governo democrático.

---

<sup>15</sup> “Não aprendemos a ler ou a escrever, a guiar ou a nadar apenas porque alguém nos diz como fazê-lo, mas porque o fazemos, de modo que será somente praticando o governo popular em pequena escala que o povo terá alguma possibilidade de aprender a exercitá-lo em maior escala” (MILL, 1963 *apud* PATEMAN, 1992, p. 46).

Assim, instituições e indivíduos devem ser analisados conjuntamente e, por conseguinte, não seriam suficientes apenas as assembleias e câmaras de representantes mas também o exercício educativo da participação em outras esferas de âmbito social e local – em especial nas indústrias. Estas últimas se constituem não apenas no espaço de maior convívio social como também, sob a perspectiva da igualdade econômica, os capacitam a aferir maior independência e segurança para a participação dos cidadãos.

A seguir, analisando os limites e possibilidades da democracia liberal de igual modo, C. B. Macpherson (1978 [1977]) chamou atenção para a incorporação do ideal participacionista em âmbito governamental vinculado à maior influência exercida pelos trabalhadores nas indústrias. O cientista político canadense parte do pressuposto de que a participação é importante para uma sociedade mais igual e humana. Porém sua aplicação em larga escala, mesmo considerando a incorporação do aparato tecnológico como instrumental democrático, tornar-se-ia fator impeditivo à sua plena consecução, levando-o a considerar que alcançar um regime democrático participativo é mais difícil que propriamente fazê-lo funcionar. Macpherson destaca dois requisitos essenciais à implementação da democracia participativa: a plena consciência do cidadão para agir com senso de comunidade e uma gradativa redução das desigualdades em nível social e econômico.

A exemplo de Pateman, Macpherson ressalta a importância da participação no âmbito da classe trabalhadora industrial, na medida em que sua eficácia pode ser melhor mensurada, sentida e, efetivamente, viabilizar um melhor controle pelos trabalhadores sobre o que é deliberado no âmbito industrial. No modelo proposto por este autor a participação se daria por meio de comitês deliberativos e executivos, não somente nas indústrias, mas em todas as instâncias da vida cotidiana, em congruência com os mecanismos tradicionais da democracia liberal (MIGUEL, 2017).

Malgrado muitos dos críticos à democracia participativa atribuam aos seus representantes o desejo de retorno à democracia direta, o modelo proposto por seus teóricos, pelo contrário, apresenta-se mais factível sob a perspectiva de implementação institucional, sobretudo em comparação com o modelo de democracia deliberativa. Isto posto, conforme vislumbrado em linhas pretéritas, parte considerável dos participacionistas valoram sobremaneira o aspecto formativo e educativo da democracia. Este é engendrado particularmente a partir do aprimoramento dos mecanismos de representação, com a possibilidade da participação. Outra corrente, enfrentando igualmente o problema de escala das grandes democracias, defenderá maior proximidade entre Estado e sociedade civil com a

implementação de mecanismos e espaços de participação no cotidiano das pessoas (trabalho, escolas, centros comunitários, etc.), corroborando para maior entendimento acerca da política e para a fiscalização dos atos emanados pelo poder público (MIGUEL, 2005).

Concomitante ao desenvolvimento do ideal de democracia participativa, a década de 1970, inaugurará também um forte e novo ciclo de expansão do regime democrático no mundo. Tal acontecimento é denominado em parte da literatura como “terceira onda de democratização”, ocasião na qual se registrou quase o dobro de governos democráticos no mundo (HUNTINGTON, 1991). Conforme este estudo, a trajetória democrática apresenta-se como forma de governo extremamente complexa, e apresenta em certos períodos e países instituições frágeis, processos de implantações e de estabilidade complexos a requererem o respeito das regras do jogo democrático. Huntington chama a atenção para a prévia existência de uma tradição cultural democrática nos países visando o pleno desenvolvimento da democracia e de suas instituições. O cientista político, porém, não deixa de levar em consideração dois fatores essenciais à sua consolidação e expansão: o desenvolvimento econômico e a liderança política. Como vimos em linhas pretéritas, tais questões são sensíveis à teoria democrática participativa e devidamente levantadas por Almond e Verba (1963), Carole Pateman (1970) e C. B. Macpherson (1977).

Nesse diapasão emergiram ainda outros teóricos a perscrutar a importante relação entre sociedade e Estado. Jürgen Habermas, sob uma perspectiva deliberacionista (ou da democracia discursiva), destacar-se-á ao expor sua teoria do agir comunicativo. Nela o alemão propõe uma intersecção entre democracia e processo discursivo, a partir da constatação de uma perspectiva limitante da prática democrática tendo por base, conforme relatado no parágrafo anterior, um movimento contraditório marcado pela expansão do regime democrático em razão de seu apelo normativo e, efetivamente, a negação dos fundamentos normativos da democracia resultantes de sua concepção hegemônica (AVRITZER, 1996). Habermas sugere um sistema de conciliação e interatividade entre a participação e as estruturas burocrático-governamentais, com base em acordos políticos resultantes de fluxos comunicativos realizados na esfera pública, caracterizados por uma relação, ao mesmo tempo, conflituosa e complementar, pautada pela manutenção da burocracia restrita ao Estado e cuidados na preservação da esfera pública. De quebra enfrenta ainda uma questão sensível à teoria democrática hegemônica, qual seja, a relação entre democracia e bem comum, considerando esta última vinculada às normas procedimentais de participação e inclusão no

processo político, consubstanciadas em trocas argumentativas feitas coletivamente (AVRITZER, 1996).

Para o filósofo e sociólogo alemão, surgem duas consequências importantes. Primeiro, na política não existe uma verdade objetiva, estando esta apenas vinculada à “qualidade do processo de argumentação e de discussão próprio à democracia” (HABERMAS, 1995 *apud* AVRITZER, 1996, p. 122). E segundo, por consequência, a validade da própria democracia estaria vinculada ao ato argumentativo no âmbito da esfera pública.

Diferenciando as concepções liberais e republicanas de democracia, e ao mesmo tempo destacando seus aspectos normativos, Habermas propõe uma reconciliação entre os princípios dos direitos humanos e a democracia. Parte-se do entendimento que, na primeira, o processo democrático se dá na relação entre o binômio Estado e sociedade e, conseqüentemente, a política cumpre a tarefa de estabelecer o elo entre os interesses privados e a burocracia estatal. Já na segunda, a política e a sociedade civil são compreendidas como elementos de integração e entendimento entre os cidadãos (HABERMAS, 1995).

Ao vislumbrar “a unificação de razão prática e vontade soberana, direitos humanos e democracia” Habermas recorre a Kant: “apenas a vontade unânime conjunta de todos, à medida que cada um delibera o mesmo sobre todos e todos sobre cada um, apenas a vontade totalmente conjunta do povo pode ser legisladora” (KANT, s. d. *apud* HABERMAS, 1990, p. 102). Nestes termos o filósofo alemão retoma um conceito importante e caro à democracia, a soberania popular, ressignificando e a alcançando a um patamar diferente das interpretações dadas por liberais e republicanos<sup>16</sup>. Tal noção revela-se nem tanto como um processo da obtenção das maiorias eleitorais e tampouco como um processo de participação ativa do cidadão por meios administrativos (plebiscitos, referendos, etc.). Em suma, a aferição da vontade coletiva emerge por meio de fluxos comunicativos informais presentes na esfera pública como produto de influência e não apenas por participação burocratizada no Estado<sup>17</sup>.

Habermas entende que o cerne do processo democrático se encontra na política deliberativa<sup>18</sup>, fundamentada numa teoria do discurso na qual uma sociedade descentrada e uma esfera pública política constituem-se “uma arena para a percepção, a identificação e o

---

<sup>16</sup> “A teoria do discurso toma elementos de ambas as partes (republicanos e liberais) e os integra no conceito de um procedimento ideal de deliberação e de tomada de decisões” (HABERMAS, 1995, p. 46).

<sup>17</sup> “A política deliberativa alimenta-se do jogo que envolve a formação democrática da vontade e a formação informal da opinião” (HABERMAS, 1995, p. 34).

<sup>18</sup> A política deliberativa ‘*habermasiana*’ caracteriza-se por seu caráter dual com “a formação da vontade democraticamente constituída em espaços institucionais e a construção da opinião informal em espaços extra institucionais” (FARIA, 2000, p. 50).

tratamento de problemas de toda a sociedade” (HABERMAS, 1997, p. 24). Idilicamente, tal arena dever-se-ia manter equidistante da estrutura de poder, arregimentada em sólida base social, com vistas à solução pacífica e dialógica das diferenças e complexidades iminentes da sociedade moderna, tendo como base a formação democrática da vontade e o caráter informal da opinião de seus participantes, de sorte a não apenas pontuar e identificar problemas, mas ao fazê-lo, impulsionar o legislador a assumi-los e apontar para soluções (HABERMAS, 1997).

Obviamente, o próprio autor reconhece as dificuldades e limitações decorrentes de tal processo, a saber: o restrito poder de mobilização da sociedade civil junto ao sistema político, a existência de complexas e múltiplas arenas, e a influência dos veículos de comunicação de massa. Mesmo que, inevitavelmente, em decorrência de tais problemas, o poder comunicativo tenha dificuldades em irromper à esfera administrativa do Estado e, efetivamente, se materializar como decisões de governo, Habermas encontra-se peremptoriamente convencido de que a esfera pública se constitui legítima instância geradora de poder, propugnando-se assim pela relação simbiótica entre os sistemas administrativo e político em consonância com a sociedade civil organizada (HABERMAS, 1995; 1997).

Por outro lado, Luis Felipe Miguel (2005) compara a esfera pública ‘habermaseana’ ao modelo teórico liberal do contrato social e tira daí algumas conclusões. Na medida em que a primeira, ao garantir o debate público, não problematiza as condições de acesso e participação tende a excluir determinados grupos. Segundo o autor, ao esboçar a “situação de fala ideal” – na qual “(1) qualquer contribuição pertinente ao debate pode ser apresentada; (2) apenas a argumentação racional é levada em conta; e (3) os participantes buscam atingir o consenso” (p. 14) –, Habermas objetiva garantir a participação de todos, livre de repressão, de censura, de forma neutra e igualitária, e, finalmente, efetiva. Entretanto, Miguel faz questão de destacar o distanciamento entre o ideal e a realidade apontando problemas referentes à “fala ideal”, a saber: 1. a qualificação quanto à pertinência ou não de determinada fala pode ser fator excludente e, simultaneamente, gerar dúvidas sobre a capacidade de debater de determinados grupos e indivíduos; 2. impossibilidade prática de igualdade considerando as diferenças de poder, posição social, saber, autoridade e de acesso e intervenção nos debates; 3. valorização exacerbada do consenso, em detrimento da ação política (MIGUEL, 2005).

Outro deliberacionista (ou democrata radical), Joshua Cohen (1999), recorre às concepções de bem comum, igualdade e interesses dos cidadãos desenvolvidas por John Rawls (em ‘Uma teoria da justiça’, de 1971) como fundamentos de sua política democrática,

discordando deste último no que se refere a considerar que o senso de justiça esteja intrinsecamente vinculado aos três requisitos supramencionados. Segundo o autor tais elementos, embora essenciais à deliberação pública, nem sempre estarão conectados ao ideal de justiça, constituindo-se condições importantes a serem observadas pelas instituições deliberativas. Em suas palavras “não devemos prosseguir procurando ‘espelhar’ a justiça ideal na equidade dos acordos políticos, mas sim prosseguir procurando espelhar um sistema de deliberação ideal nas instituições sociais e políticas” (COHEN, 1989, p. 20).

A partir dessas considerações, Cohen estabelecerá uma noção ideal (concepção formal) em paralelo com uma descrição procedimental (concepção substantiva) de democracia deliberativa. Trata-se de uma associação permanente e independente, na qual seus membros, de reconhecida capacidade deliberativa, comprometem-se em compartilhar suas atividades, coordená-las, com vistas a produção de resultados práticos de forma independente e, ao mesmo tempo, consciente das divergências intrínsecas ao processo – pautando assim as instituições deliberativas<sup>19</sup>. Posteriormente, definida a agenda, as razões e as soluções alternativas segundo um procedimento pré-estabelecido, parte-se para o ato de deliberar propriamente dito, no qual em circunstâncias ideais seus atores o fazem de forma espontânea, gratuita, livre e igual com o fito de chegar a um consenso racionalmente motivado (COHEN, 1989).

Ao desenhar as linhas gerais de seus arranjos participativo-deliberativos – Poliarquia Diretamente Deliberativa (PDD) e Governabilidade Participativa Empoderada (GPE)<sup>20</sup> – Cohen mostra certo ceticismo em relação à proposta formulada por Habermas<sup>21</sup>. Ele discorda do alemão no tocante ao efetivo poder de influência de determinados membros da sociedade civil sobre a agenda governamental, e acredita no potencial da soberania popular, via fóruns de deliberação pública, como instrumento eficaz de realização do ideal democrático.

---

<sup>19</sup> “O papel do procedimento deliberativo ideal é fornecer uma caracterização abstrata das propriedades importantes das instituições deliberativas. O papel do procedimento deliberativo ideal é, portanto, diferente do papel de um contrato social ideal. O procedimento deliberativo ideal fornece um modelo para instituições, um modelo que eles devem espelhar, na medida do possível” (COHEN, 1989, p. 26).

<sup>20</sup> *Directly-Deliberative Polyarchy* (DDP): tratam-se de espaços dedicados aos cidadãos para a deliberação de políticas públicas, visando o aprendizado, o autogoverno e maior responsabilidade política (COHEN; SABEL, 1999). *Empowered Participatory Governance* (EPG): tem por base que as ações sejam voltadas ao atendimento de questões concretas (orientação prática); que as soluções aos problemas sejam dadas por diversas pessoas, não necessariamente providas de conhecimento técnico, mas sensíveis aos problemas (participação ascendente); e que as decisões sejam tomadas após o intercâmbio de argumentações de seus participantes – solução deliberativa (COHEN, FUNG, 2007).

<sup>21</sup> Cohen considera a teoria esposada por Habermas tímida sob o aspecto normativo da democracia radical, uma vez que fundamenta-se sobre a razão humana deixando de lado valores políticos associados à democracia (COHEN, 1999).

Utilizando-se de uma citação de seu compatriota estadunidense Frank Isaac Michelman, qualifica a forma processual com que Habermas interpreta a vontade popular como “um colapso desalentador da soberania popular” (MICHELMAN, 1996 *apud* COHEN, 1999, p. 409). Isto porque Cohen considera a democracia sobremaneira vinculada aos “movimentos sociais que, em seu papel como sensores dispersos, detectam preocupações populares que estão fora da agenda pública, sugerem novas soluções para elas e talvez influenciem a legislação (e, no limite, a administração)” (p. 409-10). Portanto, seria possível apenas em momentos de eventuais crises institucionais.

Para Cohen, contrapondo-se a Habermas, faz mais sentido uma democracia deliberativa que não se contente apenas em fomentar as discussões mas também propiciar aos cidadãos a resolução direta de seus problemas. Isso se faz por meio de canais institucionalizados, com deliberações em arenas abertas à participação de todos, de sorte a promover, ao mesmo tempo, um aprendizado local, comunitário e de maior responsabilidade política. Outro ponto de inflexão à concepção ‘habermasiana’ diz respeito aos espaços deliberativos, os quais seriam organizacionalmente dispersos, convivendo em harmonia com os poderes executivo, judiciário e legislativo, órgãos da administração pública, movimentos sociais e compartilhando com estes os assuntos ali deliberados, pautados na observância aos valores intrínsecos a um regime democrático deliberativo: transições pacíficas de poder, limites aos poderes constituídos, respeito aos direitos constitucionais e às liberdades, oportunidades para influenciarem nas decisões e formulações de políticas públicas, entre outros (COHEN, 1999).

A exemplo dos autores supramencionados, Cohen não deixa de reconhecer as dificuldades envolvidas na implementação da democracia radical. Elas se dão em vista das limitações técnicas dos cidadãos em relação ao Estado para aprofundamento dos temas que os afligem, fator limitante à comunicação humana. Porém, ao invés de obstáculo impenetrável como aduz a crítica antiparticipacionista, é fulcral à quebra do paradigma tecnocrático e estímulo à simplificação do ideário democrático, considerando a plenitude de seu significado presente desde sua concepção, como governo ou poder do povo.

Em síntese, percebe-se que a maioria destes autores invocaram questões clássicas como igualdade econômica, direito do povo se autogovernar, interesse coletivo, bem comum e a função educativa como imanentes ao processo participativo. A aplicabilidade do ideal participacionista numa sociedade complexa e de larga escala também é enfrentada como obstáculo por todos, sem, contudo, se constituir em fator impeditivo de sua realização. Em

síntese, nos últimos anos tal questão foi encarada teoricamente sob a perspectiva da observação das várias práticas participativas experienciadas mundo afora.

Enfim, ressalta-se que às discussões dos autores acima apresentados soma-se uma série de questões envolvendo a teoria democrática deliberativa, participativa e/ou radical. Isso se deu nos últimos anos, em especial, por razão do que se denominou crise da democracia, resultante do crescente descontentamento com os governos, com a classe política de maneira geral, com as instituições representativas e ante a incapacidade desta de traduzir em políticas públicas os anseios da sociedade – a acalantar maior protagonismo da sociedade civil, muito embora incapaz de tirar do terreno da abstração o ideal de governo ou poder do povo. Este será o tema da próxima seção.

## **1.2 Aporia democrática: déficit democrático e participação**

São várias as abordagens sobre a democracia. Da importância da democracia e sua consolidação no imaginário societário às ponderações e inflexões feitas no interior da teoria democrática que culminaram no desenvolvimento de alternativas à concepção hegemônica a partir da década de 1960 até os dias atuais. Da intensificação, a partir da década de 1970 até a década de 1990, de países convergidos ao ideal democrático sob o signo do que se denominou “terceira onda de democratização” às inúmeras contribuições dadas nos últimos anos por teóricos participacionistas e deliberacionistas para materialização do ideal de soberania popular, a democracia em sua concepção hegemônica continua a ser questionada. Não obstante o que se denominou como o último grande período de democratização, da década de 1990 até os dias atuais, a literatura tem sido pródiga em prenunciar crises de representatividade, de democracia e de legitimidade. Ao mesmo tempo, vem colocando em dúvida a expansão e consolidação dos regimes democráticos em todo o mundo e reforçando a importância de um maior protagonismo da sociedade.

No Brasil, em recente pesquisa de opinião pública sobre o momento político do país realizada em abril de 2016 pela empresa Ibope Inteligência (2016), 49% dos entrevistados se manifestaram nada satisfeitos com o funcionamento da democracia no país. Segundo esta mesma pesquisa, 40% concordam que a democracia é preferível a qualquer outra forma de governo; 15% pensam que em algumas circunstâncias, um governo autoritário pode ser preferível a um governo democrático; 34% das pessoas em geral, manifestaram não saber se há diferenças se um regime é ou não democrático e 11% não sabiam ou não quiseram responder.

Em uma comparação entre diversos países, a despeito de analisarem dados referentes à legitimidade do regime democrático provenientes da World Values Survey entre os anos de 1995 a 2014, Roberto Foa e Yascha Mounk (2016) traçam uma visão menos otimista e, ao mesmo tempo, preocupante em relação à opinião das pessoas acerca da democracia em países da América do Norte e Europa Ocidental. Com base na percepção de que os cidadãos estão “mais cínicos em relação ao valor da democracia enquanto sistema político, menos esperançosos quanto a sua capacidade de influenciar políticas públicas e mais dispostos a expressar seu apoio a alternativas autoritárias” (FOA; MOUNK, 2016, p. 4-5) os autores propugnam a possibilidade de uma redução do grau de consolidação das democracias.

Tais análises sinalizam uma possível incompreensão quanto ao próprio significado da democracia, um problema que não é exclusivo do Brasil. Conforme pode-se vislumbrar das linhas pretéritas, o mundo todo discute a questão da crise da democracia e da representação. Aqui entende-se a conexão existente entre ambas segundo a noção de que, na democracia, os governos são representativos porque são eleitos seguindo os princípios<sup>22</sup> de livre concorrência, ampla participação, respeito às liberdades e decisões tomadas, conforme o desejo de uma maioria (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006).

Segundo Manuel Castells (2013), a crise econômica e fiscal sem precedentes, a apatia e o cinismo político, entre outros múltiplos fatores estão a ensejar atualmente movimentos globais, por profundas mudanças na relação entre governantes e sociedade civil em regimes democráticos e regimes não democráticos<sup>23</sup>. Nos países democráticos, sobretudo, em função da quebra da confiança “que aglutina a sociedade, o mercado e as instituições”, sem a qual, “o contrato social se dissolve e as pessoas desaparecem, ao se transformarem em indivíduos defensivos lutando pela sobrevivência” (CASTELLS, 2013, p. 6). Atônitos, governantes acompanham o desenrolar de protestos mundo afora. Assistem impávidos a queda de regimes no Oriente Médio e no norte da África, com o movimento denominado Primavera Árabe; a ocupação do centro financeiro nos EUA, com o *‘Occupy Wall Street’*; as grandes

---

<sup>22</sup> “Quatro princípios tem sido invariavelmente observados em regimes representativos, desde que esta forma de governo foi inventada: 1 Aqueles que governam são nomeados por eleição em intervalos regulares. 2 A tomada de decisão daqueles que governam mantém um grau de independência em relação aos desejos do eleitorado. 3 Aqueles que são governados podem dar expressão às suas opiniões e desejos políticos sem que sejam sujeitas ao controle dos que governam. 4 decisões públicas submetem-se ao julgamento e ao debate” (MANIN, 2002, p. 6).

<sup>23</sup> “Subitamente, ditaduras podiam ser derrubadas pelas mãos desarmadas do povo, mesmo que essas mãos estivessem ensanguentadas pelo sacrifício dos que tomaram. Os mágicos das finanças passaram de objetos de inveja pública a alvos de desprezo universal. Políticos viram-se expostos como corruptos e mentirosos. Governos foram denunciados. A mídia se tornou suspeita. A confiança desvaneceu-se” (CASTELLS, 2013, p. 6).

mobilizações diante de parlamentos e sedes de governo da Europa<sup>24</sup> (Espanha, Grécia, Itália, Portugal e Islândia); e, finalmente, a tomada das ruas com pautas diversificadas<sup>25</sup> empreendidas pelas Jornadas de 2013, no Brasil.

Para alguns estudiosos, estes movimentos ilustram a decepção com o regime e com o fato de que os políticos possuem interesses, objetivos, valores próprios e informações mais completas que a maioria dos cidadãos a pautarem suas decisões e levando-os, na maioria das vezes, a decisões dissonantes dos eleitores que representam. Destaca-se, ainda, as amplas transformações em âmbito econômico e do Estado que coloca partidos, política, democracia e representação, como responsáveis diretos pela crise da representação (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006).

Este sentimento ou impressão de crise é comungado pelo filósofo francês Bernard Manin (2002), que aponta o distanciamento entre cidadãos e elites governantes, o surgimento de um novo tipo de eleitor, a criação de novos fóruns de discussão e, finalmente, o desapontamento com a evolução das instituições democráticas. Segundo o autor, o governo representativo permanece inalterado desde sua fundação, como um governo das elites, distinto dos cidadãos, seja pelo modo de vida, pela educação e pela posição social. Nem mesmo a ascensão dos partidos de massa e sociais democratas alterou tal realidade, apenas motivando a formação de uma nova elite em substituição à anterior<sup>26</sup> (MANIN, 2002).

---

<sup>24</sup> Castells (2013) faz observações interessantes a respeito dos espaços públicos escolhidos pelos manifestantes. Ele considera que os espaços legais, constitucionais e normais estão designados à deliberação representativa como conhecemos, elencando três motivos de sua importância: “1. Eles criam uma comunidade, e a comunidade se baseia na proximidade. A proximidade é um mecanismo psicológico fundamental para superar o medo. E superar o medo é o limiar fundamental que os indivíduos devem ultrapassar para se envolver num movimento social, já que estão bem conscientes de que, em última instância, terão de confrontar a violência caso transgridam as fronteiras estabelecidas pelas elites dominantes para preservar sua dominação. (...) 2. Os espaços ocupados não carecem de significado: são geralmente carregados do poder simbólico de invadir áreas do poder de Estado ou de instituições financeiras. Ou então, reportando-se a história, evocam memórias de levantes populares que expressaram a vontade dos cidadãos quando foram fechadas outras vias de representação. (...) 3. Construindo uma comunidade livre num espaço simbólico, os movimentos sociais criam um espaço público, um espaço de deliberação que, em última instância, se torna um espaço político, para que assembleias soberanas se realizem e recuperem seus direitos de representação, apropriados por instituições políticas ajustadas às conveniências dos interesses e valores dominantes”. (CASTELLS, 2013, p. 12)

<sup>25</sup> A respeito das reivindicações presentes nos protestos ocorridos em Goiânia: “As demandas orientavam-se prevalentemente em favor do cumprimento de normas jurídicas já positivadas, tais como modicidade de tarifas (Lei 8987/95), eficiência do serviço público (Constituição, EC19), livre manifestação do pensamento (Constituição, art. 5º) e gestão participativa da cidade (Lei 10.257/2001). Antes de reivindicarem novos direitos – o que fizeram em menor escala, ao pleitear o Passe Livre –, os ativistas se limitaram à moderada pauta do cumprimento da legislação por parte do Poder Público”. (TAVARES; RORIZ; OLIVEIRA, 2016).

<sup>26</sup> “O hiato social e cultural entre uma elite e a massa das pessoas é difícil de avaliar, mas não há motivos para pensar que as atuais elites políticas e midiáticas estão mais próximas dos eleitores que os burocratas partidários estavam. Nem existe nenhum sinal de que essas elites estão em condições de inspirar sentimentos de identificação por parte dos eleitores. Mais do que a substituição de uma elite por outra, é a persistência,

Pippa Norris (1999) destaca que o século XX tem sido pródigo em momentos de esperança e medo acerca do apoio popular aos governos democráticos e a importância quanto à compreensão destes fenômenos para explicação de suas causas. Assim, aponta diversas explicações possíveis que podem englobar: tendências estruturais e seculares<sup>27</sup>; tradições históricas específicas<sup>28</sup>; desempenho dos governos; forma de determinados sistemas políticos; entre outros múltiplos fatores a motivar um sentimento generalizado de mal-estar com o governo representativo e, por consequência, com a democracia [*democratic malaise*] (NORRIS, 1999). Com base nesses apontamentos a cientista política propõe os conceitos de “déficits democráticos”, a “ser aplicado de forma mais ampla a qualquer objeto no qual o desempenho democrático percebido não cumpre às expectativas do público”, e de “cidadãos críticos”, ou seja, o cidadão que mesmo aspirando ao ideal democrático se mantém reticente ao seu funcionamento (NORRIS, 2011, p. 2).

Utilizando-se de dados empíricos a autora entende que, apesar da confiança nos governos e nas instituições políticas estar se deteriorando progressivamente, a democracia continua a ser apoiada<sup>29</sup>. Ademais, contrariamente àqueles estudiosos que acreditam que percepções mais críticas a respeito da democracia inibiriam a participação e engajamento dos cidadãos, a pesquisadora inglesa defende o poder de mobilização em situações de crise se embasando em experiências latino-americanas de participação por meio de arenas políticas convencionais e alternativas. Norris (2011) recapitula a importância dada às associações civis e voluntárias por teóricos clássicos como Alexis Tocqueville e J. S. Mill, passando por teóricos do capital cultural como Pierre Bourdieu, e, por último, do capital social como Robert Putman, enfatizando o necessário distanciamento da esfera política tradicional para aferir maior governabilidade democrática. Entretanto, com base em pesquisas, Norris chama a atenção para um possível esgarçamento da confiança em instituições tradicionalmente

---

possivelmente até o agravamento, da distância entre os governados e as elites governantes que provocou uma sensação de crise” (MANIN, 2002, p. 233).

<sup>27</sup> “Neste caso, podemos procurar explicações como a teoria do capital social enfocando o declínio do engajamento cívico e da confiança social (Putnam 1994, 1995a, 1995b); ou a teoria pós-materialista enfatizando a mudança de orientações de valores (Dalton 1996; Inglehart 1977, 1990, 1997a)” (NORRIS, 1999, p. 8).

<sup>28</sup> “As teorias da dependência da trajetória, por exemplo, sugerem que países e regiões que se baseiam em raízes históricas diversas podem continuar a mostrar atitudes marcadamente diferentes em relação ao governo hoje. Nesta visão nossas instituições, normas e valores são condicionados em um grau importante por padrões anteriores. Se for verdade, então mesmo dois países vizinhos tão superficialmente similares como o Canadá e os Estados Unidos podem sustentar diferentes filosofias públicas em relação ao estado (Lipset, 1990, 1996)” (NORRIS, 1999, p. 8).

<sup>29</sup> “Dalton concluiu que durante esses anos os cidadãos se tornaram cada vez mais afastados dos partidos políticos, mais céticos em relação às elites e instituições, e menos confiantes em relação aos parlamentos, embora o apoio público aos ideais democráticos não tenha se enfraquecido” (NORRIS, 2011, p. 3).

vinculadas à mobilização societária, tais como partidos políticos, igrejas e sindicatos, condicionada à crise de representação política.

Pelo exposto, cabe-nos ressaltar, primeiro, a tendência de oscilação entre picos e declínios da democracia (INGLEHART, 2016) e, segundo, a importância destas crises para o aprimoramento da própria democracia. Nesse sentido, no tocante a este último quesito é inquestionável a partir da década de 1990 a crescente institucionalização de novas formas de participação na política como resposta aos anseios da sociedade por maior controle do Estado e efetivo poder de influenciar na formulação de políticas públicas. Em maioria, tais arranjos conjugam um sistema representativo articulado a espaços e mecanismos de participação como forma de aprimoramento das próprias instituições representativas.

Considerando que tais crises são persistentes, cíclicas, ora em maior ou menor intensidade, há quem entenda que muito embora várias destas experiências participativas tenham sido acolhidas e até mesmos recepcionadas de forma entusiasmada, sob um ponto de vista prático, se mostraram inócuas. Assim, não teriam desanuviando a histórica relação de tensão existente entre sociedade(s) civil(s)<sup>30</sup> e Estado(s), produzindo um sentimento de frustração quanto à expectativa inicial de aprofundamento da democracia, de autonomia dos cidadãos e dúvidas sobre sua capacidade de ressignificação da política (MIGUEL, 2017). Entre as críticas às experiências participacionistas ou deliberacionistas destaca-se a que se refere à uma “pseudoparticipação”, na qual as partes envolvidas não possuem o efetivo poder decisório, sendo suas decisões revisadas posteriormente e, ao final, contribuindo para aferir maior complexidade ao sistema representativo, sem de fato promover a participação (MIGUEL, 2017). Há também quem defenda a vulnerabilidade do sistema participativo à cooptação por grupos hegemônicos tornando-o suscetível aos interesses de classes e grupos sociais dominantes (AVRITZER; SANTOS, 2002).

Outra crítica presente na literatura especializada diz respeito ao modelo “participação por meio da representação”<sup>31</sup>, fundamentada numa possível concentração da capacidade de deliberar nas mãos de poucos a ampliar ainda mais a desigualdade (MIGUEL, 2017; LIMA, 2014). Miguel revela ainda “que os grupos populares se tornam muito mais objetos do que sujeitos da ação política”, corroborando para que as instituições participativas sejam

---

<sup>30</sup> Na lição de Lavallo (2012), sociedade civil ou sociedades civis vez que na impossibilidade de um único estatuto político a determiná-la ter-se-iam diversos estatutos. Estado, instituições políticas, sociedade civil e cidadãos, num processo contínuo, dinâmico, auto constitutivo a se moldarem ao longo do tempo.

<sup>31</sup> Representação aqui entendida de forma abrangente, elástica, para além do sistema político, partidário e parlamentar tradicional, compreendendo organizações da sociedade civil.

absorvidas pelo aparelho burocrático do Estado e, conseqüentemente, tornando a sistemática participacionista desprovida de efetividade (2017, p. 106). Ademais, a priori, percebe-se que no afã de se consolidar a democracia como governo do povo, garantindo aos cidadãos efetivo controle, participação e decisão sobre as políticas públicas, os modelos contra hegemônicos acabaram por replicar o sistema de governo representativo pura e simplesmente (MIGUEL, 2017; URBINATI, 2006, 2010; LÜCHMANN, 2007, 2008). Na lição de Urbinati (2006), o governo representativo é compreendido sob duas perspectivas: a primeira, estritamente eleitoral e de delegação da soberania, na qual a legitimidade do sistema se restringe tão somente às instituições parlamentares (a quem cabia a competência exclusiva para deliberação) e ao voto (expressão do consentimento dado pelo povo); e uma segunda, na qual a eleição adquire maior organicidade e Estado e sociedade civil se convergem – “um misto complexo de deliberação e voto, autorização formal e influência informal, que envolvia tanto representantes quanto cidadãos” (p.193).

País tido pela literatura especializada como prócer e celeiro de experiências participativas, o Brasil bem exemplifica sua opção constitucional pela confluência entre Estado e sociedade civil ao expressar: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (CF/88)”. Este preceito é fruto de reivindicações da própria sociedade à época, como resposta à histórica situação de exclusão e desigualdade social que assola o país desde sua origem, a exigir maior inclusão através de mecanismos e espaços públicos institucionalizados que visam “problematizar questões e demandar soluções para os problemas que estão ausentes ou que recebem tratamento precário na agenda pública” (LÜCHMANN, 2007, p. 145).

Este processo, segundo Lígia Lüchmann (2007), corrobora positivamente para uma separação entre sociedade civil e mercado, relação esta marcadamente conflituosa mas que em razão do interesse público há de ser pacificada e exteriorizada por intermédio dos representantes eleitos pelo povo. Por outro lado, a autora destaca negativamente a sobrevalorização ao papel exercido pela sociedade civil, “que vê nestas o polo da virtude, em contraposição ao Estado, tido como encarnação do mal”. Com base nestes aspectos e considerando que a participação se dá, na maioria das vezes, conforme descrito no parágrafo anterior, por intermédio da representação, a convergência entre sociedade e Estado é

simultaneamente caracterizada por um “caráter homogeneizador, dicotomizador e maniqueísta” (p. 148), a se replicar nos espaços participativos<sup>32</sup>.

As limitações dos modelos contra hegemônicos acima esposados, contribuem sobremaneira para uma certa frustração dos cidadãos em suas expectativas quanto aos mecanismos de inclusão e participação, corroborando para a crescente insatisfação com governos e governantes, mal-estar social, sensação de intolerância e uma percepção generalizada de que as crises democráticas se apresentam insolúveis. Não obstante, preliminarmente, tais crises se afigurem como aporias e o ideal de governo do povo uma hipótese, os mecanismos de participação e deliberação permitem uma construção viva, orgânica e dialética da própria democracia.

Destarte, mesmo que trôpego, no limiar dos trinta anos de promulgação de nossa carta constitucional, o Brasil se desponta como exemplo desta caminhada, na medida em que, conforme destacado, o legislador constituinte optou pela coexistência de modelos de representação e participação com a criação de mecanismos e instituições a permitirem o diálogo permanente entre sociedade e Estado.

Assim, na perspectiva dos resultados práticos apresentados por estas instituições, tem-se a seguir, breve exposição acerca do processo histórico de criação dos mecanismos de participação brasileira, atores envolvidos, evolução, e, finalmente, sua incorporação ao debate acadêmico. Serão apresentadas algumas referências bibliográficas ilustrativas das diferentes abordagens deste campo de estudo, que foi inicialmente marcado por trabalhos que buscavam compreender os efeitos da participação sobre o regime democrático, culminando em pesquisas mais recentes acerca da efetividade deliberativa.

Sob essa perspectiva de análise específica, a da efetividade deliberativa, que se situa o plano de fundo e escopo de análise da presente dissertação tendo como foco a institucionalização dos conselhos gestores, propriamente sob o signo de luta da efetivação dos direitos de crianças e adolescentes, por intermédio da vocalização da sociedade civil. Por conseguinte, acredita-se ser salutar o debate acerca das decisões de políticas públicas para crianças e adolescentes tomadas no âmbito destes fóruns, no sentido de não somente compreender o desempenho formal de tais instituições, mas, igualmente, conseguir

---

<sup>32</sup> À guisa desta constatação, Luis Felipe Miguel (2017) vislumbra a pura e simples replicação da representação como indesejável ao ideal democrático por refletir as mesmas desigualdades contra as quais o modelo participacionista originalmente tende a combater, sejam elas sociais, econômicas e de acesso aos centros decisórios. Contrariamente, Nádia Urbinati (2010) ressalta o caráter deliberativo da representação a pautar a ação política e irromper os limites da decisão e da administração.

vislumbrar até que ponto o seu modo de funcionamento não frustra as expectativas constitucionais engendradas com o fito de empoderar a sociedade civil, o que necessariamente exigirá análise quanto à forma que seus interesses são exteriorizados e se os mesmos influenciam na tomada de decisões do Estado.

## 2. Cidadania social, sociedade civil, institucionalização da participação no Brasil e o problema da efetividade

Conforme discorrido no capítulo anterior a democracia, muito embora tenha adquirido vários significados, adquiriu grande importância como forma de governo, expressa por muitos anos em seu modelo hegemônico e circunscrita ao contexto eleitoral da representação. Entretanto, como expressão de sua natureza dialética, a democracia tem resultado em alternativas contra hegemônicas ao permitir a subsunção da sociedade civil<sup>33</sup> à categoria de representantes, não necessariamente eleitos por intermédio do sufrágio universal, mas, de igual modo, composto por atores que “falam, agem e julgam ‘em nome das pessoas’” (ROSANVALLON, 2006 *apud* ALMEIDA, 2011, p. 143).

É sabido que, em ambas as formas com que costumeiramente tem se expressado (hegemônicas e contra hegemônicas) e apesar de sua grande importância, o regime político democrático continua a ser questionado como forma de governo. Por outro lado, forçoso admitir que, do convívio dialético entre estes modelos, o conceito de soberania popular tão sensível ao conceito de democracia adquiriu complexidade<sup>34</sup> tanto em termos de forma como de procedimento, possibilitando o reconhecimento de um pluralismo representativo mais próximo de expressar a propalada vontade geral, manifesta em outras formas para além do sistema eleitoral. Portanto, não necessariamente restrita aos votos, mas exercida pelos cidadãos e assim conhecida como “cidadania social” a ampliar sobremaneira as formas de participação individual e coletiva (ROSANVALLON, 2006).

Um governo mais atento e sensível à vontade geral como resultado da expansão e maior complexidade da soberania popular expressa com maior visibilidade os conflitos inerentes à democracia, notoriamente o antagonismo existente entre Estado e sociedade civil como decorrência da efetivação de direitos. Isto porque o Estado exerce função primordial na efetivação, implementação e promoção dos direitos de cidadania intervindo para mediar, com o auxílio do sistema de direitos, os interesses divergentes no âmbito da comunidade. Isso ocorre independentemente da constatação de que, *a contrario sensu*, tal situação promova um

---

<sup>33</sup> Importante destacar o conceito de sociedade civil aqui compreendida como “a esfera das relações entre indivíduos, entre grupos, entre classes sociais, que se desenvolvem à margem das relações de poder que caracterizam as instituições estatais” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 1210).

<sup>34</sup> “Entendida nesses termos, a democracia é uma forma política incompleta por definição; ela permanece sempre como uma aproximação de si mesma que apenas uma complexificação da soberania pode tornar menos imperfeita” (ROSANVALLON, 2006, p. 204).

enfraquecimento do próprio Estado em razão da crescente judicialização dos direitos<sup>35</sup>, galgando a dimensão política à segundo plano como mecanismo de solução dos conflitos – “O juiz surge como um recurso contra a implosão das sociedades democráticas que não conseguem administrar de outra forma a complexidade e a diversificação que elas mesmas geraram” (GARAPON, 1999, p. 27).

Com o fito de mediar essa relação conflituosa entre sociedade civil e Estado, conforme já prelecionado no capítulo anterior, Habermas (1997), tendo como base uma concepção deliberativa de política, propõe um sistema de conciliação e interatividade entre a participação e as estruturas burocrático-governamentais baseada na realização de acordos políticos por intermédio de fluxos comunicativos no âmbito da esfera pública, nas quais a sociedade civil atuaria para a efetivação dos direitos de cidadania. Tal entendimento corrobora para a superação por séculos dominante de uma lógica unitária de concepção do Estado e da sociedade civil na qual, para além de posicioná-los em extremos distintos ou providos ou desprovidos de virtudes, cada qual em relação a cada um, sejam compreendidos por sua natureza plural e relação baseada na solução de conflitos (LAVALLE, 2014)<sup>36</sup>.

Não coincidentemente, a tentativa de superação ou resposta a esses conflitos sob uma perspectiva e lógica *'habermasiana'* estará intrinsecamente vinculada à maior ou menor capacidade de articulação dos movimentos e associações políticas e sociais, sem, contudo, desconsiderar a capacidade ou abertura do próprio Estado em responder às demandas e reivindicações destes grupos. Nesse sentido, justifica-se os distintos processos de ampliação e luta pela consolidação dos direitos de cidadania, iniciados ao final da década de 1940 e culminando com sua *'efetivação'* em meados da década de 1970 na América do Norte e na Europa, e, tardiamente, apenas a partir da década de 1980, no Brasil e na América Latina.

A presente dissertação parte do entendimento de Habermas acerca de uma democracia “apoiada no conceito do discurso, parte da imagem de uma sociedade descentrada, a qual

---

<sup>35</sup> Maria Guiomar da Cunha Frota (2004) destaca a aparente crítica e divergência de Antoine Garapon (1999) ao modelo proposto por Jürgen Habermas (1997), apresentando o fenômeno da judicialização dos direitos. Destaca, porém, a compatibilidade existente entre os pensamentos destes autores ao reconhecer a importância da sociedade civil e das várias instâncias deliberativas locais. No mesmo trabalho ressaltará que tal contexto estará presente na efetivação dos direitos de crianças e adolescentes ao longo da história do Brasil.

<sup>36</sup> A título de contraposição, há quem, a exemplo de Chantal Mouffe (2005), faça críticas peremptórias à essa visão consensualista esposada por Habermas, proclamando a impossibilidade de uma solução racional final para a tensão existente no âmbito da sociedade democrática visando a efetivação de direitos, sentenciando: “Muita ênfase no consenso e a recusa de confrontação levam à apatia e ao desprezo pela participação política” (MOUFFE, 2005, p.21). Guardadas as diferenças, a exemplo de Garapon, a autora belga chama a atenção para importância do processo político exaltando a coexistência entre “política” e “o político”, como partes de um todo.

constitui – ao lado da esfera pública política – uma arena para a percepção, a identificação e o tratamento de problemas de toda a sociedade” (HABERMAS, 1997, p. 24). Assim, compreende-se que caberá à sociedade civil, composta por movimentos, organizações e associações comunitárias, nacionais ou transnacionais, contribuir para a efetivação dos direitos de cidadania na medida em que, percebendo as demandas, as transforme em matérias de interesse público e as repasse à esfera política.

Historicamente Frota (2004), com foco na atuação da sociedade civil, apresenta três períodos distintos de atuação desta na efetivação dos direitos de cidadania: (1) originário ou constitutivo, como fruto do processo de luta de classes, tendo como pano de fundo as revoluções burguesas e os movimentos operários ocorridos entre os séculos XVIII e XIX; (2) afirmativo e inclusivo, resultante do processo de ampliação, especificação e disseminação dos direitos sociais como decorrência da atuação de movimentos sociais na segunda metade do século XX; (3) universal e global, derivado do processo de expansão dos direitos por intermédio de declarações, convenções e pactos firmados em âmbito internacional a produzir novos desafios na relação entre Estados e sociedade civil quanto à capacidade de regulação, decisão, efetivação de direitos, implementação de políticas públicas e, mesmo, legitimidade para atuação dos próprios Estados, na perspectiva de suas próprias soberanias<sup>37</sup>.

Pelo exposto nos parágrafos anteriores, para a compreensão do que ocorreu e caracteriza o atual Estado Democrático de Direito no Brasil no sentido de apreender o processo de consolidação dos direitos de cidadania e a forma com que se expressa a atual relação entre sociedade civil e Estado, propõe-se nesse capítulo uma sucinta digressão histórica utilizando-se dos métodos documental (legislação) e bibliográfico. O objetivo precípuo é situar os direitos de criança e adolescente, a partir da República até o período que antecede; o processo paradigmático de redemocratização do Brasil no decorrer da década de 1980 que culminou em eleições indiretas e a convocação de Assembleia Nacional Constituinte; e as contribuições desta última para a modernização das instituições brasileiras, galgando o país à celeiro de iniciativas participativas.

---

<sup>37</sup> A título de ilustração dos problemas atuais dessa relação entre sociedade civil e Estado tendo em vista a proliferação de normas em âmbito internacional, em seu trabalho Adriano Sousa Costa (2018) remete-se inclusive aos custos de implementação de políticas públicas estabelecidas em acordos e pactos no âmbito da Corte Interamericana de Direitos Humanos, no qual, presume um critério de tomada de decisão racional tendo em vista a relação entre os desenhos de políticas públicas e os custos para sua efetivação. No seu entendimento, por mais que organizações nacionais ou transnacionais denunciem eventuais transgressões das normas estabelecidas em pactos acordados pelos Estados membros daquela esfera, dado o contexto atual de austeridade fiscal, considerará os custos de sua implementação e o caráter pouco sancionatório destes.

## **2.1. Surgimento dos direitos de cidadania e da criança e do adolescente no Brasil República**

Em que pese esta dissertação adotar em princípio o conceito *'habermasiano'* de democracia, tendo como base a relação entre sociedade civil e Estado, propõe-se a seguir esposar, perfunctoriamente, o processo de articulação que permitiu a adoção de importantes instrumentos participativos no Brasil pela carta constitucional. Será abordado, ainda, a forma com que a sociedade civil se aglutinou em torno de pautas de ampliação dos direitos de cidadania ao longo da história, como se dará o processo de institucionalização até os dias atuais e o que permeia o debate em torno dessa relação no meio acadêmico.

Preliminarmente, é de se destacar, a exemplo do que foi prelecionado no capítulo anterior em relação ao uso polissêmico da palavra democracia, que o vocábulo cidadania à sua maneira adquire valor semelhante para a sociedade atual, ou seja, meritório e suscetível à crescente banalização por seu uso recorrente e indiscriminado. Nestes termos, na lição de Evelina Dagnino (1994), torna-se salutar situar o conceito contemporâneo de cidadania: em primeiro lugar, como derivado das lutas por direitos originadas no âmbito dos movimentos sociais urbanos e de defesa de minorias; em segundo lugar, como fator motivador e condição essencial de existência da democracia; terceiro, como decorrência da intersecção entre cultura e política a corroborar para a profusão de uma tradição democrática que norteará as discussões no âmbito de sociedades desiguais como a brasileira e dos demais vizinhos latino-americanos.

Compreende-se como decorrência destas considerações feitas pela autora supracitada que a cidadania é produto de uma construção histórica cujo pano de fundo são as soluções advindas dos diversos conflitos ocorridos entre sociedade e Estado em algum momento da trajetória humana, invariavelmente e na maioria das vezes, tendo o Estado como grande indutor (DAGNINO, 1994). Nessa perspectiva, Frota (2004, p. 40) caracteriza o processo de legitimação dos direitos de cidadania no Brasil, ora como resultado “de exclusão e inclusão dos indivíduos no status de cidadão”, ora “como uma resposta estatal que visava barrar movimentos de pressão e de luta pela obtenção de direitos de forma autônoma, por iniciativa da sociedade civil”.

Por derradeiro, em última análise, soma-se às especificidades que cercam a relação entre sociedade civil e Estado brasileiros, a forma com que historicamente os direitos de crianças e adolescentes foram relegados e, apenas a partir da Declaração Universal dos Direitos da Criança em 1959, passaram a ser objeto de maior preocupação e gradualmente

serem incorporados ao escopo jurídico-legal dos países e, por consequência, demandarem políticas públicas específicas. Por si, o tempestuoso processo evolutivo e de consolidação dos direitos dessa parcela da sociedade ao longo da história exigiria maior reflexão. Contudo existiria o risco, ao final, de fugir ao escopo de análise deste trabalho. Essa é a razão pela qual, apenas a título de pontuação, registra-se o fato comumente apontado pelos estudiosos de vinculação do conceito de cidadania à participação eleitoral e capacidade de influenciar no processo político-decisório propriamente ditos, ou seja, à condição impeditiva ou restritiva de vocalização das demandas de crianças e adolescentes.

Outrossim, no tocante ao percurso histórico de consolidação dos direitos de cidadania no Brasil tem-se como marco inicial, o período referente à primeira grande transição de forma de governo, culminando com a transformação em República em 1889. Esta foi definida nas palavras de José Murilo de Carvalho como “um sistema de governo que se propunha, exatamente, trazer o povo para o proscênio da atividade política” (CARVALHO, 1987, p. 11). Tal período da história brasileira caracterizar-se-ia por um crescimento exponencial da população, com um movimento migratório do campo para as cidades, recebimento dos primeiros imigrantes, criação de postos de trabalhos improvisados e mal remunerados, com atribuições econômicas e financeiras do Estado decorrentes do fim do regime escravagista e do próprio contexto internacional e, finalmente, com um progressivo movimento no campo das ideias e da mentalidade (CARVALHO, 1987; PRIORE, 2016).

A aliança oligárquica entre São Paulo e Minas Gerais permitiu que durante este período se alternassem no poder nomes de interesses destes Estados – Marechal Deodoro da Fonseca (1889 a 1891), Floriano Vieira Peixoto (1891 a 1894), Prudente José de Moraes e Barros (1894 a 1898), Manoel Ferraz de Campos Salles (1898 a 1902), Francisco de Paula Rodrigues Alves (1902 a 1906), Affonso Augusto Moreira Pena (1906 a 1909), Nilo Procópio Peçanha (1909 a 1910), Hermes Rodrigues da Fonseca (1910 a 1914), Wenceslau Braz Pereira Gomes (1914 a 1918), Delfim Moreira da Costa Ribeiro (1918 a 1919), Epitácio Lindolfo da Silva Pessoa (1919 a 1922), Arthur da Silva Bernardes (1922 a 1926), Washington Luís Pereira de Sousa (1926 a 1930)<sup>38</sup> – no que ficou conhecido como “política do café-com-leite”, pouco alterando o eixo do poder existente durante o governo monárquico.

Carvalho (1987, p. 44) assevera o tímido avanço advindo com a instituição da República no campo dos direitos políticos tendo por base uma “concepção restritiva da

---

<sup>38</sup> Planalto. Galeria de presidentes. 28 fev. 2018. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/conheca-a-presidencia/acervo/galeria-de-presidentes>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

participação” e “uma distinção nítida entre sociedade civil e sociedade política”. O voto não era compreendido em sua função social, excluindo uma parcela considerável da população formada por pobres e analfabetos. No campo dos direitos sociais registra-se certo retrocesso com o direito à educação relegado na Constituição de 1891 e a criminalização do direito à livre manifestação e à greve adotadas pelo Código Criminal de 1890, fatores que indiretamente continuavam a alijar o povo do centro decisório de poder na medida em que não possibilitava plenas condições para o exercício da cidadania (CARVALHO, 1987).

A par destes fatores pouco convidativos, ainda sim verifica-se uma proeminente atenção dada à causa associativista com grande número de organizações de cunho religioso, de operários, de auxílio mútuo, de funcionários públicos, de empregados do comércio entre outros, existentes no Rio de Janeiro durante aquele período. Carvalho destaca uma tímida tentativa no sentido de transformar estas organizações em grupos de luta ou resistência, mas de forma desarticulada e não institucionalizada, caracteristicamente associadas à insatisfação com os serviços públicos, a exemplo da Revolta da Vacina, desprovida de pautas cogentes ao Estado e assim caracterizadas nas palavras deste ilustre imortal: “Não se negava o Estado, não se reivindicava participação nas decisões do governo; defendiam-se valores e direitos considerados acima da esfera de intervenção do Estado, ou protestava-se contra o que era visto como distorção ou abuso” (CARVALHO, 1987, p. 145-6).

Ademais, o contexto social e econômico conturbado aliado à pouca receptividade dos direitos de cidadania no plano jurídico-legal seriam combustíveis para o gradativo desalento com o recém implementado regime republicano. O agravamento das desigualdades sociais, o aumento da criminalidade e a adoção de mecanismos de repressão corroboravam para o aprofundamento das tensões sociais, que seriam especialmente sentidos pela parcela mais frágil da população – crianças e adolescentes. Progressivamente a pauta dos direitos da juventude tornaria-se prioritária na preocupação do Estado e da sociedade, a ponto dos primeiros vinte anos do século XX serem considerados os de maior produção legislativa registrados nesta área (RIZZINI, 2011).

Irene Rizzini (2011, p. 109) destaca a dimensão política adquirida pela criança no período republicano, com base na “urgência de se intervir, educando ou corrigindo “os menores” para que estes se transformassem em indivíduos úteis e produtivos para o país, assegurando a organização moral da sociedade”. Marco Antonio Cabral dos Santos, registra nesta época as estatísticas crescentes de repressão policial e encarceramento com base na falta de “ocupação”, sem quaisquer preocupações quanto a assegurar o acesso à escola:

A criminalidade infantil estava quase sempre condicionada ao que se convencionou chamar crime de “vadiagem”, previsto nos artigos 399 e 400 do Código Penal [...] Naquele mesmo ano [1904], *as estatísticas indicavam que dos 1.470 presos pelo crime de vadiagem, 293 eram menores*; e, ainda, que dos 2.415 presos recolhidos à cadeia pública, 1.118 o foram por crime de vadiagem. (SANTOS, 2016, p. 222, grifos nossos).

Outro fator a ilustrar a forma precária de tratamento dada neste período à esta parcela da população era a submissão desta ao trabalho precário e escravo ilustrada por jornais da época:

O Dr. Oliveira Ribeiro, chefe de polícia, *a fim de reprimir a vagabundagem de grande número de menores, que por aí viviam com fome e no relento*, conseguiu um meio de os tirar de São Paulo. Para esse fim, *entrou em acordo com o Sr. Coronel Pinho, industrial e fazendeiro, residente em Rio Claro, o qual se propôs a colocar em fábricas e fazendas de sua propriedade os menores capturados, que, ali, além de casa, comida e roupa, terão um salário, contribuindo por essa maneira, com pequeno esforço, para a regeneração desses infelizes que poderiam mais tarde ser um elemento nocivo à sociedade*. (O Estado de São Paulo, 25/07/1900 *apud* MOURA, 2016, p. 226-7, grifos nossos).

Diante deste panorama preocupante a classe operária não se furtaria em denunciar tal situação, apontando as condições degradantes em que crianças e adolescentes eram submetidas e incluindo a proibição do trabalho para determinada faixa etária em sua pauta de reivindicações. Visava, assim, sensibilizar gradativamente o restante da sociedade para a temática e o envolvimento da população para causas coletivas sem, contudo, possibilitar efetivamente a alteração desta dura realidade (MOURA, 2016). Isto porque, apesar dos baixos salários pagos, este grupo complementava a renda familiar corroborando para os altos índices de crianças exercendo atividades laborais neste período (FALEIROS, 2011).

Outro fator a ser destacado diz respeito à participação maciça de entidades religiosas na condução da política de atendimento às crianças e adolescentes entre o período da Proclamação até a década de 1920 (PASSETTI, 2016). Conforme destacado, a associação entre abandono, desestruturação familiar, criminalidade e ocupação produziria uma política de incentivo ao encarceramento e institucionalização dessa parcela da sociedade. Ela seria conduzida essencialmente por entidades de caridade e caracterizada por “uma relação simbiótica público/privada”, na qual colocava-se o “setor público a serviço de interesses privados, com o favorecimento de verbas, cargos e privilégios em benefício privado” (p. 34).

Assim, muito embora simbolicamente marcante na vida política do país, a Proclamação da República, mesmo representando um sopro de esperança e sinal de ruptura

com a forma personalista de governar, ao conservar práticas clientelistas, patrimonialistas<sup>39</sup> e coronelistas combinadas com ideais liberais revelou-se frustrante dado o pouco compromisso do Estado com os direitos de cidadania (FALEIROS, 2011). Tal quadro, somados à resistência republicana em intervir na área social, ao próprio contexto socioeconômico e pouca capacidade de articulação da sociedade civil em torno de uma agenda política corroboraria para fomentar enormes desigualdades e um quadro de convulsão com progressivo aumento da criminalidade nos centros urbanos. Esse descaso, nos primeiros anos após a Proclamação, refletiria no campo das políticas destinadas às crianças e aos adolescentes e assim caracterizada em três eixos: “política de inserção dos pobres no trabalho precoce e subalterno, a relação entre causa pública e coisa privada e a relação entre repressão, filantropia e cidadania” (FALEIROS, p. 34, 2011). Tal arranjo se arrastaria até pelo menos a última década do que se denominou República Velha.

Este panorama sofreria leve alteração entre a década de 1920 e a instituição do Estado Novo na década de 1930, na qual uma política outrora essencialmente caracterizada pela participação de entidades de caridade será gradativamente assumida pelo Estado (PASSETTI, 2016; FALEIROS, 2011; RIZZINI, 2011). Vicente de Paula Faleiros (2011) define este período como de grande efervescência social, política, inúmeros acontecimentos e fatores em nível nacional a se destacar: florescimento de uma nova classe média, movimento tenentista, surgimento de partidos políticos, Semana de Arte Moderna, greves, movimentos operários<sup>40</sup>, reconfiguração do eixo de poder sob o aspecto federativo e reformas legislativas no campo dos direitos sociais. Em meio a este contexto, o autor destaca ainda a influência exercida à época por higienistas e juristas na produção legislativa e no desenho das políticas públicas destinadas a crianças e adolescentes com maior participação e intervenção estatal: “A influência dos higienistas se faz sentir na criação da Seção de Higiene Infantil no Departamento Nacional de Saúde Pública e a influência dos juristas, na maioria juízes e advogados, na criação do Juizado de Menores” (p. 42).

Impende ressaltar durante esse período, a criação do “*Conselho de Assistência e Protecção aos Menores*”, pelo Decreto N° 16.272, de 20/12/1923, e, posteriormente, regulamentado pelo Decreto N° 16.388, de 27/02/1924. Era um colegiado formado por

---

<sup>39</sup> Segundo Luiz Carlos Bresser Pereira: “‘Patrimonialismo’ significa a incapacidade ou relutância de o príncipe distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados” (BRESSER PEREIRA, 2006 [1998], p. 26)

<sup>40</sup> “Com a greve de 1917, as autoridades governamentais são despertadas para a situação social dos operários e de suas famílias e tanto a plataforma de Rui Barbosa à presidência, 1919, quanto a de Washington Luis candidatando-se ao governo de São Paulo, em 1920, passaram a tratar o problema não mais como caso de polícia mas como questão social” (PASSETTI, 2016, p. 352).

diretores de entidades estatais voltadas ao acolhimento de “menores órfãos e infratores”, por entidades subvencionadas pelo Estado, por representante da Prefeitura, entidades classistas dos advogados e de médicos e por representante do Departamento Nacional de Saúde Pública (Art. 93, Decreto N° 16.272). Tinha por função entre outras: 1. vigiar e proteger os “menores órfãos e infratores”; 2. visitar e fiscalizar estabelecimentos resguardando os “menores” de ações de abusos; 3. mobilização da sociedade através da realização de ações de propaganda com vista a prevenir e reprimir crimes entre os “menores”, e outras transgressões; 4. criar estabelecimentos para atendimento à “menores” acometidos por vícios e “anormalidades psicológicas”; 5. promoção de pesquisas relacionadas à infância e adolescência (Arts. 1° e 2°, Decreto N° 16.388).

Muito embora caracterizado por sua essência eminentemente assistencialista, era a primeira vez que um conselho formado por representantes de governo e da sociedade, dividindo responsabilidades com o Juizado de Menores, direcionava-se à causa de crianças e adolescentes, conforme prelecionam Oliveira e Romão (2015, p. 17, grifos nossos):

*Com efeito, vislumbramos na figura desse Conselho de Assistência e Proteção aos Menores, de 1923, o início histórico da institucionalização de um colegiado de composição mista, exercendo função pública não remunerada, com mandato, dotada de relativa autonomia formal e voltado para a defesa da infância, embora a perspectiva em relação aos direitos dos menores fosse a intervenção assistencial protetiva do Estado.*

No plano jurídico do direito internacional, a Organização Internacional do Trabalho deliberava acerca da proteção ao trabalho infantil e a Assembleia da Liga das Nações em 1924 adotou a Declaração de Genebra dos Direitos da Criança – também conhecida como Carta da Liga sobre a Criança. Este documento continha recomendações de caráter amplo e genérico, desprovida de coercibilidade e refletia o pensamento daquele período, para o qual crianças e adolescentes eram objetos de proteção e não sujeitos de direitos como posteriormente serão tratadas (ROSSATO; LÉPORE; CUNHA, 2011).

Timidamente influenciado pelo reconhecimento jurídico dos direitos de crianças no âmbito internacional, estes atores seriam os responsáveis por muitas leis afetas<sup>41</sup> às crianças e

---

<sup>41</sup> A título de citação: Lei N° 4.242, de 05/01/1921, na qual continha artigo autorizando a organização de um serviço de assistência e proteção à infância abandonada; Decreto N° 16.273, de 31/12/1923, criando a figura do Juiz de Menores; Decreto N° 16.300, de 31/12/1923, instituindo a Inspeção de Higiene Infantil, como parte do Departamento Nacional de Saúde Pública; Decreto N° 16.388, de 27/02/1924, regulamentando o Conselho de Assistência e Proteção de Menores; Lei N° 2.059, de 31/12/1924, dispoendo sobre o processo de menores delinquentes; Decreto N° 5.083, de 01/12/1926, instituindo o Código de Menores (RIZZINI, 2011; PASSETTI, 2016).

adolescentes as quais culminariam mais tarde com a primeira legislação específica – o Código de Menores ou Mello Mattos (Decreto 17.943-A, de 12/10/1927), que consolidaria todas as leis de assistência e proteção nessa área. Sob os auspícios dessa lei, o Estado marcaria presença através do Juiz de Menores, à cuja figura atribuía-se a competência para aplicação de medidas de proteção, assistência, institucionalização, interferência no poder familiar (tutela, guarda, etc.), entre outros. “O olhar do Juiz deve ser de total vigilância e seu poder é indiscutível. O jurista e o médico representam as forças hegemônicas no controle da complexa questão social da infância abandonada” (FALEIROS, 2011, p. 48).

Na definição dada por Emilio García Méndez a nova figura do Juiz de Menores surgia como produto da “incapacidade política do sistema de universalizar os serviços básicos” com “competência onímoda penal-tutelar” para “resolver paternalmente as deficiências estruturais do sistema” (MÉNDEZ, 1998, p. 22). Esse autor atribui a “judicialização dos problemas sociais” ao conflito da classe jurídica com a classe médica que atribuía eventuais “desajustes sociais” a “deficiências genéticas de caráter hereditário”, resultando invariavelmente numa pactuação entre as “corporações médico-jurídicas”, traduzida em soluções simplistas e arbitrárias de uma realidade complexa (p. 22-23).

Caracterizado pela extensa quantidade de artigos e espectro abrangente de atuação, na visão de Rizzini (2011), o Código Mello Mattos (1927) adota um protecionismo exacerbado concedendo uma liberdade irrestrita ao Juiz para adoção de medidas restritivas ou privativas de liberdade em inúmeras situações. A socióloga enfatiza o amplo poder investigativo, fiscalizatório e punitivo desta lei ao ofertar a possibilidade de atuação do Juiz na simples desconfiança de se considerar ou o abandono, ou a ‘perversão’, ou a simples suspeita de o ser, como fatores balizadores para a institucionalização ou outra medida que esta autoridade considerasse a seu bel prazer, pertinente à época, reforçando assim seu caráter intervencionista, moralista e conservador<sup>42</sup>. Não por acaso, este exorbitante poder concedido ao Juiz produziria algumas situações de conflito, tais como a reação da sociedade carioca à proibição de acesso de crianças e adolescentes em espetáculos teatrais e a forte oposição da classe industrial e empresarial à proibição de crianças e adolescentes ao trabalho (RIZZINI, 2011; FALEIROS, 2011).

---

<sup>42</sup> “Para atingir a reforma almejada para ‘civilizar’ o Brasil, entendia-se ser preciso ordená-lo e saneá-lo. Designada como pertencente ao contingente de ‘menores abandonados e delinquentes’ (portanto potencialmente perigosos), a população jovem que fugia aos mecanismos sociais de disciplina, foi um dos focos para a ação moralizadora e civilizadora a ser empreendida. Sob o comando da Justiça e da Assistência, julgou-se estar, desta forma, combatendo os embriões da desordem. Traços desta história assombram o país até os dias de hoje” (RIZZINI, 2011, p. 139).

Por todo o exposto, o período final da República Velha descerraria novos horizontes aos direitos de cidadania no Brasil com gradativa participação do Estado na introdução e ampliação dos direitos sociais<sup>43</sup>. No limiar do que se denominou Estado Novo (1937), tornava-se mais nítida a intervenção estatal e sua atuação como indutor sem, contudo, efetivamente garantir a universalização desses direitos aos brasileiros – devido à estratégia caracterizada pela seletividade de atribuição do status de cidadão. Essa estratégia fundamentada na inclusão e exclusão dos cidadãos pelo Estado reverberaria no âmbito das políticas para crianças e adolescentes com a educação adquirindo relevante função, não exatamente em seu habitual papel como instrumento de libertação através do conhecimento, mas como instrumento de imposição de disciplina (FALEIROS, 2011).

A prisão e os internatos, em nome da educação para o mundo ou da correção de comportamentos, apresentam-se desempenhando um papel singular. Existem ao mesmo tempo como imagem disciplinar da sociedade – nela os supostos desajustados deverão ser enquadrados – e imagem da sociedade transformada em ameaça – o lugar para onde ninguém pretende ir (PASSETTI, 2016, p. 355).

Particularmente nos anos do governo Vargas (1930-1945) tem-se um período caracterizado por um projeto centralizador, intervencionista e estatizante nos campos político, econômico e social. Em meio à Segunda Guerra Mundial, o período que perduraria por quinze anos seria caracterizado pela nomeação de interventores nos Estados, favorecimento à industrialização, forte presença do Estado na economia, Revolução Constitucionalista de 1932, Constituição de 1934, golpe de Estado e Constituição de 1937, novo pacto com a Igreja, legislação trabalhista, forte caráter personalista e populista de condução política, participação cooptada de trabalhadores e mobilização da juventude com vistas à manutenção do poder (FALEIROS, 2011). Carvalho (2018) destaca que este período seria profícuo à participação política no tocante à amplitude e grau de organização dos movimentos políticos com o envolvimento de operários, da classe média, dos industriais e com a proliferação de sindicatos, de associações de classe, de partidos políticos e de movimentos políticos.

No campo dos direitos da cidadania surge o que Wanderley Guilherme dos Santos (1987) denominou uma “cidadania regulada”, ou seja, uma “(...) cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma

---

<sup>43</sup> Evelina Dagnino refere-se ao papel ambíguo assumido pelos direitos sociais – instrumento de controle e de reconhecimento da classe operária (DAGNINO, 2001)

legal” (SANTOS, 1987, p. 75). Assim, o Estado define por seu aparato legal quem se constitui ou não cidadão, não importando se as ocupações fossem regulares ou estáveis, mas sim, dever-se-iam ser regulamentadas e formalmente reconhecidas pelo Estado, ensejando a criação de inúmeras leis trabalhistas que passaram mais tarde, em 1943, a integrar o Decreto-lei Nº 5.452, também conhecido por Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT).

Não por acaso, na visão de Santos, esta vinculação da cidadania à ocupação seria responsável por reforçar os conceitos de marginalidade (presente na República Velha) e de mercado informal de trabalho. Igualmente, esta política também refletiria sob a proibição ao trabalho a crianças e adolescentes prevista pelo Código Mello Mattos. Marcado por idas e vindas, a forte pressão do setor industrial conseguiria em 1932 derrubar a proibição para que menores de 14 anos que tivessem apenas um membro da família trabalhando no estabelecimento pudessem laborar. Tal possibilidade foi restabelecida através da Constituição de 1934 e então, finalmente, proibida até 14 anos e restringida entre 14 e 18 anos na CLT sendo adaptada ao Código de Menores pelo Decreto-lei Nº 6.026, de 24/11/1943 (FALEIROS, 2011)<sup>44</sup>.

Vicente Faleiros (2011) destaca que a relação entre o privado e o estatal vistas na discussão da legislação trabalhista se estenderiam também para a educação e assistência social no Estado Novo. Na educação com a criação do ensino técnico e profissional realizado em parceria com a classe empresarial através das escolas técnicas do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac). Na assistência social, através de um sistema nacional em regime de coparticipação entre Estado e instituições privadas cuja relação seria caracterizada pela “legitimação em troca de favores”, descaso com as instituições públicas, implementação de um sistema per capita a entidades particulares e interferência da Igreja na causa social.

Essa intrincada relação entre o poder público e as associações particulares visava efetivar os planos de Getúlio Vargas no âmbito da infância desvalida cuja política “seria conduzida pelos seguintes órgãos: Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS, 1938), Departamento Nacional da Criança (DNCr, 1940), Serviço Nacional de Assistência a

---

<sup>44</sup> Concomitantemente o Brasil ratificava na década de 1930 todas as convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) adotadas ainda na década de 1920, a saber: Convenção 3 - Relativa ao emprego das mulheres antes e depois do parto - Proteção à Maternidade (Ratificada em 26/04/1934); Convenção 5 - Idade mínima de admissão nos trabalhos industriais (Ratificada em 26/04/1934); Convenção 6 - Trabalho noturno dos menores na Indústria (Ratificada em 26/04/1934); Convenção 7 - Sobre a idade mínima para admissão de menores no trabalho marítimo (Ratificada em 08/06/1936); Convenção 16 - Exame médico de menores no trabalho marítimo (Ratificada em 08/06/1936). Disponível em: <<http://www.ilo.org/brasil/convencoes/lang--pt/index.htm>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

Menores (SAM, 1941) e Legião Brasileira de Assistência (LBA, 1942)” (FALEIROS, 2011, p. 53). Rizzini (2011) destaca que a partir do golpe de Estado (1937), com a criação dos referidos órgãos, inicia-se uma nova fase, com maior preocupação ao aspecto de proteção e assistência propriamente ditas, e clara divisão entre as políticas destinadas à criança e ao ‘menor’.

O Departamento Nacional da Criança (DNCr) nos termos do artigo 5º, do Decreto-Lei Nº 2.024, de 17/02/1940, afigurava-se como “o supremo órgão de coordenação de todas as atividades nacionais relativas à proteção à maternidade, à infância e à adolescência”. Tal normativa instituiu um fundo nacional de proteção com recursos provenientes de doações de pessoas físicas ou jurídicas com vistas à: “preparação do futuro cidadão, de acordo com a concepção de cidadania da época, isto é, a formação do trabalhador como ‘capital humano’ do país, através do preparo profissional, e o respeito à hierarquia através da educação da criança” (PEREIRA, 1992 *apud* RIZZINI, 2011, p. 262). Ainda, registrar-se-ia no bojo da lei, a intenção do Estado na coordenação da política, na articulação de uma rede de serviços em âmbito federativo com atenção para a municipalização, prevendo a criação de juntas de modo a incentivar a participação e, finalmente, na subvenção dos serviços com instituições particulares que tivessem por finalidade a proteção à maternidade, à infância e à adolescência<sup>45</sup>.

Em relação às juntas, André Ricardo Pereira (1999) preleciona o caráter seletivo e discricionário que o chefe do Poder Executivo local tinha no sentido de nomear seus integrantes, os quais em sua maioria tratavam-se de pessoas de destaque da comunidade, cuja atribuição era recebida a título honorífico com o objetivo de discutir, organizar e obter recursos financeiros a serem destinados aos serviços de proteção materno-infantil. Caracterizava-se por ser um órgão corporativo que “deveria penetrar no aparelho estatal, ganhando recursos públicos, livrando a prefeitura de despesas desnecessárias, e jamais existindo sem a presença da autoridade pública como seu animador” (PEREIRA, 1999, p. 174). Finalmente, era expressa a intenção do regime na implementação do projeto político que se denominou “democracia social” cujas bases assentavam-se na eliminação gradativa das

---

<sup>45</sup> Art. 3º Os poderes públicos, para o mesmo objetivo, estimulação, em todo o país, a organização de instituições particulares que se consagrem, de qualquer modo, à proteção à maternidade à infância e à adolescência, e com elas cooperarão da maneira necessária a que tenham as suas atividades desenvolvimento progressivo e útil. (...) Art. 8º Nas repartições regionais do Ministério da Educação e Saúde, serão montados os serviços administrativo destinados a promover a necessária vinculação do Departamento Nacional da Criança com as atividades realizadas pelos poderes públicos estaduais e municipais e pelas instituições particulares, no terreno da proteção à maternidade, à infância e à adolescência (BRASIL, Decreto-lei Nº 2.024, de 17/02/1940).

desigualdades e desequilíbrios existentes no âmbito da sociedade brasileira com base num ideal de desenvolvimento coordenado pelo Estado, visando em particular no caso do DNCr fomentar a participação dos “mais afortunados para que auxiliassem os demais a assumirem sua parte no todo do que estava disponível” (p. 176).

Já com o surgimento do Serviço Nacional de Assistência a Menores (SAM), o Estado transformava o Instituto Sete de Setembro (Decreto Nº 21.518, de 13/06/1932) – órgão criado à época para o “recolhimento” e “depósito” de “menores abandonados” que eram encaminhados pelo Juiz de Menores – em um órgão com diferentes atribuições: orientação e sistematização de assistência aos “menores desvalidos e delinquentes”; abrigo, recolhimento e encaminhamento à instituições; estudo sobre o abandono e delinquência infantil e, finalmente, de fomento à pesquisa na área (Art. 2º, Decreto-lei Nº 3.799, de 05/11/1941). Inicialmente, com jurisdição restrita à então capital federal, posteriormente teve sua abrangência ampliada nacionalmente pelo Decreto-lei Nº 6.865, de 11/09/1944, cujo conteúdo redefinia também suas competências.

Paulo Nogueira Filho (1956) informa o uso desse órgão para acolhimento de apadrinhados em cargos, sem critérios definidos para a expansão dos serviços, convênios espúrios e cuja rede era indevidamente utilizada atendendo ao que ele nominava como “falsos desvalidos” (RIZZINI, 2011). Irene Rizzini (2011) ressalva, entretanto, que muito embora o SAM tenha adquirido uma imagem negativa por uma suposta superestrutura, sua atuação restringia-se a internação e triagem a estabelecimentos não alterando circunstancialmente a situação de crianças e adolescentes brasileiras. Em seus anos finais de existência configurou objeto de investigações de uma comissão parlamentar de inquérito no âmbito do Congresso Nacional e de uma sindicância no Ministério da Justiça.

A Legião Brasileira de Assistência (LBA), instituição também criada durante a vigência do Estado Novo pela então primeira dama Darcy Vargas em 1942, se consubstanciaria na mais longeva experiência destinada à assistência social, tendo findado suas atividades somente em 1995 e caracterizada por uma atuação sempre adaptada ao contexto dos governos que se sucediam. Inicialmente destinada à assistência das famílias de militares que participaram da II Guerra Mundial, teve sua história de atuação vinculada à subvenção direta ou indireta, ou seja, em estrita colaboração com associações e instituições de cunho privado. Originariamente foi mantida por contribuições patronais e de empregados até que fosse integralmente assumida pelo governo militar em 1966. Fator salutar a ser registrado é que entre 1946 e 1964, período de retomada democrática, o número de instituições

subvencionadas e a relação destas com os governos seria conservada e, conseqüentemente, motivaria sua extinção, conforme se vislumbrará ao longo do desenvolvimento deste trabalho (RIZZINI, 2011).

De se ressaltar que estas instituições (DNCr, SAM e LBA), nascidas no âmbito do governo Vargas, não obstante conservarem e incentivarem uma relação clientelista com instituições assistenciais e perturbadores e instigantes traços de eugenia nos meios assistenciais (RIZZINI, 2011; FALEIROS, 2011) denotariam conforme outrora mencionado, uma peculiar atenção e preocupação com a causa da criança e do adolescente e seus direitos destacando-se à época em relação aos demais, ditos pertencentes a grupos minoritários – mulheres, negros, indígenas, quilombolas – na pauta governamental. Os direitos de cidadania e inclusão destes grupos seriam mantidos inalterados durante praticamente todo o período posterior à retomada democrática, esta coincidindo com grande momento de efervescência política, social e cultural tanto em âmbito local como mundial, como se verificará no tópico a seguir.

## **2.2. Nova interrupção democrática e a velha política da situação irregular**

Sob a perspectiva da política internacional, esta nova fase da democracia brasileira compreendida entre 1946 e 1964, seria norteadada pelo contexto de pós-guerra mundial. Naquele momento deram-se intensas negociações de paz internacional, estabelecimento da Organização das Nações Unidas (1945), Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), acirramento do conflito entre americanos e soviéticos (Guerra Fria), assinatura da IV Convenção de Genebra (1950), Guerra na Coreia (1950), Declaração dos Direitos da Criança (1959), início da corrida espacial (1961), crise dos mísseis de Cuba (1962), emergência das discussões acerca dos direitos civis de negros nos EUA (1963), entre outros. Questões estas, conforme vislumbrado no capítulo inicial dessa dissertação, que com maior ou menor intensidade margeariam a crescente discussão acerca do sistema democrático e da capacidade desse regime político de efetivar os direitos de cidadania.

No plano doméstico, o Brasil teria quatro presidentes democraticamente eleitos: General Eurico Gaspar Dutra (1946 a 1951); Getúlio Vargas (1951 a 1954); Juscelino Kubitschek (1956 a 1961); Jânio Quadros (1961) – tendo, em 1961, assumido o vice-presidente separadamente eleito João Goulart (até 1964). Em 1946 seria promulgada uma nova Constituição cujo teor mantinha as conquistas sociais anteriores e avançava sobre os

direitos civis e políticos preceituando o direito à igualdade e às liberdades de manifestação, consciência e associação para fins lícitos, entretanto, restringindo o direito de greve à autorização prévia (CARVALHO, 2018). Muito embora o período tenha sido caracterizado por constante instabilidade política e ameaças de golpes, marcou-se por eleições regulares, pelo surgimento de partidos políticos, por uma insurgente cultura política<sup>46</sup> e pelo desenvolvimento de uma política populista e nacionalista.

Verifica-se pelo acima esposado que a ampla gama de direitos – políticos, civis e sociais – relacionados à cidadania a partir da década de 1930, passando pela redemocratização em 1946 até a ditadura militar na década de 1960, seria marcada por um desenvolvimento complexo, assimétrico, lento e caracterizado por altos e baixos. Do golpe de 1930 ao fim do Estado Novo o país teria três constituições e alguns direitos civis deliberadamente cerceados pelo governo à época, seja por meio da simples proibição, pelo uso do aparelho estatal como instrumento de coerção, ou pelo cooptação de grupos organizados. Não obstante os movimentos sociais avançassem gradualmente, a partir do fim do Estado Novo, a almejada efetivação dos direitos não se concretizava em virtude da pouca consciência acerca dos mesmos e do restrito acesso dos brasileiros ao Judiciário. Ademais, a nova e abrupta interrupção democrática intentada pelos militares adiaria por mais alguns anos o despertar da sociedade e seria caracterizada como reação defensiva estatal à pressão da sociedade civil por novos direitos (FROTA, 2004; CARVALHO, 2018).

Com o advento do golpe de 1964, desta feita executado e sob controle direto dos militares, o país interromperia sua trajetória descontínua de desenvolvimento dos direitos de cidadania, suprimindo progressivamente algumas liberdades com a alternância de militares no poder: Humberto Castello Branco (1964 a 1967), Arthur da Costa e Silva (1967 a 1969), Emílio Garrastazu Médici (1969 a 1974), Ernesto Geisel (1974 a 1979) e João Baptista Figueiredo (1979 a 1985).

O professor José Murilo de Carvalho (2018) apresenta três fases distintas a caracterizar este período do regime militar no país: 1. Uma primeira compreendida entre 1964 e 1968, com a instalação do regime propriamente dito e os primeiros mecanismos de repressão; 2. A seguir temos um período entre 1968 e 1974, caracterizado pelo aumento da repressão no campo político, combinado a altas taxas de crescimento econômico; 3. A terceira

---

<sup>46</sup> José Murilo de Carvalho (2018) revela pesquisa feita pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (Ibope) em 1964, apresentada por Antônio Lavareda, na qual 64% da população tinha alguma preferência partidária, o que na visão do autor, corrobora para a aceitação dos partidos e denota certa credibilidade no sistema representativo.

fase vai de 1974 a 1985, na qual verifica-se uma crescente tentativa de liberalização do sistema, ainda que contida internamente pelos órgãos de repressão estatais e nascimento de movimentos sociais, em especial, vinculados à Igreja e classe operária.

A implantação do regime ditatorial no Brasil coincidiria com o acirramento da divisão do mundo entre capitalistas (EUA) e socialistas (URSS); com o processo de descolonização de países na Ásia, África e América Central; com os Movimentos de Direitos Civis envolvendo negros, mulheres e homossexuais; com os movimentos comportamentais e culturais (hippies) apoderando-se do discurso da paz em referências às Guerras Fria e do Vietnã, com ondas de protestos de estudantes e operários (Maio de 1968 na França, Primavera de Praga); com o acirramento do conflito entre judeus, palestinos e árabes; com um processo de inflexão da Igreja Católica (Concílio Vaticano II), entre outros inúmeros acontecimentos que marcariam o período e direta ou indiretamente influenciariam os rumos dos brasileiros.

O Brasil apresentava à época altas taxas de inflação, endividamento externo e intenso fluxo migratório do campo para os centros urbanos como decorrência do rápido desenvolvimento industrial e crescimento acelerado experienciado na década de 1950. O receio dos primeiros anos da década de 1960 à adesão do país ao comunismo, as crescentes pressões por “reformas de base”, o avanço dos movimentos populares, as lutas por reformas agrária e urbana combinados à forte reação de setores políticos e empresariais conservadores compunham o horizonte político, social e econômico que “motivaria” a ação dos militares. Sob intensa mobilização política a esquerda, tendo como protagonistas integrantes das ligas de camponeses, dos estudantes, dos intelectuais, dos setores progressistas da Igreja e de trabalhadores rurais e urbanos, rivalizaria com a direita entrincheirada em organizações como o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (Ibad), o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (Ipes) e o bloco interpartidário Ação Democrática Popular e culminando no golpe militar (LUCA, 2016).

Instado ao poder em meio a este conturbado panorama político e social, o general Gosta e Silva imprimiu inicialmente intensa repressão, com a criação do Sistema Nacional de Informações (SNI, pela Lei nº 4.341, de 13/06/1964) com vistas a supervisionar e coordenar as atividades de informações e contrainformações no Brasil e exterior; e a expedição dos Atos Institucionais (AIs), instrumentos de legitimação e legalização das ações políticas, dos quais destacaram-se o AI-1 (Ato Institucional nº 1, de 09/04/1964) que cassava os direitos políticos de líderes políticos, estudantis e sindicais, e o AI-2 (de 27/10/1965) cujo teor, abolia a eleição direta para presidente e dissolvia os partidos políticos criados a partir de 1945 com amplos

poderes ao chefe militar para dissolução do parlamento, intervenção nos Estados, decretação de estado de sítio entre outros. Com este último “iniciou-se um processo de corrosão da cidadania que impediu os brasileiros de eleger governadores por dezessete anos e o presidente por quase um quarto de século” (GASPARI, 2014, p. 254).

No âmbito dos direitos sociais o período revelar-se-ia promissor com a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), espécie de seguro-desemprego com contribuição paga pelo empregador e que ficava disponível ao trabalhador para saque em caso de demissão; e o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), cujo objetivo era criar um sistema unificado de previdência social. Entretanto, a expansão dos direitos sociais concomitante à publicação dos atos institucionais, reproduziria uma fórmula já utilizada no Estado Novo, na qual ao combinar a concessão dos direitos sociais com a suspensão parcial dos direitos civis e políticos, o regime militar pós-64 agia no sentido de restringir, exercer o controle social e pautar as ações de movimentos que se insurgiam e refrear causas que se mostravam a cada dia mais latentes (FROTA, 2004; LUCA, 2016; CARVALHO, 2018).

Em relação às políticas de assistência à criança e adolescente, sob o recém instituído governo militar, extinguir-se-ia o SAM que viria a ser substituído pela Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem) nos termos da Lei Nº 4.513, de 01/12/1964. Tal instituição foi concebida tendo como “objetivo formular e implantar a política nacional do bem-estar do menor, mediante o estudo do problema e planejamento das soluções, a orientação, coordenação e fiscalização das entidades que executem essa política” (Art. 5º, caput). Essa nova lei previa a recepção de diretrizes insculpidas no âmbito de documentos, diretrizes e convenções internacionais como norteadores da nova política de assistência à crianças e adolescentes (Art. 6º, caput). Ressalta-se, entretanto, que nem essa lei, nem a Carta Constitucional (1967) que seria promulgada anos depois, incorporariam os conceitos da Declaração Universal dos Direitos da Criança, influenciada pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), consubstanciada na Resolução 1386, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1959. Os dez princípios da Declaração tinham por objetivo inserir definitivamente a criança no plano jurídico-legal como sujeito de direitos, sem distinção ou discriminação, prioritariamente, sendo garantidos os direitos à educação, saúde, proteção contra quaisquer formas de exploração, de negligência e de crueldade desde a maternidade.

Vinculada à Presidência da República, a Funabem era composta pelos seguintes órgãos: Conselho Nacional, Conselho Fiscal, Diretoria e Comissões Regionais. O Conselho

Nacional era formado por seis representantes do Poder Executivo, designados pelo Presidente da República, pelos Ministros da Justiça e Negócios Interiores, Educação e Cultura, Trabalho e Previdência Social, Agricultura e Saúde, e pelo Diretor do Departamento Nacional da Criança representando o Ministério da Saúde. Haviam também representantes da sociedade civil com mandato fixo, oriundos da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), do Conselho Federal dos Assistentes Sociais (CFAS), da Legião Brasileira de Assistência (LBA), do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), do Serviço Nacional de Aprendizagem industrial (SENAI); do Serviço Social Internacional (SSI), da União das Associações Familiares (UNAF), da Associação Brasileira de Crédito Agrícola Rural (ABCAR), da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), da Conferência dos Religiosos do Brasil (CRB), da Confederação Evangélica do Brasil e da Confederação das Entidades Representativas da Coletividade Israelita do Brasil. Ao final, três representantes de notório saber na área eram escolhidos pelo Presidente da República após lista de nove nomes escolhidos pelas entidades originariamente previstas na lei.

Caberia ao Conselho Nacional, a formulação e implementação da Política Nacional do Bem-Estar do Menor (Pnbem), a criação de um novo paradigma e o sepultamento do legado simbólico do SAM, objeto de pesadas críticas desde sua concepção. Arno Vogel (2011) destaca a mudança de mentalidade quanto à compreensão da problemática social que passava a ser objeto de outro enfoque, tendo como base o processo de marginalização de parcela considerável da sociedade desprovida de serviços básicos essenciais (saúde, alimentação, educação, habitação, etc.), incluindo-se a “questão do menor”:

O processo de marginalização de crianças e adolescentes tinha que ser reconhecido como uma regra geral. Os dados disponíveis indicavam uma realidade assustadora. De acordo com o Censo de 1970, em uma população global de 93.292.100 habitantes, contavam-se 49.378.200 com idade entre 0-19 anos (52,93%). *Dessa população infanto-juvenil um terço podia considerar-se em estado de marginalização* (Câmara dos Deputados, 1976 *apud* VOGEL, 2011, p. 292, grifos nossos)

No pensamento corrente à época tal situação produzia duas consequências. A primeira de natureza socioeconômica, em razão da riqueza não gerada e dos problemas sociais decorrentes. E a segunda de natureza política, face ao potencial de cooptação dessa população “marginalizada” pela oposição ao regime (VOGEL, 2011). Sob essa perspectiva, segundo Vogel (2011), a solução passava pelo investimento na família, evitando-se a internação desnecessária com consequências devastadoras sobre o próprio seio familiar, sobre a Nação e,

finalmente, dada a impossibilidade prática de adoção de uma política generalizada a ser destinada a uma parcela considerável da população.

Nessa linha, coube à Funabem estabelecer os seguintes princípios: definir as prioridades da política, respeitadas as peculiaridades regionais; priorizar as atividades “preventivas e educativas às terapêuticas”; privilegiar a execução da política à nível local; “priorizar a formação de pessoal técnico e conscientizar a comunidade” (FUNABEM, 1976 *apud* VOGEL, 2011, p. 296-7). Tratando-se de tarefa hercúlea a exigir recursos humanos, técnicos e financeiros, a Funabem vislumbrou a necessidade de descentralização da política com a criação da Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (Febem) em nível local<sup>47</sup>, ofertando recursos e um cabedal ideológico e metodológico que visava a implementação dos princípios estabelecidos.

Analisando documentos da época Vogel (2011) observa que entre 1964 e 1974 o órgão privilegiou, em primeiro lugar, o repasse de parte dos recursos aos entes estaduais públicos; em segundo, a celebração de convênios com instituições religiosas; e, em terceiro lugar, entidades tradicionais de assistência social como Sociedade Pestalozzi e Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (Apaes). Os recursos eram destinados parte à aquisição de bens patrimoniais e outra parcela à capacitação de pessoal através do Centro de Preparação e Desenvolvimento de Pessoal (Cedep), visando “desenvolver e transmitir um trabalho de reflexão e experimentação para enfrentar a problemática social do menor” (p. 304). Conforme se vislumbrará, passados dez anos da instituição desse modelo político a Funabem daria mostras de esgotamento e recorrência às velhas práticas políticas as quais prometia se opor, motivando discussão e a proposição de nova legislação. Segundo Daniel Alves Boeira (2014, p. 181)

com o passar dos anos, a FUNABEM e suas congêneres estaduais (FEBEMs) começaram a se afastar dos ideais de sua criação, descaracterizados pela contradição entre a letra da lei e as práticas a partir dela desenvolvidas, prevalecendo o incremento de medidas assistencialistas e repressivas, que incorporaram, legitimaram e agravaram a lógica de ação das instituições que a antecederam. Ou seja, recrudescer o internamento de menores carentes e abandonados em instituições.

Esse panorama resultou em proposição de abertura de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) no âmbito da Câmara dos Deputados, apresentado pelo Deputado Nelson

---

<sup>47</sup> “Os números apresentados pela área de planejamento do órgão pareciam expressivos. Eram, ao todo, 100 convênios, no valor de mais de 40 milhões de cruzeiros, para cobertura total ou parcial de 605 projetos, em 25 unidades da Federação (incluindo o Distrito Federal)” (VOGEL, 2011, p. 302).

Marchezan (Arena/RS) em 21 de maio de 1975, destinada a “investigar o problema da criança e do menor carentes no Brasil” (Resolução Nº 21, de 21/05/1975, Câmara dos Deputados). Em sua justificativa, alertava: "O problema do bem-estar do menor, pelo objeto e pelas circunstâncias que o cercam, é considerado um dos mais graves problemas brasileiros" (Requerimento Nº 22, de 29/04/1975).

Referida comissão teria acesso a pesquisa “Realidade Brasileira do Menor” (Câmara dos Deputados, 1976), cujos dados somados às audiências públicas traziam farto diagnóstico da política para a área. Destacava-se neste documento: as migrações internas no sentido nortesul; o êxodo rural; o acelerado processo de urbanização; o alto crescimento demográfico; a predominância de uma população jovem; o considerável número de crianças inseridas precocemente ao mercado de trabalho; a desagregação familiar, em decorrência da pobreza e da rápida mudança de valores; o difícil acesso aos serviços públicos básicos (educação, saúde, saneamento, habitação, etc.) e o insuficiente poder aquisitivo nas regiões metropolitanas (DEMO, 1979).

Na visão de integrantes da CPI e de membros da sociedade civil à época, a solução perpassaria o investimento em educação e profissionalização. Entretanto, Pedro Demo (1979) chama a atenção para o efeito deletério e simplista de que a educação seja o único meio para reversão dos males que envolvem crianças e adolescentes. Ao orientar-se deste modo são desconsiderados os males causados pela pobreza e desigualdade social, perdendo de vista o caráter complementar que a educação exerce e diminuindo a importância de uma política que associe aspectos sociais e econômicos<sup>48</sup>.

Em relação à atuação governamental e especificamente à Pnbem Vogel, transcrevendo o relatório da CPI, era peremptório ao apontar o fracasso da política de descentralização desenhada pelo órgão executor:

A Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem), incumbida da assistência ao menor no âmbito federal, não possui condições para solucionar o problema, cada vez mais agravado pelo crescimento demográfico. Suas atividades restringem-se basicamente ao centro-piloto, no Rio de Janeiro. As Fundações Estaduais não dispõem de recursos suficientes para enfrentar a magnitude do problema. Idêntica é a situação dos municípios (CPI, 1976 *apud* VOGEL, 2011, p. 306)

---

<sup>48</sup> “Em termos quadrados dizemos: considerar o problema do menor abandonado como uma questão educacional é uma ilusão pedagógica. (...) com isto, é insustentável a idéia de manter a educação como via áurea de ascensão social, porque encobre a desigualdade socioeconômica do ponto de partida. A pobreza condiciona de maneira profunda e muitas vezes irreversível as chances iniciais, porque a criança pobre terá uma formação carente, seja pela subnutrição, seja pelo baixo nível de sua escola, seja pela necessidade de trabalhar e estudar ao mesmo tempo” (DEMO, 1979, p. 61-2).

Ante os diagnósticos, a CPI concluiria pela apresentação das seguintes sugestões:

- a) Instituição, dentro da órbita do Conselho do Desenvolvimento Social (CDS), do Sistema do Menor; b) Organização de um Ministério Extraordinário, para coordenar o referido Sistema; c) Criação de um Fundo Nacional de Proteção ao Menor; d) Reformulação conceitual, técnica e operativa da FUNABEM; e) Abertura de crédito no valor de Cr\$ 1,5 bilhão; f) Criação de um Grupo Interministerial de Trabalho para a preparação do Sistema do Menor. (DEMO, 1979, p. 55)

A proposta de descentralização política via criação do Sistema do Menor, coordenado por uma pasta ministerial extraordinária, financeiramente amparada por um fundo nacional, viabilizada operacionalmente por meio do “Projeto Dom Bosco”<sup>49</sup> não seria acolhida pelo Executivo, que apenas vincularia administrativamente a Funabem, a LBA e outros programas ao Ministério da Previdência e Assistência Social (VOGEL, 2011). O pronunciamento do então presidente Ernesto Geisel<sup>50</sup>, reproduzido pelo deputado Manuel de Almeida durante a apresentação do relatório da CPI, reconhecia o enorme desafio e a persistência na institucionalização de crianças e adolescentes e nos repasses às instituições conveniadas.

O relatório da “CPI do menor” aprovado nos termos da Resolução N° 21, de 23/06/1976, teria grande repercussão à época e corroboraria para a proposição de um novo Código de Menores (Lei 6.697, de 10/10/1979). A nova legislação, porém, nada acrescentaria, persistindo expressamente a doutrina da situação irregular ao dispor “sobre assistência, proteção e vigilância a menores” que se encontrassem em situação irregular até os dezoito anos de idade (Art. 1º), assim compreendidos nos termos da lei:

- I - privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de: a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável; b) manifesta impossibilidade dos pais ou

<sup>49</sup> Este tinha por objetivo mobilizar a sociedade com vistas a “estimular uma ação integrada (governo-empresa-comunidade)” e a execução de “operações” como a “Cruzada Feminina Pró-Menor” e “Sobrevivência”, baseada no “recolhimento dos menores abandonados” em centros urbanos (VOGEL, 2011, p. 307).

<sup>50</sup> “A FUNABEM aplicou, em 1975, cerca de Cr\$ 70 milhões na efetivação de 11 convênios (enquanto que, entre 1966 e 1974, em 114 convênios, foram investidos Cr\$ 63 milhões). A problemática do menor desassistido envolve parcela considerável da população brasileira, já que 52% desta são constituídos de indivíduos até 19 anos de idade. A fim de carrear recursos comunitários para projetos de desaceleração do processo de marginalização de menores, a FUNABEM montou um programa que, após mais de 30 experiências-piloto em vários municípios brasileiros, permitirá, a partir de 1976, com base em um protocolo de cooperação assinado com o Banco Nacional da Habitação implantar um Centro Integrado de Atendimento à Família, em cada conjunto habitacional construído com financiamento dos agentes do sistema de habitação. A par de sua atuação nacional, a FUNABEM manteve, com lotação máxima (5.500 menores), seus estabelecimentos e escolas especializadas, bem como extenso programa de pagamento per capita a quase 300 instituições particulares para menores em todas as unidades da Federação (Presidente Ernesto Geisel, Mensagem Presidencial Anual, Diário do Congresso Nacional, 4-3-76. pág. 42, Suplemento Especial dedicado à Mensagem Presidencial, 1ª Sessão Conjunta, 1º de março de 1976).” (p. 2268)

responsável para provê-las; II - vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável; III - em perigo moral, devido a: a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes; b) exploração em atividade contrária aos bons costumes; IV - privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável; V - Com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária; VI - autor de infração penal. (Art. 2º)

Essa nova lei, a exemplo da que criou a Funabem, persistia em não recepcionar os princípios elencados pela Declaração Universal dos Direitos da Criança (1959) e pela Convenção Americana dos Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica, OEA, 1969)<sup>51</sup>. Este fato, segundo Maria Guiomar Frota (2004, p. 61), ocorreu em razão de ter a Declaração “firmado direitos genéricos, oriundos de um consenso humanístico universal que não poderiam ser assegurados por ações jurídicas”.

A manutenção das funções jurídicas e assistenciais no âmbito dos Juizados de Menores corroboraria para o aprofundamento de uma cultura correcional-repressiva que persistiria por longa data como legado do regime ditatorial<sup>52</sup> (FROTA, 2004). Méndez (1998) atribui a opção do Executivo em transferir competências ao Judiciário, ou “judicialização da política do menor”, à crise fiscal do Estado, redução das políticas distribucionistas e evidentes reflexos sobre as políticas públicas, como medida assaz utilizada por governos ditatoriais no continente sul-americano. Não por acaso, a consequência dessa política seria a criminalização de meninos e meninas em situação de rua ou risco social, opção esta que se mostraria devastadora na década de 1980, “com a organização de grupos de extermínio de crianças e adolescentes pobres”, e “com a participação de elementos das polícias e com a tolerância da sociedade” (RIZZINI, 2011, p. 280).

Frota (2004), citando o professor Antônio Carlos Gomes da Costa (1994) ao analisar o cenário em que crianças e adolescentes eram submetidas à época, o descreve como um “círculo perverso”. Após serem apreendidas elas eram encaminhadas à triagem, categorizadas, retiradas dos seus vínculos afetivos e sociais, institucionalizadas, e, ao final, novamente “reinseridas” à sociedade. Não incólume e impassível a essa situação se insurgiria uma parcela da sociedade, um movimento composto por membros da sociedade civil

---

<sup>51</sup> “Artigo 19. Direitos da criança. Toda criança tem direito às medidas de proteção que a sua condição de menor requer por parte da sua família, da sociedade e do Estado”. Disponível em: <[https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm)>. Acesso em: 12 maio 2018.

<sup>52</sup> “(...) mesmo já extirpado do ordenamento jurídico, suas raízes ainda encontram adubo no nosso fértil solo autoritário, e muito da chamada “mentalidade menorista” e da “doutrina da situação irregular” ainda podem ser identificadas em situações contemporâneas” (ZAPATER, 2018, n. p.).

especializados e capacitados nessa temática para se opor às políticas públicas do regime ditatorial pressionando por mudanças no tratamento jurídico-legal.

Antes, porém, de adentrar a esse que será o percurso final até que se alçassem crianças e adolescentes ao status jurídico de proteção em nível constitucional em que se encontra atualmente, há de se registrar que o período em questão será marcado pelo esgotamento do modelo econômico desenvolvimentista, aprofundado por uma crise internacional do petróleo, pelo aprofundamento das desigualdades sociais e por leve distensão do regime. Como consequência, esse cenário seria pano de fundo a uma incipiente inquietação democrática, ao florescimento de uma sociedade civil, ao ressurgimento de movimentos e lutas populares, os quais, direta ou indiretamente, corroborarão para o esgarçamento do regime, retomada democrática e adoção de instrumentos de participação e deliberação dos cidadãos nas políticas públicas no país.

Nesse tópico, em síntese, pode-se verificar o retorno à democracia após 15 anos de Estado Novo; as duas declarações visando ao respeito e à dignidade de homens, mulheres e crianças; as grandes transformações políticas, econômicas e culturais no plano internacional; e, finalmente, o Golpe Militar de 1964 que interromperia por mais alguns anos o processo de desenvolvimento de uma cultura política democrática e o natural desenvolvimento dos direitos de cidadania. Especificamente em relação às políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes vislumbra-se: primeiro, a Funabem manteria o cunho assistencialista e de subvenção de entidades do início do século XX, com poucos reflexos sob a realidade até então vigente conforme visto no relatório produzido pela CPI da Câmara dos Deputados; segundo, o Código de Menores de 1979, cujo texto conservava a intervenção judicial nas políticas destinadas a esse público, manteria intocável a doutrina da situação irregular, estigmatizando-se ainda mais os grupos historicamente vítimas da exclusão e indiferença da sociedade e do Estado. Concomitantemente, surgiram grupos insatisfeitos com a realidade política, econômica e social do país a manifestarem o desejo de melhoria de serviços públicos, maior inclusão e redução das desigualdades. Sua luta tornou visível essas reivindicações e pressionou pela criação de espaços que possibilitassem a livre participação dos cidadãos. Esse movimento contribuirá em parte para a distensão do regime e retorno à democracia, conforme pode-se vislumbrar a seguir com o florescimento de um incipiente sociedade civil.

### **2.3. Uma incipiente sociedade civil e suas contribuições para a transição democrática**

As mobilizações sociais e grupos da sociedade civil que surgiram ao final da década de 1970 e início da década de 1980 são parte importante da reconstrução democrática do país. Citam-se as greves dos sindicatos dos metalúrgicos em São Paulo; as Comunidades Eclesiais de Base (Cebs); as organizações de anistias aos presos políticos; os movimentos populares urbanos vinculados às associações de bairros, favelas e cortiços, na luta por melhores condições de moradia e acesso a serviços públicos. Esses movimentos reunidos se articulavam em torno das outras tradicionais instituições da sociedade civil (Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, Associação Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC e Associação Brasileira da Imprensa – ABI), agregando à pauta tradicional de luta pelos direitos de cidadania (saúde, educação e moradia), uma diversificada gama de outros direitos relacionados ao meio ambiente, às crianças e adolescentes, às mulheres, aos negros, aos indígenas, aos homossexuais entre outros (NAVES, 2016; FELTRAN, 2006)<sup>53</sup>. Debora de Almeida (2006) assim caracteriza esse período como:

O processo de revitalização da sociedade (...) que trouxe consigo o afloramento de atores políticos dispostos a limitar e controlar as ações do Estado. *Desse processo emergiu uma sociedade civil mais autônoma, que incorporou a noção de “direito” ao processo de democratização.* Verificou-se, então, a necessidade de se reformar as instituições formais e criar alternativas viáveis para absorver a demanda de participação e suprir o crescente déficit democrático. (ALMEIDA, 2006, p. 55-6, grifos nossos).

Não por acaso Frota (2004) define essa fase como inaugural a uma nova relação entre Estado e sociedade que resultaria na ampliação dos direitos sociais, políticos e civis na década seguinte. Durante esse período compreendido entre 1978 e 1985 vê-se a ruptura e transição a “uma nova forma de sistema político”, na qual novos atores reivindicam seus direitos, “a começar pelo primeiro, pelo direito de reivindicar direitos” (SADER, 1988, p. 26). De acordo com Almeida (2006), definitivamente insere-se o “conceito de sociedade civil” ao “vocabulário político”, articulando-se conjuntamente contra o regime militar, inimigo comum desses grupos, no sentido de se ampliar o alcance das políticas públicas a todos os segmentos. É nesse contexto que “questões do cotidiano transformam-se em demandas políticas e em instrumento de defesa dos direitos de cidadania ou de contestação do autoritarismo” (SCHERER-WARREN, 2014, p. 115).

---

<sup>53</sup> “São, pois, movimentos em torno de causas plurais, que não têm um recorte necessariamente classista e que têm como objeto reivindicações e necessidades de grupos específicos, mas com escopo e abrangências universais” (FROTA, 2004, p. 64)

Considerando que boa parcela da sociedade encontra-se inserida num contexto político, social, econômico, ideológico e cultural de exclusão vislumbra-se, segundo a professora Ilse Scherer-Warren (2014), o surgimento dos “novos movimentos sociais”. Tratam-se de pequenos grupos de natureza ideológico-pluralista, os quais atuam no sentido de enfraquecimento do autoritarismo perpetrado pelo Estado, de mediação das pautas, conscientizando e sensibilizando quanto à importância de reivindicação desses novos direitos no suprimento de carências do dia-a-dia das pessoas:

*“A transformação de necessidades e carências em direitos, que se opera dentro dos movimentos sociais, pode ser vista como um amplo processo de revisão e redefinição do espaço de cidadania (...). Parece que estamos vivendo um processo de construção coletiva de uma nova cidadania, definida por um conjunto de direitos tomados como autoevidentes, que é pressuposto da atuação política e fundamento da avaliação da legitimidade do poder” (DURHAN, 1984 apud SCHERER-WARREN, 2014, p. 54, grifos nossos).*

Ainda na década de 1970 essa perspectiva contribuirá também para a redefinição de um novo espaço de cidadania, com o crescimento exponencial de associações voluntárias e comunitárias. Estas atuavam por meio de “deliberação face a face”, mecanismo em que “questões do nível privado” eram levantadas publicamente em espaços abertos ou “fóruns públicos” (WAMPLER; AVRITZER, 2004, p. 216). Essas formas de expressão pública de carências e necessidades deliberadas por esses grupos ensejam a criação e institucionalização de espaços públicos, alguns inclusive incorporados à estrutura governamental. Para além de se constituírem em instrumentos de vocalização de pautas, inclusão de grupos e mecanismos de democratização da gestão estatal eles passariam a integrar, gradativamente, parte da pauta de reivindicação da sociedade civil organizada na discussão da futura constituinte.

No interior desses espaços de deliberação face a face, Wampler e Avritzer (2004) defendem a introdução do conceito de “públicos participativos” como meio termo a remediar eventuais limitações para explicar o processo com que se deu “a democratização no Brasil e a construção de práticas democráticas”. Segundo estes autores, tratam-se de “cidadãos organizados que buscam superar a exclusão social e política por meio da deliberação pública, promoção de transparência e responsabilização (*accountability*) e da implementação de suas preferências políticas” (p. 215). Com base em Habermas e Dahl, ambos defendem a importância da discussão pública em nível local nesses espaços públicos para interpretar o processo e estratégia utilizada pelos movimentos pró-democracia no Brasil.

Conforme prelecionado nas linhas iniciais desse capítulo, tendo como base a concepção *'habermasiana'* como modelo de democracia adotada nesse estudo, esses espaços públicos se constituiriam em arenas de conflito e expressão máxima da prática política. Tais espaços permitiriam a apresentação de demandas, as motivações ou necessidades de determinada política, a exposição de razões, argumentações e contra argumentações, contribuindo ao final à *'oxigenação'* do Estado com novas ideias e, finalmente, garantindo aos cidadãos “informação, conhecimento e poder” (DAGNINO, OLVERA, PANFICHI, 2006, p. 25).

Pouco a pouco, segundo Maria da Glória Gohn (2011), a ideia de participação popular passaria a nortear as relações entre a sociedade civil e o Estado com vistas “a aumentar o controle sobre os recursos e as instituições que controlavam a vida em sociedade”, e a “luta nacional pelo acesso e reconhecimento dos direitos sociais, econômicos e políticos dos setores populares” (GOHN, 2011, p. 52). Como consequência desse processo, as instâncias locais passariam também a ser compreendidas como lugares para “elaboração de políticas públicas, de tomada de decisão discutidas e compartilhadas” (AVRITZER, PEREIRA, 2005, p. 17). Por essa razão fará parte da discussão em torno de um novo pacto federativo e o delineamento, compartilhamento e distribuição de competências entre a União, Estados e Municípios na Constituição de 1988, com reflexos futuros sobre as políticas de assistência social e de direitos de crianças e adolescentes.

Ademais, a partir da década de 1980<sup>54</sup>, a autora destaca que o processo de reivindicação da participação se caracterizará por uma trajetória de confusão entre representação e participação propriamente dita, com reflexos na atuação da sociedade civil na década de 1990. À época, tal confusão se sedimentou sob o ponto de vista teórico no debate acerca da adoção de conselhos de natureza meramente consultiva ou de conselhos de atuação eminentemente normativa/representativa. Já sob o ponto de vista prático, se estabeleceu na interrelação entre os conselhos de gestão implementados por alguns governos<sup>55</sup> com base em critérios de representatividade (participação indireta) e os conselhos populares constituídos pelos movimentos sociais (participação direta) (GOHN, 2011). Muito embora a relação entre poder público e sociedade civil tenha sido marcada por essa confusão inicial, permitiu que

---

<sup>54</sup> “A partir dos anos 80, tanto no contexto europeu como no latino-americano, ainda que por motivos diversos, assiste-se à recuperação do processo democrático que se traduz na revalorização da cultura garantista por parte do pensamento crítico” (MÉNDEZ, 1998, p. 43).

<sup>55</sup> Governos compostos por forças políticas conservadoras que compreendiam como um projeto de descentralização das decisões sobre políticas públicas, muito embora se constituíssem como um projeto de desconcentração dado o caráter centralizador do governo ditatorial (GOHN, 2013).

grupos sociais com opiniões divergentes, pautas diversificadas, pouco poder de mobilização e mesmo pouca ou nenhuma legitimidade se congregassem e gradativamente se posicionassem frente à opinião pública em busca de reconhecimento e da garantia de direitos. Assim se dará a pactuação e articulação em torno de determinadas plataformas e direitos:

direitos dos moradores de favelas são ampliados até chegar-se a uma noção de Reforma Urbana, que se traduz em plataformas de cidades ‘justas, democráticas e saudáveis’ e os direitos dos meninos de rua se ampliam na formulação do Estatuto da Criança e do Adolescente (DAGNINO, 2001, p. 87)

O reconhecimento de direitos e a aproximação com a opinião pública permitirá que a cidadania sobreleve os domínios exclusivos do Estado, se edifique em novos espaços públicos e se insira no interior da sociedade tornando-a corresponsável pelo processo democrático. Isso contribuirá para que a democracia não se restrinja apenas às instituições políticas tradicionais e tornando-se, ao final, artífice da união entre cultura e política (DAGNINO, 2001). Em meio ao ensejo dessa nova cultura, dos desafios e das contradições, os movimentos sociais se articularão pressionando executivos e legislativos municipais em torno de leis e de espaços institucionalizados de participação o que contribuirá para a aproximação entre a classe política e os movimentos sociais (GOHN, 2011; WAMPLER, AVRITZER, 2004).

Nesse sentido, Eder Sader (1988), pondera que muito embora os movimentos sociais tenham desempenhado relevante papel à transição para a democracia e sejam responsáveis por importantes conquistas constitucionais, são partes constitutivas de um todo. Nas palavras desse autor, elementos da transição expressavam a insatisfação de maneira geral com o Estado, com o sistema político, que reivindicavam certa autonomia<sup>56</sup> em relação ao Estado e a possibilidade dos próprios interessados (povo) influenciarem diretamente a tomada de decisões governamentais (SADER, 1988; AVRITZER, 2012). Não obstante, a atuação dos grupos e movimentos sociais contribuirá para o alargamento das fronteiras da política e consequente aproximação entre lados inicialmente antagônicos que culminará num processo de mobilização da sociedade brasileira pelas eleições diretas (SADER, 1988).

Essas mobilizações pela retomada da democracia comporiam o cenário de forte insatisfação do povo brasileiro com a combalida economia do país, naquele momento sofrendo com a inflação alta, com o controle de preços pelo governo, com a desvalorização da

---

<sup>56</sup> Avritzer define essa autonomia como “agir sem pedir autorização do Estado e, ao mesmo tempo, ignorar os limites colocados pelo Estado à organização interna e externa das associações voluntárias” (AVRITZER, 2012, p. 389)

moeda, com o alijamento de sua soberania econômica dada a forte intervenção do Fundo Monetário Internacional (FMI), entre outros. Inevitavelmente estas questões refletiriam sob o campo social, em especial, sobre a infância e adolescência brasileiras e, conforme ressaltado em linhas pretéritas, em razão de uma política equivocada: “O simples olhar sobre a paisagem urbana, nas grandes e médias cidades brasileiras apontava uma realidade muito dura: milhares de crianças e adolescentes fazendo das ruas seu espaço de luta pela sobrevivência e até mesmo de moradia” (COSTA, s.d. *apud* VOGEL, 2011, p. 308)<sup>57</sup>.

Outrossim, o estrato populacional de maioria jovem, privados de direitos básicos como saneamento, saúde e educação; somadas às altas taxas de mortalidade infantil; à baixa alfabetização e acesso à educação pela população brasileira como um todo, unificariam grupos e movimentos sociais com pautas diversificadas. De igual modo, sensíveis à situação, parte do aparato estatal integrado por técnicos da Funabem e do Ministério da Previdência e Assistência Social (Mpas) com a colaboração do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) promoveriam ações, experiências e práticas de atuação e atendimento à crianças e adolescentes em situação de risco social e pessoal. Não por acaso, essa interlocução entre Estado e sociedade civil ensejaria a criação do Movimento Nacional de Meninas e Meninos de Rua e de Fóruns de Defesa da Criança e do Adolescente, num movimento sinérgico de oposição à doutrina da situação irregular, constitucionalização dos direitos de crianças e adolescentes, priorização na formulação e execução de políticas para esse grupo e garantia ao direito de participação na formulação de políticas públicas de saúde e assistência social (DAGNINO, 2001; VOGEL, 2011).

Em meio a esse contexto favorável de perspectivas de mudanças nos direitos de crianças e adolescentes, militantes de defesa da área se uniriam a outros grupos e movimentos de garantias de direitos civis, políticos, sociais e de minorias, construindo uma aliança que se mostraria importante na futura discussão em torno de uma nova Constituição. A mobilização dessas organizações sociais em conjunto com entidades classistas, sindicatos e partidos

---

<sup>57</sup> Os custos sociais do modelo econômico são assim esposados por Arno Vogel com base em documentos produzidos pela Funabem: "De acordo com o censo de 1980, 48,5% da população global do país situava-se na faixa etária dos 0-19 anos; e, destes, 64,5% da população urbana, que, por sua vez, totalizava 67,5% da população global, contra apenas 45%, em 1960. Mais da metade dos brasileiros (54,6%) não tinha acesso ao saneamento básico. Os números absolutos da mortalidade, na faixa etária de 0-19 anos, registravam 53.000 óbitos de crianças e adolescentes por doenças infecciosas e parasitárias. Do total de óbitos registrados no país, 34,39% ocorriam nessa faixa etária, sendo que 25,48% no primeiro ano de vida. Apenas dois dos 24 milhões na faixa de 7-11 anos, 7 milhões estavam fora do ensino de primeiro grau. Na faixa de 0-19, apenas 37,1% frequentavam escolas. E, na dos 15-19, 11,5 milhões de jovens somente 2,5 milhões tinham atendimento escolar (FUNABEM, 1984 *apud* VOGEL, 2011, p. 311).

políticos pela redemocratização do país através de eleições diretas seria frustrada (rejeição da Emenda Dante de Oliveira pelo Congresso Nacional)<sup>58</sup>, primeiro, pela negativa do governo militar e, segundo, por um acordo partidário que culminou com a assinatura do documento Compromisso com a Nação. Esse documento selava o pacto entre o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e a Frente Liberal, com o lançamento da candidatura de Tancredo Neves à eleição indireta no Colégio Eleitoral infligindo fragorosa derrota ao candidato Paulo Maluf do Partido Democrático Social (PDS) então apoiado pelo regime<sup>59</sup>. Esse pacto resultaria na retirada dos militares do poder e constituição de sucessivos governos civis até a presente data: Tancredo Neves, José Sarney, Fernando Collor de Mello, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Vana Roussef e Michel Temer. Sob esses governos se edificará uma nova relação entre a sociedade civil e o governo, serão promulgadas inúmeras leis garantindo direitos originariamente previstos pelo legislador constituinte e se experenciarão inúmeras formas de participação democrática conforme se verificará a seguir.

A título de síntese de como se deu o processo de efetivação dos direitos de cidadania no país, em especial de crianças e adolescentes tal como constitucionalmente os reconhecemos atualmente, vislumbrou-se até o presente momento através do método histórico e ao longo de sucessivos governos civis e militares: 1. O processo de consolidação de direitos sociais, civis e políticos; 2. A relação desses governos com a sociedade civil; 3. As instituições e políticas públicas destinadas às crianças e adolescentes conduzidas pelo Estado brasileiro; 4. A contribuição dada pela sociedade civil à retomada da democracia com base nas teorias de democratização e dos movimentos sociais.

A seguir discurrir-se-á sobre a participação dos movimentos sociais durante o processo constituinte, os instrumentos participativos incorporados ao texto constitucional, a incorporação do princípio da proteção integral, a adesão do Brasil à Convenção dos Direitos da Criança, a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, o desenrolar da relação

---

<sup>58</sup> “Recebeu o nome de Emenda Dante de Oliveira a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 05/1983, apresentada pelo então Deputado Federal Dante de Oliveira (PMDB-MT), que tinha por objetivo reinstaurar as eleições diretas para presidente da República no Brasil, através da alteração dos artigos 74 e 148 da Constituição Federal de 1967 (Emenda Constitucional nº 1, de 1969), uma vez que a tradição democrática havia sido interrompida no país pelo governo militar de 1964”. Wikipédia. Proposta de Emenda Constitucional Dante de Oliveira. Disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Proposta\\_de\\_Emenda\\_Constitucional\\_Dante\\_de\\_Oliveira](https://pt.wikipedia.org/wiki/Proposta_de_Emenda_Constitucional_Dante_de_Oliveira)>. Acesso em: 2 set. 2018.

<sup>59</sup> Memorial da Democracia. Disponível em: <<http://memorialdademocracia.com.br/>>. Acesso em: 20 maio 2018.

entre sociedade civil e Estado e, finalmente, as diferentes nuances e perspectivas sob as quais tem se erigido os estudos acerca da participação durante esse período, em especial, sob efetividade. Por último, caberá justificar a opção mesmo que perfunctória deste estudo pela contextualização política, social e econômica do país e do mundo, entremeada com o histórico de efetivação dos direitos de crianças e adolescentes de sorte a permitir a compreensão acerca da escolha de determinadas políticas públicas empreendidas ao longo do tempo por diferentes governos.

### **3. Constituição cidadã, instituições participativas e o ECA como novo marco de políticas públicas**

Após mais de vinte anos de regime militar, em 15 de março de 1985, assumiria interinamente a presidência da república o então vice-presidente José Sarney, em substituição ao presidente Tancredo Neves, eleito indiretamente pelo colégio eleitoral e acometido por grave doença às vésperas de sua posse a qual o levaria a óbito posteriormente. Efetivado como presidente, o político maranhense teria a missão de reconduzir o país à democracia, enfrentando grave crise inflacionária e o desafio de convocar uma Assembleia Nacional Constituinte. Esta última teria o papel de congregar a participação popular, dar voz aos partidos políticos, setores organizados da sociedade civil e movimentos sociais, atores esses que por vinte anos foram privados de efetiva participação mas ganharam terreno com a abertura do regime.

Nesse sentido, para além de uma análise quanto às eventuais influências que movimentos e setores da sociedade civil possam ter efetivamente exercido na construção do texto constitucional, pretende-se a seguir expor o sentimento de euforia participativa e esperança de inclusão de algumas pautas por determinados segmentos da sociedade civil mais organizados; alguns instrumentos colocados à disposição da sociedade brasileira no sentido de permitir a participação da população em geral; e eventuais conquistas efetivamente incorporadas ao texto final promulgado e tidas como fruto dessas mobilizações e inquietações dos movimentos sociais.

#### **3.1. Dos instrumentos de participação à constitucionalização dos direitos de crianças e adolescentes**

Convém ressaltar que entre a constituição do primeiro governo civil (1985) e a apresentação do texto final da Constituição Federal (CF) em 1988 vislumbrou-se uma participação ativa de diferentes setores e segmentos da sociedade com o fito de verem contempladas suas pautas no bojo do texto constitucional<sup>60</sup>. Não por acaso, conforme destacado anteriormente, boa parte desses segmentos ora presentes nesse momento ímpar da história brasileira ascenderam ao cenário em fins da década de 1970 e início da década de

---

<sup>60</sup> Pressupõe-se um rompimento com o Estado tal qual interpretado por Sérgio Buarque de Holanda ao longo da história brasileira fundado no (ou caracterizado pelo) “predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal” (HOLANDA, 2014 [1936], p. 146).

1980. Em princípio eles adotavam uma natureza contestatória como forma de se firmar perante o Estado e, posteriormente, vieram a se aproximar à representação partidária pelo movimento de redemocratização.

Instalada em 1º de fevereiro de 1987, a Assembleia Constituinte seria marcada por embates diversos entre políticos de diversos matizes – conservadores, progressistas, liberais, de esquerda, de direita, de centro – representando interesses diversos do setor produtivo, entidades classistas, sindicatos, representantes de minorias e movimentos sociais. Em sua primeira fase, Luiz Maklouf Carvalho (2017) a definiu como verdadeira “festa cívica”, na qual 8 comissões temáticas, cada uma com 3 subcomissões e contando com a participação de 559 constituintes (72 senadores e 487 deputados federais), promoveriam inúmeras audiências e a oitiva de um público diversificado:

de ministros a índios (muitos índios); de governadores a representantes de minorias organizadas (dezenas deles); de sindicalistas a intelectuais da academia. Algumas das subcomissões mandaram comitivas a diversas regiões do Brasil. E todas elas, de muitos rincões socialmente organizados, encheram a Constituinte do povo – cada segmento levando e querendo garantir a inclusão de suas reivindicações (CARVALHO, 2017, p. 22).

Nos termos do regimento interno, uma comissão composta por 93 parlamentares seria incumbida de receber as propostas destas comissões e sistematizá-las. Ademais, previa mecanismos de participação da sociedade civil tais como a possibilidade de recebimento de “emendas populares, desde que subscritas por pelo menos três entidades” (p. 22). Este fato abriu caminho para a obtenção de aproximadamente 12 milhões de assinaturas em 122 projetos, dentre os quais 19 chegariam à Comissão de Sistematização, permitindo inclusive a apresentação pelos próprios representantes dessas entidades (MENDES, MUDROVITSCH, 2017). A Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal lançaria ainda por meio de dois projetos – Diga gente e Projeto Constituição – campanhas de estímulo à participação dos cidadãos com a disponibilização de formulários nas agências dos Correios e envio de sugestões<sup>61</sup>. Esse panorama aparentemente positivo de mobilização da sociedade para construção coletiva da Constituição, muito embora tenha representado um marco na história democrática do país, dada sua complexidade em acomodar diferentes pontos de vista, teve sua

---

<sup>61</sup> “Cinco milhões de formulários foram distribuídos nas agências dos Correios. Foram coletadas 72.719 sugestões de cidadãos de todo o País, além de outras 12 mil sugestões dos constituintes e de entidades representativas”. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/agencia/infograficos-html5/constituente/index.html>>. Acessado em: 24/05/2018.

conclusão final marcada por atropelos<sup>62</sup>, acordos e decisões tomadas no âmbito do colégio de líderes partidários sem que deixasse de representar um avanço nos direitos de cidadania dos brasileiros.

Assim, em 5 de outubro de 1988 seria finalmente promulgada a nova carta constitucional consignando um rol extensivo de direitos, garantias fundamentais e manifestando em seu artigo inicial, inclusive, a intenção de exercício direto do poder pelo povo, *in verbis*: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (Constituição da República, art. 1º, parágrafo único). A seguir, se expressaria também através de benfazejos mecanismos de inclusão e participação: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular” (CF/88, art. 14).

O plebiscito consiste em instrumento de participação direta no qual o indivíduo manifesta previamente sua concordância ou discordância sobre determinado ato administrativo ou legislativo (NOVELINO, 2016). Enquanto o referendo é consulta posterior “à edição do ato legislativo ou administrativo, com o intuito de ratificá-lo ou rejeitá-lo” (p. 497). A iniciativa popular consiste em projeto de lei apresentado à Câmara dos Deputados sobre determinado assunto específico, “subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles” (Lei Nº 9.709/98, art. 13). Após dez anos de sua previsão constitucional estes institutos foram regulamentados pela Lei Nº 9.709, de 18/11/1998, tendo sido pouco utilizados ao longo da história brasileira<sup>63</sup>.

Acresce-se aos supracitados institutos constitucionalmente previstos da democracia participativa a ação popular. Regulamentada pela Lei 4.717/1965, portanto, durante o período da ditadura militar, na lição do professor Marcelo Novelino (2016), tem como objetivo a defesa de interesses difusos que atentem à moralidade, ao meio ambiente e ao patrimônio

---

<sup>62</sup> Carvalho (2017) ao entrevistar João Gilberto Lucas Coelho, ex-deputado pelo PMDB/RS e à época assessor informal vinculado à Universidade de Brasília (UnB) na produção de dados para a sociedade civil organizada narrou a destituição de Flávio Bierrenbach (PMDB/SP) da relatoria da emenda que convocava a Constituinte considerando sua posição pró-participação, proximidade com setores progressivos da Igreja Católica e a enorme pressão resultante das audiências públicas por esse convocadas.

<sup>63</sup> O professor Pedro Lenza diverge em relação ao entendimento previsto legalmente de realização de ‘plebiscito’ para saber se o sistema parlamentar deveria ou não ser adotado. Tratava-se na verdade de referendo, feito no dia 6 de janeiro de 1963, haja visto que o referido sistema já vigorava à época e foi rechaçado pela população. Em 22 de abril de 1993, um plebiscito para escolha entre a forma e sistema de governo com vitória pela manutenção da república presidencialista. Em 23 de outubro de 2005, novo referendo, desta feita pela manutenção ou rejeição da proibição da comercialização de armas de fogo, tendo sido permitido em todo o país (LENZA, 2011).

histórico e cultural. Segundo Ada Pellegrini Grinover: “a ação popular garante, em última análise, o direito democrático de participação do cidadão na via pública, baseando-se no princípio da legalidade dos atos administrativos e no conceito de que a coisa pública é patrimônio do povo” (GRINOVER, 2008 *apud* LENZA, 2011, p. 958). Instituto originariamente previsto na Constituição de 1934<sup>64</sup>, excluído da Constituição de 1937 e reinserido na Constituição de 1946<sup>65</sup>, permaneceu na Constituição de 1967<sup>66</sup> e ganhou nova redação na Constituição de 1988:

Art. 5º (...) LXXIII - *qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência (CF/88, art. 5º, LXXIII, grifos nossos).*

Destarte, estes instrumentos apontam o Brasil como país detentor de sistema de democracia semidireta ou participativa, na qual uma democracia representativa coexiste com instrumentos que estabelecem uma relação direta do cidadão com o Estado, de forma a permitir “além da participação direta, concreta do cidadão na democracia representativa, controle popular sobre os atos estatais” (MELO, 1993 *apud* LENZA, 2011, p. 1015). Há, entretanto, conforme se verificará a frente, aqueles que entendem que a pouca usabilidade dos institutos acima relatados vem solapando o ideal participativo originariamente previsto pelo legislador constituinte, a ponto de ser considerada por muitos como eminentemente representativa<sup>67</sup>, restringindo-se à sua previsão formal e legal.

No tocante aos direitos de cidadania, a CF também avançaria formalmente sobre os direitos políticos ao declarar a universalidade e facultatividade do seu exercício pelos analfabetos e por adolescentes entre 16 e 18 anos. Em relação aos direitos sociais, consagrou

---

<sup>64</sup> “38) Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a declaração de nulidade ou anulação dos atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios” (CREUB/1934, art. 113, n 38).

<sup>65</sup> “Art 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: (...) § 38 - Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista” (CEUB/1946, art. 141, § 38).

<sup>66</sup> “Art 150 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) § 31 - Qualquer cidadão será parte legítima para propor ação popular que vise a anular atos lesivos ao patrimônio de entidades públicas” (CF/67, art. 150, § 31)

<sup>67</sup> “Em virtude da execução que se lhe tem dado por obra do bloqueio representativo quase total, que obscurece, usurpa e invalida o teor da democracia direta constantes dos artigos 1º e 14 da Carta Magna de 1988” (BONAVIDES, 2003, p. 60).

o direito à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao transporte, ao lazer, à segurança, à previdência social, à maternidade e à infância (CF/88, art. 6º). Sob a perspectiva dos direitos civis, estabelecerá a liberdade de manifestação do pensamento, de greve, de imprensa, de livre associação, de expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação (CF/88, art. 5º, V, IX); e, por último, a organização com a implementação de inovações institucionais como o habeas data (instituto processual que visa assegurar o direito de acesso a dados do governo) e o mandado de injunção – instrumento processual para exigir o cumprimento de normas estatuídas constitucionalmente (CARVALHO, 2018).

Ao assegurar esta ampla gama de direitos e garantias previu a participação da população na discussão, controle e fiscalização das políticas públicas em diversificados âmbitos. No campo dos direitos trabalhistas, assegurará a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos visando a discussão e deliberação de seus interesses profissionais ou previdenciários (CF/88, art. 10), a serem feitas por centrais sindicais de representação geral dos trabalhadores estabelecidas em âmbito nacional, conforme a Lei Nº 11.648, de 31/03/2008<sup>68</sup>. Ademais, às Centrais Sindicais é assegurada a participação: “a) no Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Lei 7.998/90, art. 18); b) no Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (Lei 8.036/90, art. 3º); c) no Conselho Nacional da Previdência Social (Lei 8.213/91, art. 3º, II)” (NOVELINO, 2016, p. 480). Finalmente, comporão o Conselho Nacional do Trabalho (CNT), de natureza consultiva e composto de forma tripartite por representantes do governo, dos trabalhadores e dos empregadores (Decreto Nº 9.028/ 2017, art. 1º, 2º).

Ao preconizar a saúde como direito de todos e prever a implementação do Sistema Único de Saúde (SUS), a Constituição estabelecerá como suas diretrizes a descentralização, reflexo do princípio do federalismo cooperativo adotado pela Constituição, no qual a prestação de serviços de atendimento ao cidadão compete ao Município com a cooperação técnica e financeira do Estado e da União (NOVELINO, 2016; CF/88, art. 30, VII; art. 198, I). Assegurará também a participação da comunidade como reflexo do caráter democrático a pautar toda a seguridade social – saúde, previdência social e assistência social – estabelecendo em relação à esta última:

---

<sup>68</sup> “Art. 1º. A central sindical, entidade de representação geral dos trabalhadores, constituída em âmbito nacional, terá as seguintes atribuições e prerrogativas: I - coordenar a representação dos trabalhadores por meio das organizações sindicais a ela filiadas; e II - *participar de negociações em fóruns, colegiados de órgãos públicos e demais espaços de diálogo social que possuam composição tripartite, nos quais estejam em discussão assuntos de interesse geral dos trabalhadores*” (Lei 11.648/2008, art. 1º, I, II, grifos nossos).

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I - *descentralização político-administrativa*, 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; II - *participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis* (grifos nossos).

De igual modo previu a descentralização e a gestão participativa em relação à educação, inserindo também as políticas destinadas à criança e adolescente, objeto de maior atenção deste estudo. Esta última figurava como preocupação precípua no bojo de um texto constitucional pela primeira vez, como prioridade absoluta e revogando a legislação anterior (doutrina da situação irregular), abaixo transcrita e com a alteração promovida pela Emenda Constitucional N° 65/2010 (que incluiu os jovens no rol de proteção originalmente previsto):

Art. 227. *É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. § 1º O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas e obedecendo aos seguintes preceitos (...) § 7º No atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no art. 204.* (CF/88, art. 227, §§ 1º e 7º, grifos nossos).

Não por acaso, a previsão constitucional de direitos à essa parcela da sociedade pode ser comutada à conjugação de dois fatores. Eles envolvem, em primeiro lugar, os esforços por parte da própria sociedade civil organizada no sentido de pressionar os legisladores constituintes para adoção dos termos previstos na Declaração dos Direitos da Criança de 1959 e conseqüente superação da doutrina da situação irregular e as políticas públicas produtos de tal princípio. Em segundo lugar, ao processo de discussão em âmbito internacional da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, precedida pelas recomendações estabelecidas no documento Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude (Regras de Beijing ou Regras de Pequim)<sup>69</sup>.

<sup>69</sup> Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude – Regras de Beijing ou Regras de Pequim. Adotadas pela Resolução 40/33 da Assembleia Geral da ONU, em 29 de novembro de 1985. Disponível em:

A participação da sociedade civil no processo de mobilização pela redemocratização do país, conforme destacada anteriormente, contou inicialmente com o amadurecimento técnico em relação à temática como resultado do aprimoramento da burocracia estatal responsável pela política anterior (Funabem) e sua aproximação e colaboração com organismos internacionais estimulando a troca de experiências e ideias de atuação na área. Este intercâmbio criou um ambiente favorável ao surgimento de movimentos e fóruns, em especial, o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR) e os Fóruns de Defesa da Criança e do Adolescente (FDCA), os quais em contato com demais setores organizados da sociedade civil possibilitaram maior publicidade à causa e sensibilização de parcela da opinião pública para o descaso de milhões de crianças e adolescentes então cerceadas de seus direitos, criando assim uma conjuntura favorável à pressão dos legisladores constituintes.

Criado em 1985, o MNMMR realizaria em 1986 o I Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua com a participação de crianças e adolescentes de todo o Brasil e se tornaria experiência embrionária ao Fórum DCA<sup>70</sup>, responsável pelas campanhas “Criança Constituinte” e “Criança - Prioridade Nacional”, tornando-se responsável pela mobilização da sociedade civil e da classe política e culminando na inserção dos direitos da criança e do adolescente na Carta de 1988<sup>71</sup>. Ao final da realização do IV Congresso “O menor na realidade nacional” a Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança apresentaria a “Carta à Nação Brasileira”, chamando a atenção da sociedade para a causa da infância e solicitando: 1. a incorporação de princípios consagrados na Declaração Universal dos Direitos da Criança (1959); 2. o direito à cidadania; 3. uma ampla reforma democrática do Estado Brasileiro com base no reordenamento institucional e numa nova concepção de relação entre governo e sociedade civil; 4. numa nova condição da sociedade civil como interlocutora e promotora da defesa dos direitos de crianças e adolescentes; 5. município e comunidade local como operacionalizadores, cabendo a União traçar as diretrizes (ROMÃO, 2016).

A partir da promulgação da CF crianças e adolescentes passaram ao status de sujeitos de direitos, titulares dos direitos fundamentais (direito à vida, à saúde, à alimentação, à

---

<<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/09/2166fd6e650e326d77608a013a6081f6.pdf>>. Acesso em: 2 set. 2018.

<sup>70</sup> O Fórum DCA ensejou a criação de outros em nível municipal e fora da órbita das organizações não-governamentais, a saber: Fórum Nacional dos Dirigentes Governamentais das Entidades Executoras da Política de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fonacriad), Associação Nacional dos Centros de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Anced) e Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente formada por dirigentes municipais.

<sup>71</sup> Fórum DCA. Disponível em: <<http://www.forumdca.org.br/historia>>. Acesso em: 27 maio 2018.

educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária) e cabendo à família, à sociedade e ao Estado assegurar a efetivação desses direitos. “Pretende, pois, que a família se responsabilize pela manutenção da integridade física e psíquica, a sociedade pela convivência coletiva harmônica, e o Estado pelo constante incentivo à criação de políticas públicas” (ROSSATO; LÉPORE; CUNHA, 2011, p. 74). Em relação ao Estado, remetendo-se à previsão constitucional da política de assistência social, caberá igualmente a execução de forma descentralizada e com a participação democrática via conselhos de direitos nas três esferas de governo, competindo à esfera federal a coordenação e estabelecimento de normas gerais e às esferas estaduais ou municipais a execução dos programas de forma direta, ou indiretamente, através de entidades não governamentais. Em verdade o constituinte, ao garantir às crianças e aos adolescentes os mesmos direitos fundamentais dos adultos e informar os princípios gerais sob os quais as políticas públicas seriam norteadas, em observância ao princípio da proteção integral, contrapunha-se radicalmente à legislação então em vigor sob a égide da doutrina da situação irregular – Código de Menores – possibilitando a discussão para estabelecimento de novo ordenamento jurídico – Estatuto da Criança e do Adolescente – em sintonia com a Convenção dos Direitos da Criança, adotada em Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989.

Méndez (1998) ressalta a atuação do Fórum DCA na positivação desses princípios pela legislação ordinária com base numa estratégia de atuação que compreendia alterações legislativas, reordenamento do atendimento promovido pelas instituições e melhoria nas formas de atenção direta. Segundo o autor, os movimentos sociais e as experiências reproduzidas até então à margem da legislação pouco a pouco ganharam a atenção de juristas mais sensíveis contribuindo para a construção de uma avançada legislação. Ademais, boa parte das emendas constitucionais então apresentadas quando da discussão do texto constitucional seriam absorvidas em legislação específica.

Sob o ponto de vista prático e institucional, caberia à LBA durante a década de 1980 e os cinco primeiros anos da década de 1990, a condução das políticas públicas destinadas à crianças e adolescentes. Esse período foi caracterizado pela destinação recorde de recursos financeiros repassados às entidades e instituições conveniadas (RIZZINI, 2011) como modelo de descentralização puro e simples do atendimento, e ainda equidistante dos preceitos constitucionais. Segundo Rizzini (2011, p. 279), “a modernização do discurso não trouxe mudanças significativas nos programas executados pela LBA neste período”. Restava avançar

no sentido de desenvolvimento dessa política nos anos posteriores, com a edição de nova norma infraconstitucional que colocasse crianças e adolescentes como prioridade absoluta na formulação e execução de políticas públicas.

### **3.2. O princípio da proteção integral**

Nesse sentido, o texto do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei N° 8.069, de 13/07/1990, seria o primeiro de legislações importantes a serem promulgadas no decorrer da década de 1990, a saber, o Código do Consumidor (Lei N° 8.078, de 11/09/1990), a Lei Orgânica da Saúde (Lei N° 8.080, de 19/09/1990), a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei N° 8.742, de 07/12/1993), a Lei de Diretrizes e Base da Educação (Lei N° 9.394, de 20/12/1996), a Lei de Crimes Ambientais (Lei N° 9.605, de 12/02/1998) entre outras tantas leis em observância aos preceitos constitucionais originariamente estabelecidos. Tornar-se-ia a primeira lei em âmbito latino americano a romper com a doutrina da situação irregular e se adequar aos ordenamentos legais internacionais, em especial, a Convenção sobre os Direitos da Criança, adotada em Assembleia Geral das Nações Unidas em 20/11/1989, ratificada um ano depois pelo Decreto N° 99.710, de 21/11/1990, cujo texto adotava a doutrina da proteção integral reconhecendo crianças e adolescentes como sujeitos de direitos.

De igual forma, o ECA adotaria expressamente o princípio da proteção integral, o interesse superior da criança como postulado normativo a guiar a interpretação e aplicação da lei, a responsabilidade primária e solidária do Poder Público no âmbito das três esferas de governos, entre outros importantes princípios. Estabeleceria como direitos fundamentais: o direito à vida e à saúde; o direito à liberdade, ao respeito e à dignidade; o direito à convivência familiar e comunitária; o direito à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer; e, finalmente, o direito à profissionalização e à proteção do trabalho. Em sua parte especial, traçaria as diretrizes da política de atendimento<sup>72</sup> tendo como base a articulação das ações governamentais e não-governamentais, a municipalização do atendimento, a criação de conselhos e manutenção de fundos em todos os níveis federativos, a criação e manutenção de programas específicos, a integração operacional de órgãos (Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social) e a mobilização permanente da opinião pública. Preocupar-se-ia também em descrever a política de atendimento diferenciando a

---

<sup>72</sup> “Por política de atendimento entende-se o conjunto de ações e programas que, sob a condição de garantir a dignidade da pessoa humana, promovem o bem estar coletivo e atendem as demandas específicas, administrando os recursos disponíveis e buscando outros que possam auxiliar na busca constante da projeção dos direitos fundamentais” (ROSSATO, LÉPORE, CUNHA, 2011, p. 261).

atuação das entidades, sejam elas governamentais ou não-governamentais, em consonância com o regime de atendimento, ou seja, voltadas para o desenvolvimento de programas de proteção (com atenção à família e ao atendimento de crianças e adolescentes em situação de risco e vulnerabilidade) e programas socioeducativos (adolescentes autores de atos infracionais em medidas socioeducativas). Tal política privilegiava a participação social, a descentralização e a municipalização, instrumentos constitucionais que viabilizarão o funcionamento dos Conselhos de Direitos, os quais serão oportunamente tratados ao longo deste trabalho (LIBERATI, CYRINO, 2003).

O legislador infraconstitucional teve ainda o cuidado de prescrever a aplicação de medidas pertinentes aos pais ou responsável em caso da inobservância de seu dever de cuidado, ou mesmo, em caso de maus tratos, de opressão ou de abuso sexual praticadas contra crianças e adolescentes. Ademais, o ECA traria as diretrizes do Sistema de Justiça da Infância e da Juventude, preocupando-se na fixação de competências para a atuação da Justiça da Infância e da Juventude – em contraposição ao protagonismo exercido no decorrer da legislação anterior – do Ministério Público, da Advocacia e da Defensoria Pública, visando a defesa e garantia dos direitos desse grupo. Finalmente, criaria o Conselho Tutelar, outro mecanismo de participação popular criado com o fito de zelar ao lado ou com a colaboração dos órgãos integrantes do Sistema de Justiça, pelos direitos fundamentais de crianças e adolescentes. Como órgão permanente, autônomo e não jurisdicional inserido na estrutura da administração municipal, compõe-se por membros escolhidos pela comunidade local mediante eleição para um mandato de quatro anos com as seguintes atribuições principais: 1. aplicação de medidas protetivas; 2. atendimento e aconselhamento dos pais ou responsáveis legais; 3. requisição de serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança; 4. encaminhamentos à autoridade judiciária, Ministério Público e Defensoria Pública; 5. fiscalização de entidades; entre outras (ECA, art. 131 a 136). Assim, na lição de Liberati e Cyrino (2003), com a criação do Conselho Tutelar, o legislador claramente opta pela “desjurisdicionalização dos assuntos sociais”, anteriormente assumida pela Justiça da Infância e da Juventude e pela Polícia Judiciária, transferindo “para a comunidade a responsabilidade de zelar pelos direitos de suas crianças e adolescentes” (MARQUES, 2000, p. 436).

Destarte, o ECA afigurou-se à época como legislação na vanguarda do mundo<sup>73</sup> e por muitos criticada como avançada em demasia (MÉNDEZ, 1998), o que não lhe tornaria impassível no decorrer de sua vigência até a época atual de sofrer inúmeras alterações sem, contudo, descaracterizar sua natureza garantista e, muito menos, imune a incessáveis tentativas de sua desnaturação. A partir desse marco normativo e legislativo, caberia ao poder público e sociedade civil o desenho e implementação de políticas públicas no sentido de assegurar a efetivação dos direitos fundamentais dessa parcela da sociedade, fator que, muito embora registre avanços, se revelará sob a perspectiva de sua operacionalização desafiadora na relação entre seus protagonistas ao longo do tempo e de sucessivos governos, conforme se vislumbrará a seguir. No tocante à operacionalização política de todos os preceitos estabelecidos na nova legislação, o então primeiro presidente diretamente eleito, Fernando Collor (PRN), seria o responsável pela sanção do ECA, instituindo por meio do Decreto Nº 99.683, de 08/11/1990, o projeto Ministério da Criança, com o objetivo de identificar as áreas afins no âmbito da estrutura ministerial e propor a transversalidade das ações destinadas a crianças e adolescentes, compatibilizando, avaliando, estimando recursos e executando projetos. Em seu discurso de instalação, o então presidente sinalizava para maior atenção para a efetivação dos direitos fundamentais:

A maioria da população brasileira é constituída por jovens, crianças e adolescentes. *Daí ser fundamental o apoio do Governo, com ações concretas, com ações efetivas, para que todos vocês tenham direito à educação, à saúde e, sobretudo, a uma vida condigna.* (...) O Governo estará totalmente mobilizado para que essas ações tenham efeito rápido, ou seja, para que toda a sociedade brasileira sinta que realmente há essa preocupação social, tendo como objetivo central a criança e o adolescente (COLLOR de MELLO, 1990, p. 91, grifos nossos).

Anteriormente, em reunião ministerial Fernando Collor traçaria um panorama da situação naquele momento: 65 milhões de crianças e adolescentes até 19 anos; alta mortalidade infantil; desnutrição; alta taxa de analfabetismo, alta evasão escolar e número relevante de crianças prematuramente no mercado de trabalho. Em seu discurso chamava a atenção para a incongruência de um regime democrático coexistir com a violência cotidiana

---

<sup>73</sup> “O Brasil é referência em relação à proteção internacional dos direitos da criança e do adolescente. Seja pela ratificação dos diplomas normativos sem qualquer declaração restritiva, seja por possuir os preceitos protetivos constitucionalizados e se empenhar no processo de redesenho institucional a partir da teoria jurídica da proteção integral” (ROMÃO, 2016, p. 87)

aos direitos de crianças e adolescentes conclamando seu governo<sup>74</sup>, os poderes Judiciário e Legislativo, entidades classistas e da sociedade civil e toda a sociedade brasileira a engajar-se no sentido “de se conscientizar de que ou salvam-se as crianças ou perde-se o País” (COLLOR de MELLO, 1990, p. 9). Em outro discurso, desta feita por ocasião da Cúpula Mundial pela Criança em Nova Iorque destacou: “impõe-se que reorientemos as prioridades governamentais e concentremos a aplicação de recursos em programas sociais, especialmente nas áreas de saúde, educação, habitação e saneamento” (p. 63).

Há, porém, quem critique não apenas as ações mas qualifique os discursos assumidos por esse governo como desprovidos de realidade prática, dada a obstrução à efetivação dos direitos sociais e preceitos constitucionalmente assumidos. Afinal ocorria forte redução dos gastos sociais em comparação com os governos anteriores à Constituição com vistas à realização de um ajuste fiscal e estabilização da economia (CASTRO, CARDOSO JR., 2005). Outros qualificam o discurso como autoritário, populista e desrespeitoso à toda a história de luta dos movimentos sociais anteriores à posse daquele governo, e defendem a importância do ECA como quebra de paradigma – muito embora com o cuidado de não “torná-lo o ápice da história das políticas de proteção e atenção voltada para as crianças e jovens, sob pena de fazermos uma história linear, evolutiva e contínua” (LEMOS, 2009, p. 147). Para ilustrar esse distanciamento entre o discurso e a realidade, matéria de capa da Revista Veja publicada quase um ano após a promulgação do ECA e da instalação do referido Ministério da Criança, traria ainda a dura realidade vivenciada por meninos e meninas de rua:

Se os governos anteriores fizeram pouco mais do que nada para atacar o problema dos meninos de rua, o de Collor vem tomando algumas iniciativas. No terreno das medidas concretas, na semana passada o presidente lançou o programa Minha Gente, destinado a construir 5000 centros integrados de apoio à criança. *No terreno do espalhamento inútil, foi criado o Ministério da Criança. Num Estado conhecido por manter milhares de funcionários inúteis espalhados por dezenas de órgãos, o novo ministério é uma máquina feita sob medida para não funcionar. O ministério contava com um único funcionário até o mês passado, além de um ministro, Alcení Guerra, que também responde pela saúde. Agora, não conta com nenhum.* Esse funcionário, o pediatra Nelson Marques, acaba de ser nomeado para a vice-presidência da Fundação Nacional de Saúde e deixou o posto. “Não vamos fazer ações espetaculares”, afirma Alcení Guerra. “Os problemas são muitos e terão de ser enfrentados com cautela. Só podemos esperar soluções no final do governo.” *O jornalista João Bosto Gurgel, assessor de imprensa de Alcení no Ministério da Saúde, é mais franco. “O ministério não existe”, diz*

<sup>74</sup> “A democracia é também o universo das responsabilidades compartilhadas e não haverá responsabilidade mais nobre, e mais clara expressão do bem comum, que a redenção de nossos menores. A proposta que agora faço é a de libertá-los, de uma vez por todas, das formas de violência e abandono” (COLLOR de MELLO, 1990, p. 91).

*ele. “É apenas uma idéia e um nome”. Os meninos de rua continuam na rua. E lá continuarão. Roubando, matando, amando e morrendo (VEJA, 1991, p. 34-36, grifos nossos).*

Independentemente das críticas, com o fito de dar cumprimento à previsão do art. 88, II, do ECA, seria sancionada a Lei Nº 8.242, de 12/10/1991, criando o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), integrado em mesmo número por representantes do Poder Executivo e por representantes de entidades não-governamentais<sup>75</sup>. A ele caberia elaborar as normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, fiscalizar as ações de execução, zelar pela aplicação da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, dar apoio aos Conselhos Estaduais e Municipais, avaliar as políticas estadual e municipal, acompanhar o reordenamento institucional, acompanhar a elaboração e execução da proposta orçamentária, entre outras. Finalmente, competia ao Conselho gerir o Fundo Nacional com recursos provenientes de doações com dedução no Imposto de Renda, contribuições de governos e organismos internacionais, aplicações e outras previstas (Lei Nº 8.242/1991, art. 2º, 6º).

Como órgão permanente e vinculado ao poder público, o Conanda espelharia a criação de estruturas dessa mesma natureza no âmbito das demais unidades federativas no sentido de permitir a descentralização política, em especial com a participação da comunidade local na formulação e fiscalização das políticas públicas do setor. Tais conselhos caracterizar-se-iam ainda pela descentralização administrativa retirando do poder público a exclusividade quanto a definição dessa política e permitindo à sociedade civil a vocalização de demandas e expressão de suas vontades. Assim, por intermédio da argumentação e da dissuasão visavam a construção de acordos políticos que repercutiriam não somente naquela política pública em questão mas em toda a sociedade em geral, expressando sua essência democrática e deliberativa (CUNHA, 2010). Nas palavras de Liberati e Cyrino:

Sem dúvida, são os Conselhos a mais sofisticada forma de exercício do poder político, numa democracia, sobretudo em face da: a) paridade da composição; b) poder de decisão e de escolha das opções políticas; c) autonomia; d) responsividade efetiva, ou visibilidade da legitimidade, garantindo maior governabilidade (LIBERATI; CYRINO, 1997, p. 87).

Conforme discorrido anteriormente, essa descentralização através dos conselhos constitui-se uma opção política do legislador constituinte brasileiro pelo compartilhamento de

---

<sup>75</sup> Sua composição, estruturação, competência e funcionamento é atualmente regulamentada pelo Decreto Nº 5.089, de 20/05/2004.

poderes, atribuições e competências entre seus entes federados. Fruto das mobilizações da sociedade civil e do movimento municipalista afigura-se como “uma prática social interventiva na gestão do poder político” (LIBERATI; CYRINO, 1997, p. 61). A descentralização constitui-se “técnica administrativa através da qual vários organismos governamentais ou particulares, ainda que sem personalidade, exercem, com independência, funções administrativas, objetivando descongestionar a Administração” (p. 62-63). Para Fabiana Saddi (2004)<sup>76</sup>, trata-se de “um processo de reordenamento do poder político e da sua relação com a sociedade” em que a responsabilidade pela implementação da política é compartilhada num nível macro (governo federal) e num nível micro (governos estaduais e municipais). Antoine Garapon (1999) aponta a importância que esse processo de descentralização do Estado tem adquirido nas sociedades ocidentais:

*O grande acontecimento destes últimos anos é, sem dúvida, a descentralização do Estado. Este termo não deve ser entendido apenas no seu sentido jurídico – a transferência de uma parte da soberania do Estado para as coletividades regionais – mas como um novo conceito político característico de uma sociedade policêntrica. Ele tem uma parte ligada, de um lado, ao movimento das sociedades ocidentais – especialmente da sociedade francesa - voltado para um maior pluralismo social, e, de outro, pelo recuo do Estado provedor (GARAPON, 1999, p. 232, grifos nossos).*

Outrossim, o estabelecimento desses conselhos, sobretudo em âmbito municipal, revelava outra tendência assumida pela Constituição e assim seguida pelo ECA, qual seja, o protagonismo e novo status em que os municípios foram alçados como ente federativo na persecução do reconhecimento da cidadania social de crianças e adolescentes brasileiros (SÊDA, 1990). Wilson Liberati e Caio Cyrino assim discorrem a respeito de sua importância (1997, p. 71, grifos nossos):

*A importância da municipalização decorre dos problemas enfrentados no dia-a-dia, ocorrendo sempre numa área física, geográfica, onde as pessoas estão concretamente próximas uma das outras e onde a solução dos problemas locais tem reflexos diretos nos seus membros. Assim, buscar respostas e soluções dentro de uma mesma comunidade, com participação de pessoas que vivenciam a realidade diretamente, resulta em maior eficiência e eficácia que a antiga verticalização adotada pelos órgãos do governo federal, de forma descentralizada.*

---

<sup>76</sup> Sua tese de doutorado trata comparativamente do processo de descentralização da política pública da saúde no Brasil e no México.

Ao prever que a política de atendimento seja feita de forma articulada entre União, estados, Distrito Federal e municípios (ECA, art. 86), o legislador optou por compartilhar as decisões políticas e a execução das políticas públicas, outrora centralizadas no governo federal, em âmbito municipal. Alguns autores (CHIACHIO, 1991; LIBERATI, CYRINO, 1997; SÊDA, 2000) chamam a atenção para o fato de que esse compartilhamento de competências não significa exclusivamente transferir responsabilidades aos municípios, mas sua execução em cooperação com os demais entes governamentais e não governamentais. Arretche (2012), ao analisar o processo de descentralização intentado pelo legislador constituinte brasileiro, chama a atenção para um modelo que factualmente transferiu a execução de muitas políticas (infraestrutura urbana, saúde, educação, coleta de lixo, iluminação pública, trânsito) para o município. Tratava-se, portanto, de uma descentralização da execução ainda muito dependente de regulação federal, com “raízes profundas na formação do Estado-nação brasileiro”, tendo em vista a “ideia de nação” e a “desconfiança com relação às práticas das elites políticas locais” (p. 175-176).

A esses dois importantes princípios constitucionais, descentralização política e municipalização, soma-se a participação social, que juntos constituem o conjunto de instrumentos viabilizadores dos conselhos. Objetiva-se através da participação “integrar o povo ao governo, à vontade do governo” (LIBERATI; CYRINO, 1997, p. 54), em especial, nos municípios: 1) a organização das eleições de conselheiros tutelares; 2) a correição dos atos de conselheiros tutelares; 3) a inscrição, registro e fiscalização das entidades de atendimento; 4) a deliberação acerca da formulação da política de atendimento de crianças e adolescentes, exercendo o controle e fiscalização das ações do município.

Convém destacar que nem a previsão legal e nem a criação do Conanda como órgão normatizador da política nacional de atendimento e de apoio aos demais conselhos em âmbito estadual e municipal, por si só, seriam suficientes e transformadoras às políticas para crianças e adolescentes, como se verá ao longo do tempo pela própria proliferação dessas instâncias participativas nos municípios, apenas recentemente consolidada. Nem tampouco a possibilidade ou previsão legal de participação da sociedade nesses conselhos, sem as devidas condições para sua efetiva participação, serão suficientes dado o contexto histórico e as circunstâncias motivadoras da participação – tal como ostensivamente prolatado nas seções anteriores.

O conceito de participação destaca a prática como um processo, algo dinâmico, em movimento, sujeito a mudanças, estando, necessariamente, ligado ao momento histórico de determinada sociedade – razão pela qual não

se pode esperar a participação societária com igual intensidade em todas as formas sociais existentes (LIBERATI; CYRINO, 1997, p. 58).

Somam-se às dificuldades que se apresentariam à recente legislação, cumprimento fático da lei e efetiva participação da sociedade civil, o histórico democrático do país, os resquícios da política anterior baseada na doutrina da situação irregular e a própria dificuldade de estruturação dessa complexa política de atendimento num país de dimensões continentais. A partir da constitucionalização dos direitos da criança e do adolescente e do ECA inaugura-se uma nova fase na qual, conforme destacado por Méndez (1998, p. 121), caberiam aos movimentos sociais e gestores de políticas públicas dessa área o “reordenamento das instituições e melhoria nas formas de atenção direta”. Sob os auspícios desses diplomas normativos, o Brasil se destaca na criação de “novas institucionalidades” a estimular o exercício democrático participativo e a interação permanente entre governo e sociedade civil, como bem ressaltou a representante da Unicef no Brasil, Marie-Pierre Poirier, por ocasião do aniversário de 18 anos do ECA:

Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e os Conselhos Tutelares, *com todos os seus desafios, continuam a fascinar o mundo como formas de conjugar o engajamento da sociedade e do Estado no processo de formulação e controle da política de atendimento da criança e do adolescente* (POIRIER, 2008 *apud* ROMÃO, 2016, p. 87, grifos nossos).

Não por acaso tais inovações e experiências institucionalizadas de participação causam questionamentos e análises no mundo acadêmico não só na perspectiva de contribuição dessas para o amadurecimento democrático do país, envolvimento, interesse e legitimação por parte do cidadão das ações empreendidas pelos governos, mas também de produção da política pública propriamente dita, em especial no âmbito dos direitos sociais – assistência social, saúde, trabalho, educação, segurança, etc. Como já destacado, os estudos acerca da participação da sociedade civil vislumbraram a relação entre a atuação dos atores da sociedade civil como elemento indutor da democracia no país. Natural que a partir de uma crescente “institucionalização” desses espaços participativos delineia-se um novo campo de estudos baseados nos efeitos promovidos por estas instituições participativas, estas originalmente compreendidas como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2008, p. 45).

Assim sendo, considerando que num primeiro momento esse estudo deteve-se sobre a historiografia dos direitos de cidadania, da Proclamação da República até a redemocratização do país na década de 1980, e a promulgação da nova carta constituinte, parte-se a seguir para

uma análise perfunctória acerca de eventuais fatores influenciadores e motivadores da forma com que se estabelece a relação entre a sociedade civil e o Estado. A ênfase recairá nos estudos acerca da efetividade, em especial o processo deliberativo como mecanismo de inserção da sociedade civil nas discussões de políticas públicas e, por consequência, suas contribuições para a evolução qualitativa do processo democrático brasileiro com a inclusão de setores diversos da sociedade e não apenas dos eleitos. Cumpre reafirmar, finalmente, a continuidade da estratégia utilizada ao longo desse capítulo de situar temporalmente os governos, tendo como fio condutor aspectos importantes e influenciadores da política da criança e do adolescente e da relação entre o governo e a sociedade civil.

### **3.3. Participação social, conselhos, sociedade civil e os estudos sobre participação**

Durante o processo de redemocratização brasileira, num contexto em que a democracia representativa se apresentava frágil e suas instituições ainda incipientes, José Álvaro Moisés (1992) alertava para o fato de que a não utilização das inúmeras experiências participativas propostas pelos legisladores constituintes além de torná-las inócuas teria um efeito desmoralizador sobre todas as outras instituições democráticas no país. Mais recentemente, Leonardo Avritzer (2016) apontou o sistema participativo brasileiro como experiência exitosa, mas ainda carente de efetividade, pluralidade, articulação e integração com as demais instituições políticas brasileiras, o que coloca em xeque a própria implementação dos direitos de cidadania no Brasil.

Direitos de cidadania são compreendidos nesse estudo como produto de uma construção histórica permeada por uma relação conflituosa entre Estado e sociedade civil (DAGNINO, 1994), que no caso brasileiro transcorreu ora sob regimes democráticos ora sob regimes não democráticos. Invariavelmente esse processo culminou na adoção de princípios constitucionais importantes, entre eles a descentralização política, participação social e a municipalização, os quais espelhariam a legislação ordinária em princípios da década de 1990, com especial atenção aos conselhos de políticas. Estes últimos constituíram-se como espaços compostos paritariamente pelo governo e pelas organizações não-governamentais (ONGs) visando a participação da sociedade civil na formulação, discussão e fiscalização das políticas públicas.

Em princípio, esperava-se com esses conselhos iniciar-se-ia uma nova relação entre a sociedade civil e o governo pautada no compartilhamento do processo decisório de sorte a alçar a democracia brasileira a um novo patamar, dado o caráter deliberativo, inclusivo,

transparente e vinculativo das decisões tomadas nessa esfera. Eventualmente, parte dessa expectativa parece se mostrar frustrada a cada crise política, social e econômica vivenciada pelo país, conforme aqui visto por ocasião da discussão do que parte da literatura denomina “déficit democrático”, e sobretudo com o cidadão a cada dia se mostrando mais reticente em relação ao regime democrático e às instituições políticas tradicionais (“cidadão crítico”). Por outro lado, há quem defenda que a criação dessas instituições participativas corroborou para o processo de democratização da gestão estatal ensejando mudanças nas burocracias governamentais, outrora submetidas aos escrutínios técnicos e gerenciais e, agora, vinculadas ao escrutínio político de colegiados integrados pela sociedade civil (CUNHA, 2010).

Não por acaso a disseminação dessas instituições estimularia a produção de diferentes estudos envolvendo a participação da sociedade civil nas políticas públicas e sua contribuição no aperfeiçoamento do regime democrático. Sob o aspecto metodológico Avritzer (2010), ao expor os elementos sob os quais tem se edificado esses estudos, assim os caracteriza quanto: 1. à relação entre a atuação dos atores da sociedade civil como elemento indutor da democracia no país (essencial a democratização do país); 2. aos efeitos promovidos por estas instituições participativas, sobretudo quanto ao potencial inclusivo da participação política da população de baixa renda; 3. ao exercício deliberativo no âmbito dessas instituições, em especial, pela sociedade civil; 4. à relação estabelecida entre Estado e sociedade civil no interior desses espaços previstos pela CF.

Assim, os primeiros estudos referentes à participação política no Brasil na perspectiva de políticas públicas, ainda na década de 1990, serão essencialmente pontuados pela “relação automática entre participação e melhoria de qualidade da democracia”. Tais estudos “mostravam a presença dos atores de baixa renda ou o número de associações civis envolvidas nas políticas participativas como evidência dos seus efeitos democratizantes” (AVRITZER, 2010, p. 13). De se registrar igualmente estudos com enfoque nos movimentos sociais e associativismo que “ainda enquadravam as organizações da sociedade civil de forma associada à ideia de autonomia, tão cara aos debates sobre os movimentos sociais até os anos 1990” (MARQUES; SOUZA, 2016).

Conforme descrito, esses estudos coincidem com o período caracterizado pela expansão das práticas participativas<sup>77</sup> e instalação de conselhos (sobretudo, em capitais e

---

<sup>77</sup> “Apoiados por movimentos sociais, numerosos governos locais criaram, nos anos 1990, novas formas de governança, que radicalizaram a ideia da participação cidadã na gestão pública. O Orçamento Participativo é a experiência mais emblemática desse processo. E as conferências para planejar o futuro das cidades, realizadas,

idades de médio porte), os quais direta ou indiretamente serão influenciados por importantes fatos políticos, sociais, econômicos vivenciados pelo país. Nesse espaço temporal ocorreram o *impeachment* de dois presidentes, planos econômicos, reforma da administração pública (criação de agências, plano de desestatização, etc), grandes mobilizações de insatisfação com o governo e contra a corrupção, entre outros. Tais acontecimentos compuseram o cenário democrático de inclusão participativa, sempre tendo como fio condutor desse estudo os direitos de crianças e adolescentes.

Nunca é demais ressaltar a relação simbiótica existente entre as políticas de assistência e o cenário político e econômico (RIZZINI, 2011). Com o fito de atender aos pressupostos iniciais deste capítulo torna-se salutar a retomada histórica a partir do *impeachment* do presidente Fernando Collor. Caberá destacar as denúncias de corrupção envolvendo a primeira-dama Rosane Collor frente à presidência da Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA), vinculada ao Ministério de Ação Social<sup>78</sup>, responsável por políticas direcionadas a idosos, famílias carentes, crianças e adolescentes. Jornais e revistas da época reverberaram o escândalo de favorecimento de verbas e cifras milionárias envolvendo parentes da presidente da LBA:

(...) a Legião Brasileira de Assistência, *com seus 9400 funcionários e um orçamento anual de 1 bilhão de dólares*, é um órgão do governo federal. Um órgão que, sob a gestão de Rosane, promoveu uma série escandalosa de favorecimentos a empresas fantasmas, aplicação de verbas federais que desapareceram logo que chegaram a Alagoas, e propiciou um jorro de dinheiro nas mãos dos parentes da presidente da LBA – os Malta. (...) *Reduzido ao seu aspecto monetário, o escândalo da LBA estaciona em torno dos 11 milhões de dólares* (PINTO, 1991, p. 29-30, grifos nossos).

A Associação Pró-Carente de Canapi já foi comandada por Maria Auxiliadora Brandão, mulher do irmão mais velho de Rosane, Pompilho, o dono da Locadora Neto. Hoje, a Pró-Carente está sob o comando do motorista de dona Rosita, mãe da primeira-dama. A Associação já recebeu Cr\$ 110 milhões, em valores atuais equivalem a 122 anos de arrecadação de Canapi (ROSA, 1991a, p. 4, grifos nossos).

Defensora declarada de Geraldo Bulhões, a primeira-dama *autorizou a realização de compras sem licitação, baseada na decretação de estado de emergência* feita pelo então governador Moacir Andrade e que abrangeu 39 municípios. *Nas localidades afetadas pela situação de 'emergência', onde se concentrou a distribuição de produtos da LBA, a história eleitoral mudou muito do primeiro para o segundo turno* (ROSA, 1991b, p. 2, grifos nossos).

---

por exemplo, em Porto Alegre, Belém, Santo André, Piracicaba, buscaram uma efetiva contribuição da cidadania na definição da sociedade futura”. (BAVA, 2008, p. 18).

<sup>78</sup> Previsto no art. 252, do Decreto N° 99.244, de 10 maio de 1990.

*‘Somos o município com maior índice de mortalidade infantil do estado’*, diz o prefeito Mauro Fernandes da Costa (PFL). Em dezembro do ano passado, a LBA de Alagoas pagou o equivalente a Cr\$ 2 milhões (Cr\$ 830 mil na época) para a *‘colocação e adaptação de dois palanques nas cidades de Canapi e Barra de Santo Antônio, quando do lançamento pela primeira-dama do projeto Minha Gente’* (ROSA, 1991c, p. 5, grifos nossos).

Ao comentar a inédita exposição pública da LBA em função das relações mantidas por intermédio de sua presidente com empresas privadas, Irene Rizzini (2011) lamenta a persistência dessas práticas na política de assistência apesar da modernização do discurso. O escândalo, muito embora não tenha sido decisivo à capitulação do então presidente Fernando Collor, resultou no afastamento de sua esposa do cargo e simbolizava a relutância com a mudança, a necessidade de maior transparência, controle de recursos e das políticas públicas<sup>79</sup>. Após grandes mobilizações por sua renúncia (destacando-se então o Movimento pela ética na política), condenado à perda do mandato em processo de *impeachment* e tornado inelegível por oito anos, Collor seria sucedido pelo vice-presidente Itamar Franco.

O governo de Itamar Franco (1992-1995) se notabilizaria pela estabilização econômica e monetária resultantes do lançamento do Plano Real. Em seu período como presidente destacam-se as grandes mobilizações da “Ação da cidadania contra a fome, a miséria e pela vida”, coordenada pelo sociólogo Herbert de Souza (Betinho) que envolviam a classe artística e a imprensa visando sensibilizar a sociedade brasileira para o cenário de violência e situação de extrema pobreza a que um terço da população era submetida<sup>80</sup>. Ademais, dois fatos marcantes de violação de direitos marcariam o período: Chacina da Candelária<sup>81</sup> e de Vigário Geral. A primeira configurou o assassinato de oito pessoas (uma criança, cinco adolescentes e dois jovens entre 18 e 19 anos), e a segunda a execução de vinte e uma pessoas, ambos com a participação de agentes do Estado. A despeito desses fatos, reportagem da época traria a repercussão internacional – “A Anistia denunciou a matança de crianças no Brasil e citou a polícia e ‘os esquadrões da morte’ como responsáveis por muitos desses crimes” (VEJA,

<sup>79</sup> Convém destacar como prática de *‘accountability’* e controle social exercido pela imprensa que a denúncia foi feita pelo jornalista Mário Rosa, em reportagens publicadas no Jornal do Brasil, tendo como base a análises de dados no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), utilizando computadores do gabinete do Senador Eduardo Suplicy (PT).

<sup>80</sup> “A indigência havia alcançado níveis alarmantes, agravando ainda mais o quadro de pobreza que sempre caracterizou a realidade brasileira. O mapa do Ipea indicava 32 milhões de brasileiros abaixo da linha da pobreza”. Ação da Cidadania. Cronologia. Disponível em: <<http://www.acaodacidadania.com.br/?page=cronologia>>. Acesso em: 25 jun. 2018.

<sup>81</sup> Betinho exaltaria a convivência da sociedade brasileira para uma cultura de violência: “Existe na sociedade brasileira uma parcela significativa de pessoas que defendem o extermínio de crianças”, afirmou. “E existem também nas corporações policiais pessoas dispostas a cumprir essa terrível tarefa” (VEJA, 1993a, p. 17).

1993b, p. 20) – expondo a dificuldade e relutância do país em abandonar o secular tratamento dado a essa parcela da sociedade.

Sucederia a Itamar Franco um dos responsáveis pela implementação do plano de estabilização econômica, Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) que governaria o país por oito anos. Ele se destacaria no tocante aos pressupostos contidos nesse estudo pelo aprofundamento das reformas do Estado visando sua redução e sensíveis mudanças na condução das políticas sociais. Extinguiria a LBA e o Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA) – art. 19, MPV 01/01/1995 –, colocaria em marcha o processo de reforma do Estado e descentralização das políticas sociais propondo-se a uma nova relação com a sociedade civil.

Em seu livro “Mãos à obra Brasil: proposta de governo” descrevia o cenário de abandono e passividade do governo – alta taxa de mortalidade infantil, desnutrição crônica, evasão escolar alta, extermínio de menores, agressões e abusos sexuais – com as políticas direcionadas a crianças e adolescentes em situação de penúria em virtude de “um tipo de desenvolvimento excludente e perverso” (CARDOSO, 1994, p. 229). Reconhecia a mobilização e inquietude da sociedade brasileira com a situação e propunha a cooperação com estados e municípios no apoio e implantação de conselhos de direitos, dos conselhos tutelares e dos fundos e o funcionamento destes de forma articulada com os conselhos de saúde e de assistência social, entre outros.

O próprio FHC (2006 [1998]) destacaria na eminência de sua posse a necessidade do estabelecimento de novo marco relacional entre o Estado e as ONGs, até então em polos antagônicos. Exortava a importância do diálogo entre ambas, uma melhor articulação entre a burocracia estatal e a sociedade defendendo que o poder político legitimamente constituído possa exercer com sobriedade e soberania sua autoridade visando à mudança desse paradigma. Para ele “nem a burocracia em si mesma, nem os grupos da sociedade civil que não passaram pelo teste das urnas têm legitimidade para liderar a mudança” (p. 17), em observância às regras estabelecidas democraticamente. Ao final, apregoava a reforma do Estado e a concepção de um novo modelo: “um aparelho do Estado que, além de eficiente, esteja orientado por valores gerados pela própria sociedade. Um aparelho de Estado capaz de comunicar-se com o público de forma desimpedida” (p. 17-8).

Figurava no rol de suas propostas de governo a “parceria Estado-Sociedade”<sup>82</sup>, a “redefinição do papel do Estado” com a realização de “parcerias com o setor privado” e destinação prioritária dos recursos orçamentários às questões sociais (CARDOSO, 1994, p. 201). Ressaltava a necessidade “de múltiplos canais de participação, de representação, de negociação e de articulação desses interesses”, dada a complexidade organizativa da sociedade brasileira (p. 207) e com base num tripé estratégico assim delineado:

*criar novos canais de participação e de controle público, além de dinamizar os já existentes, multiplicando as experiências de gestão multilateral e desprivatizando o Estado (...) dinamizar, apoiar e promover a multiplicação de espaços de negociação de conflitos, onde interesses divergentes possam ser representados e soluções negociadas possam ser buscadas (...) definir e apoiar formas novas de parceria entre os diferentes níveis de governo (União, estados e municípios) e entre as diferentes instâncias subnacionais com os acordos entre os estados, os consórcios multimunicipais e as associações de municípios (CARDOSO, 1994, p. 208, grifos nossos).*

Destarte, propunha-se uma aproximação entre Estado e sociedade em regime de parceria e corresponsabilidade, na qual caberia a esta última elencar prioridades e a gerir os recursos visando. Em primeiro lugar, uma gestão responsável e proba do orçamento público; em segundo lugar, a melhor eficiência dos serviços públicos prestados (CARDOSO, 1994).

Parte do cumprimento dessa missão caberia a Luiz Carlos Bresser-Pereira, Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, que atribuiu a reforma à “afirmação da cidadania no Brasil”, com vistas a “atender de forma democrática e eficiente as demandas da sociedade” (BRESSER-PEREIRA, 2011 [1998], p. 17). Segundo o ministro, cidadãos mais conscientes e a inapetência da administração pública burocrática em absorver as demandas da sociedade pressionaram o Estado sob os aspectos fiscais, políticos, econômicos e administrativos e<sup>83</sup>, por consequência, exigiriam do Estado maior austeridade, eficiência e estratégia na gestão desses recursos (BRESSER-PEREIRA, 2011; BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2006). Em última análise, defendia a mudança da democracia e da administração pública nesses termos: “a democracia devia ser aprimorada para se tornar mais participativa

---

<sup>82</sup> “(...) aprofundar a democratização, acelerar o processo de descentralização e desconcentração e, sobretudo, ampliar e modificar suas formas de relacionamento com a sociedade, *definindo novos canais de participação e criando formas novas de articulação entre o Estado e a sociedade*” (CARDOSO, 1994, p. 208, grifos nossos)

<sup>83</sup> Nesse sentido, Antoine Garapon (1999, p. 232) preleciona: “Conscientizando-se de que talvez tivesse monopolizado a questão social, o Estado moderno se retraiu. O governo, inviabilizado pela complexidade dos canais administrativos de comunicação, parece ter deixado de corresponder à evolução da própria democracia. Numa sociedade de múltiplas legitimidades, nenhum ator, público ou não, pode pretender encarnar sozinho o interesse geral”.

ou direta, e a administração pública burocrática devia ser substituída por uma administração pública gerencial” (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2006, p. 25).

O período vivenciado pelo Brasil à época era pródigo a experiências do tipo. Peter Spink (2006) aponta a adoção de programas de modernização do Estado e da administração pública como uma tendência internacionalmente adotada financiada e encorajada por organismos internacionais com a inclusão de pautas que contemplassem a participação popular na formulação de políticas públicas, a ética pública, o direito à informação e regras de *'accountability'*. Essas pautas estavam identificadas com o conceito britânico de *'public service orientation'* (PSO)<sup>84</sup>, para o qual o governo local adquire importância não apenas por “prover os serviços necessários” mas também porque “capacita os cidadãos a participar das decisões que afetam suas vidas e de suas comunidades” (HAMBLETON, 1992 *apud* ABRUCIO, 2006, p. 190). Assim, consubstanciado no conceito da esfera pública o modelo da PSO exorta a participação dos cidadãos com vistas ao aprendizado através do debate, à participação no planejamento das políticas e, finalmente, à cooperação justa e equânime entre os atores envolvidos (agências, políticos, cidadãos, funcionários, etc.).

Outro conceito utilizado para explicar o estabelecimento de forte relação entre o Estado e a sociedade civil é o *'embedded autonomy'*, cunhado por Peter Evans (1996). Segundo Camila Lameirão (2007) esse conceito torna as instituições públicas estratégicas e corresponsáveis no desenvolvimento democrático de um país na medida em que são responsáveis por estimular a sociedade civil a se manifestar acerca das políticas públicas visando, ao mesmo tempo, maior assertividade na solução dos problemas e legitimidade na tomada de decisões. Em contrapartida, criticava-se este modelo por sua visão idílica da participação dos cidadãos na solução das questões públicas dada a complexidade do mundo contemporâneo e do sistema democrático; em especial, no Brasil colocava-se em xeque a eficácia em razão das enormes desigualdades regionais (ABRUCIO, 2006).

Tendo em vista essas desigualdades e a própria cultura democrática do país, a reforma proposta à época figurava-se assim desafiadora, sobretudo na perspectiva de avançar sob o processo de descentralização das políticas sociais no Brasil. Muito embora em gradações diferentes, Marta Arretche (1999), com base em evidências empíricas, avalia como promissora, num contexto geral, o processo de delegação a estados e municípios da gestão das

---

<sup>84</sup> Como fruto do desenvolvimento natural dos modelos gerencial (*'managerialism'*) e de cidadão consumidor (*'consumerism'*) (ABRUCIO, 2006)

políticas de educação, assistência social<sup>85</sup>, saúde, saneamento e habitação popular realizados a partir da segunda metade da década de 1990. De acordo com essa autora, a depender das estratégias de indução visando a transferência de atribuições, da capacidade de cada ente federativo de assumi-las e dos requisitos institucionais necessários à implementação de cada política, verificar-se-á maior ou menor sucesso do processo de descentralização de determinada política social<sup>86</sup>.

Nesse sentido, com vistas a acelerar esse processo de descentralização, verifica-se a partir de 1996 a expansão destas estruturas colegiadas vinculadas em âmbito municipal por lei “ao repasse de recursos financeiros do nível federal ao estadual e ao municipal” (GOHN, 2011, p. 88; cf. TATAGIBA, 2002). Comparativamente, observa-se um crescimento contínuo de conselhos nas áreas de educação, saúde e assistência social criados nos municípios até 1998:

Tabela 1 - Número de conselhos municipais criados até 1998.

<b>Ano</b>	<b>Até 1991</b>	<b>1992-1995</b>	<b>1994-1996</b>	<b>1997-1998</b>
Número de conselhos criados	73	301	305	488

Fonte: GOHN, 2011, p. 92.

De fato, a estratégia de expansão dos conselhos em âmbito municipal, vinculada ao repasse de recursos surtiu os efeitos esperados e contribuiu para a disseminação dessas instâncias participativas em consonância com o discurso do governo FHC por maior participação da sociedade civil. Entretanto, na opinião de Ana Claudia Chaves Teixeira (2002), esse governo em sua própria órbita de atuação pautou suas relações com a sociedade civil<sup>87</sup> na transferência pura e simples das responsabilidades e não na intenção de discussão

<sup>85</sup> “O programa (federal) de municipalização da assistência social alcançou, até setembro de 1997, 33% de adesão municipal” (ARRETCHE, 1999, p. 120).

<sup>86</sup> Nas palavras de Arretche: “Quanto mais elevados forem os custos implicados na gestão de uma dada política e mais reduzidos os benefícios dela derivados, menor será a propensão dos governos locais a assumirem competências na área social. Simetricamente, quanto mais reduzidos os custos e mais elevados os benefícios implicados na descentralização da gestão, maior será a propensão dos governos locais a aderirem a um processo de (re)definição de atribuições. Evidentemente, o peso e importância destes fatores variam para cada administração local e com relação a cada política particular” (ARRETCHE, 1996, p. 135)

<sup>87</sup> Convém destacar no tocante à relação do governo com a sociedade civil, em especial, aquela marcadamente conflituosa estabelecida com o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, com invasões, massacres e grandes mobilizações em Brasília que galgaram esse movimento a um papel de protagonismo nunca antes registrado no país: “A rebeldia é a marca do MST. Os sem-terra não aguardam quietinhos as decisões da Justiça. Não fazem lobby para modificar as leis no Congresso. Não, nada disso. Eles tomam as terras primeiro, conversam depois. São gente brava, que invade o terreno onde se funda a ordem capitalista: a propriedade

efetiva das políticas públicas. A autora cita como exemplos: 1. O Programa Comunidade Solidária, cujo objeto era coordenar as ações governamentais de combate à fome e à pobreza (Decreto N° 1.366/1995, art. 1°), integrado por um conselho formado por personalidades e entidades indicadas pelo Presidente da República com funções eminentemente consultivas; e, 2. Destaca o pensamento do então ministro Bresser-Pereira de “publicização”, na qual “organizações não-estatais” assumem as “funções de prestação de serviços” (TEIXEIRA, 2002, p. 123), transferindo a responsabilidade pela execução às Organizações Sociais de Interesse Público (Oscips) e Organizações Sociais (OS).

Esse processo de “privatização” da área social<sup>88</sup> surge para parte da literatura como mera apropriação do ideário participativo em resposta aos perceptíveis reflexos sentidos pelas camadas mais pobres dos Estados que aderiram ao receituário neoliberal das primeiras reformas empreendidas ao final da década de 1980 e início da década de 1990<sup>89</sup>. Outra parte fala em resistência aos conselhos de políticas por parte dos governos Itamar e FHC, “ora questionando seu caráter deliberativo, ora argumentando tratar-se de um Conselho de oposição ao governo” (TATAGIBA, 2002, p. 80). Analisando estas questões Cunha (2009) chama a atenção para o fato de que apesar do governo destacar a importância da sociedade civil, o fazia apenas transferindo responsabilidades e não compartilhando o poder decisório. Outrossim, estes diferentes pontos de vistas resultarão numa aproximação teórica entre os estudos envolvendo as institucionalidades participativas, a efetividade e seu aspecto deliberativo (TATAGIBA, 2005).

Nesse sentido, Avritzer (2011) destaca a evolução e sofisticação qualitativa desses estudos na medida em que as legislações municipais vão se adaptando às diversas legislações infraconstitucionais surgidas a partir da década de 1990, ocasionando a proliferação de conselhos nas mais “diversas áreas das políticas públicas”, e, conseqüentemente, a produção de estudos comparativos diversos (regiões, estados, municípios). Outra vertente decorrente desse processo evolutivo diz respeito aos eventuais condicionantes políticos, propícios de associação entre os governos locais e as entidades da sociedade civil, com múltiplas

---

privada. *Mas o final da marcha deles, na quinta-feira em Brasília, foi uma maravilha. Pela primeira vez desde as manifestações pela saída de Fernando Collor, a capital serviu de palco para uma manifestação, de 40.000 pessoas, que contava com simpatias generalizadas*” (FILHO; PETRY, 1997, p. 26, grifos nossos).

<sup>88</sup> Nessa perspectiva, as organizações da sociedade civil passam a atuar não só no atendimento, mas também, na fiscalização dos recursos dispendidos para determinada política.

<sup>89</sup> Receita muito usual na época conforme descrito por Archon Fung e Erik Wright (2001, p. 6): “Desregulamentação, privatização, redução de serviços sociais e encurtamento do dispêndio estatal têm sido as senhas, em vez da participação, maior capacidade de resposta, formas mais criativas e efetivas de intervenção democrática do Estado. Como diz o slogan: ‘O Estado é o problema, não a solução’”.

possibilidades de análise – aspectos associativos, político-partidários e distributivos de determinada política pública (AVRITZER, 2011).

De maneira geral, a partir da disseminação das práticas participativas em nível local, todos esses estudos a certa altura procurarão relacionar os temas debatidos no âmbito dessas esferas públicas com a produção de políticas públicas sob diferentes perspectivas, as quais serão esposadas a seguir.

### **3.4. O debate acerca da efetividade**

Em que pese ser o eixo norteador deste trabalho o estudo acerca da efetividade de instituições participativas, passa-se a seguir a uma apresentação a respeito das bases sob as quais vem se edificando estes estudos nas últimas décadas. Torna-se salutar ressaltar a intenção em esposar algumas das principais questões sem a pretensão de exaurir tal discussão, mas de clarear opções metodológicas prevendo que algumas delas sejam suscitadas ao longo da apresentação da pesquisa empírica realizada no CMDCA Goiânia.

Tatagiba (2002) credita a importância adquirida pelo processo participativo à natural necessidade de articulação da “democratização do processo com a eficácia dos resultados” (p. 47). Já Avritzer (2011) identifica a evolução de estudos do tipo na importância de se correlacionar “o papel das formas de participação na operacionalidade da democracia” (p. 14) e na capacidade destas de efetivamente produzirem políticas públicas através do processo deliberativo.

De maneira geral, a preocupação crescente com essa temática dá-se, como apontado no primeiro capítulo, a partir dos estudos acerca da democracia deliberativa na tentativa de responder às regulares crises de insatisfação com o regime democrático tendo como inspiração a literatura norte-americana acerca do tema (AVRITZER, 2011). Assim, se por um lado a democracia deliberativa passa a ser uma alternativa importante de descentralização política, por outro a crescente disseminação dessas formas deliberativas traz para o âmago dos debates o aspecto qualitativo do processo. Este se consubstancia, primeiro, na importância do aspecto educativo oriundo “da troca de razões enquanto elemento central da formação da vontade política” (p. 14); segundo, em torno das melhores práticas deliberativas; e, finalmente, terceiro, em torno da participação da sociedade civil, com duas vertentes, sendo uma com ênfase na proficiência das instituições deliberativas e outra enfatizando a sociedade civil como força motriz da democracia deliberativa.

No Brasil, segundo Avritzer (2011), surgiram inúmeros trabalhos a respeito do tema. Parte considerável deles direcionou-se à disseminação das formas de deliberação pública, com base na comparação entre as instâncias participativas. Outros trataram sobre os “problemas ou déficits deliberativos destas instituições”, cujos debates produziram reflexos diretos sob o ponto de vista da efetividade. Isso foi possível ao situarem a relação entre os representantes governamentais e não-governamentais no âmbito do processo deliberativo e, posteriormente, aferindo a atuação do Estado na implementação das políticas deliberadas nas plenárias dos conselhos de políticas. Nesse sentido, haverá uma forte tendência a se pensar a efetividade quanto aos momentos deliberativos (em especial, no interior dos conselhos), haja vista o maior peso ao potencial “interno-reflexivo” em detrimento do “externo-coletivo” contido nessa ação<sup>90</sup>.

Cunha (2011, p. 97) descreve o caráter reflexivo contido no processo deliberativo da seguinte forma: “o voto, ou a manifestação de preferências, é precedido por processos públicos de exposição e debate de ideias, que contribuem para a formação e/ou mudanças das preferências, possibilitando a ação reflexiva e cooperada”. Assim, ao participarem do processo, os cidadãos, mediante o uso do raciocínio e da argumentação e observados o caráter público, igualitário e plural se sujeitam às decisões tomadas de forma cooperada e justificada. De igual maneira, Cícero Araújo (2004) exalta a retomada do ideal deliberativo pela democracia participativa como mecanismo de cognição e reflexão e não somente como processo decisório pura e simplesmente. Para o autor, tal processo produz efeitos no contexto da “macropolítica”, na medida em que promove o controle do Estado, dos políticos e do aparelho burocrático e, em nível da “micropolítica”, como mecanismo de implementação de políticas públicas e incentivo à participação política.

Sob a perspectiva de análise da efetividade quanto aos momentos deliberativos, Avritzer (2011) aponta a existência das seguintes possibilidades de abordagem metodológica. A primeira, eminentemente qualitativa, baseada na observação das deliberações, das atas e demais documentos produzidos nos conselhos, quanto à autoria (organização governamental/não-governamental), quanto ao objeto, quanto à forma (apresentação de tema,

---

<sup>90</sup> Para Goodin (2003, 2008) mesmo o processo deliberativo tendo uma natureza de tomada de decisão coletiva (‘external-collective’), é importante ressaltar sua ação sobre o individual (‘internal-reflective’), exigindo que os participantes estejam abertos às opiniões opostas e, conseqüentemente, à possibilidade de mudar. “O objetivo da deliberação, política ou de outra tipo, é geralmente tornar nossos processos de decisão mais ‘reflexivos’: para nos ajudar a escolher um curso de ação, após a devida consideração, ao invés de simplesmente escolher algum curso de ação após um impulso, com escassa atenção à prova ou argumento” (GOODIN; NIEMEYER, 2008, p. 41).

discussão, contestação, proposta, contraproposta e decisão) e, finalmente, quanto aos eventuais resultados produzidos (resolução, aprovação, encaminhamento ou moção). Tal processo “possibilita avaliar em que medida as instituições cumprem suas funções e objetivos no que diz respeito à deliberação acerca da política pública e ao controle público sobre as ações a ela relacionadas” (ALMEIDA; CUNHA, 2011, p. 110).

Aos adeptos da metodologia supramencionada há múltiplos desafios a serem enfrentados por essas instituições que possibilitem desempenhar na plenitude as funções para as quais foram criadas. Dentre as variáveis destacadas por esses pesquisadores, há de se ponderar na análise da efetividade em dois fatores, a saber: 1. fatores sistêmicos ou exógenos, assentados na dinâmica associativa do município, na situação financeira e administrativa do local e nos projetos políticos desempenhados por seus governantes; 2. fatores intrassistêmicos ou endógenos, baseados no desenho institucional, ou seja, na análise dos diplomas legais que criam e regulam seu funcionamento (Cunha *et al*, 2011). De se ressaltar por último que na análise de fatores exógenos e endógenos, momentos eminentemente deliberativos se articulam com momentos de cunho menos deliberativo (AVRITZER, 2011).

Assim, para além da possibilidade de se pensar a efetividade quanto aos momentos deliberativos, tem também ganhado terreno na literatura estudos que tentam estabelecer uma relação entre as deliberações travadas nessas instituições e as políticas públicas colocadas a termo pelo Estado. Ante tal constatação, Avritzer (2011) chama a atenção para a necessidade de se ampliar o escopo, abrangendo outros elementos contextuais a produzir uma diferenciação importante à delimitação do presente estudo – efetividade deliberativa ou efetividade das instituições – sob as quais o autor prefere agrupar ambos os conceitos e se referir como efetividade da participação. Por sua vez, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) diferencia efetividade interna e externa, com o primeiro caracterizando-se pela “capacidade de se organizar e promover discussões produtivas”, enquanto o segundo por “se traduzir em proposições, impactos em diferentes espaços e articulações com diferentes órgãos e atores” (IPEA, 2013, p.10).

Em suma, do potencial deliberativo dos novos formatos participativos surgem inúmeras possibilidades de análise da efetividade da participação, a saber exemplificativamente: a representatividade, ou seja, a capacidade e a autonomia de ação dos atores no interior destes formatos; a existência das assimetrias organizacionais, informacionais e/ou econômicas entre seus atores, seus diferentes padrões de ação, bem como os diferentes padrões de ação dos representantes do Estado; os contextos políticos sob os

quais foram erigidos e se relacionam entidades governamentais e não governamentais; os diferentes estágios de evolução entre as diferentes políticas públicas e os integrantes das unidades federativas; entre outros<sup>91</sup>.

Em que pese existir um grande número de variáveis, Avritzer (2011) considera que os estudos acerca destas instâncias gravitam sob as circunstâncias comparativas em torno das quais as políticas públicas efetivamente foram produzidas. Dessa perspectiva verifica-se a dificuldade de se homogeneizar os estudos acerca da efetividade da participação, em primeiro lugar, por conter elementos valorativos e políticos intrínsecos a si; em segundo lugar, por “sequer existirem consensos quanto aos efeitos esperados da participação, ou, pior, quanto à relevância de avaliá-la por seus efeitos”, arriscando-se ao fazê-lo em razão de sua utilidade, de ou “desvalorizá-la ou torná-la secundária em relação ao efeito almejado” (LAVALLE, 2011, p. 33).

Em razão dessa dificuldade imanente ao estudo das instituições participativas e sua real condição de decidir, influenciar, controlar e produzir resultados sobre determinada política pública (CUNHA, 2009), Lavallo (2011) defende que a participação não seja justificada como valor em si mesmo; que haja uma limitação ou restrição do que se propõe ser estudado; e finalmente, que se evite a tentação de se vincular determinado efeito a uma causa já tendo percorrido longo espaço de tempo (causalidade remota). Já Brian Wampler (2011) chama a atenção para as expectativas criadas quanto aos processos de mudança empreendidos por estas instituições, enfatizando a dificuldade de correlacionar mudanças de determinadas políticas públicas às decisões tomadas nestas esferas e mesmo uma perceptível variação nos impactos por elas produzidas, comparativa e mais facilmente verificados no âmbito do orçamento participativo do que nas conferências e conselhos, estes dois últimos resultando numa atuação mais difusa.

Por todo o exposto, verifica-se a tortuosa trajetória de institucionalização da participação no Brasil, assentada em parte por um distanciamento natural entre o discurso e a prática política real, sem, contudo, desconsiderar os avanços alcançados a partir da disseminação das experiências participativas para além das grandes e médias cidades, ou mesmo a estratégia de liberação de recursos aliada a implementação desses colegiados. Ademais, vale destacar o avanço das pesquisas envolvendo democracia, deliberação e sua relação com a implementação de políticas públicas resultando na complexidade teórica e

---

<sup>91</sup> São questões que ainda persistem, mostrando que se o potencial participativo da década de 1990 se traduziu em ganhos institucionais isso não pressupõe, naturalmente, uma sinergia positiva entre Estado e sociedade civil.

empírica dos estudos acerca da efetividade. Isso ocorre sobretudo numa abordagem mais realista e ao mesmo tempo preocupada com a normatividade da teoria democrática deliberativa, com vistas a “interagirem e influenciarem-se mutuamente, de modo a produzirem um conhecimento permanentemente aberto à crítica e revisão” (ALMEIDA; CUNHA, 2011, p. 119).

A seguir apresentamos as considerações finais sobre a forma prática com que o Estado brasileiro e a sociedade civil vêm se relacionando neste novo milênio, a proliferação de conselhos e a realização de conferências, breves reminiscências pautadas por jornais e notícias durante os últimos anos a ilustrar a resistência na efetivação e garantia dos direitos de crianças e adolescentes e uma proposta de gestão democrático popular.

### **3.5. Gestão democrático popular e a ressignificação do conceito de cidadania**

Ao longo deste trabalho discorreu-se acerca da difícil trajetória de consolidação dos direitos de cidadania no Brasil, direcionando-se a atenção em especial à forma com que o Estado brasileiro se pautou diante da sociedade civil desde a Proclamação da República. Além disso acompanhamos o processo de construção dos direitos de crianças e adolescentes até que lhes fosse assegurada prioridade absoluta na formulação, planejamento e execução de suas políticas públicas. De sua previsão e proteção constitucional, passando pela promulgação do ECA até as inúmeras alterações realizadas até os dias atuais, verifica-se a participação e mobilização da sociedade civil para lhe garantir a perenidade principiológica sob as quais se fundamentou.

Por outro lado, apesar dos avanços, pode-se questionar um efetivo compromisso governo após governo com um projeto democrático popular que assegure a plena cidadania aos infantes. Essa crítica, contudo, não é restrita apenas à democracia brasileira conforme descrito por John Dunn (2016) ao exaltar o triunfo da democracia sobre o colapso das exclusões (de gênero, raça, social, etc.) assim manifesta: “Hoje, apenas as crianças permanecem excluídas por toda parte, de forma declarada e sem muito constrangimento; e, mesmo para elas, a idade em que a infância acaba está cada vez menor” (DUNN, 2016, p. 195).

Assim, este trabalho comunga do pensamento de Pierre Rosanvallon quanto à influência do povo, da democracia e da história sobre as instituições:

O povo, como sujeito político coletivo, é por efeito e em si mesmo uma marca do tempo. Seu conteúdo é uma história. A democracia não é, portanto,

apenas o sistema que permite que uma coletividade se governe, mas também é um regime sob o qual uma identidade comunitária é construída. Nesta medida, a memória é uma variável chave da democracia (ROSANVALLON, 2006, p. 248).

Por isso, o historiador francês defende prudencial cometimento quanto a possíveis soluções para os problemas de uma democracia, seja através da participação dos cidadãos ou do aperfeiçoamento de aferição da vontade popular com o incremento tecnológico, para citar os exemplos dados pelo autor. Torna-se assim, em suas palavras, necessário a pluralização das temporalidades da democracia visando a compreensão da construção de uma história e das dificuldades do presente.

Feitas estas considerações iniciais, torna-se salutar uma breve retomada do contexto que envolveu este período, focando-se em questões pontuais importantes ao tema, a partir do governo Luiz Inácio Lula da Silva. Nesse período o Partido dos Trabalhadores (PT), e uma coalizão composta por partidos de diferentes tendências ideológicas (esquerda, direita, conservadora, ultraconservadora, etc.), tornaram-se hegemônicos no comando do governo federal até a culminação do *impeachment* da Presidenta Dilma Roussef (2011-2016)<sup>92</sup>.

Em decorrência do longo período no poder dessa coalizão partidária, especulou-se sobre a possível apropriação do Estado e uso político da máquina partidária com a nomeação de militantes e/ou cooptação de membros da sociedade civil visando ocupar postos-chave e cargos de confiança. A professora Maria Celina D’Araujo (2014) realizou estudo avaliando as nomeações para cargos de confiança (DAS) dos governos FHC, Lula e Dilma (1º mandato), no qual levanta várias questões importantes – tais como gênero, etnia, procedência (regional e funcional), entre outros. No entanto, importa-nos os dados que dizem respeito ao engajamento associativo dos dirigentes públicos escolhidos para o exercício das respectivas funções durante esse período.

À guisa de suas conclusões, a autora rechaçou um “clientelismo deslavado”, apontou o alto índice de recrutamento de dirigentes públicos em estados e municípios no governo Lula, e um percentual considerável de servidores com origem na sociedade civil (movimentos sociais, conselhos de políticas e associações profissionais), conforme pode-se verificar na tabela a seguir (D’ARAÚJO, 2014):

---

<sup>92</sup> Candidato Lula da Silva/Coligação “Lula presidente” (2002) - PT, PCB, PL, PMN, PC do B. Candidato Lula da Silva/Coligação “A força do povo” (2006) - PT, PRB, PC do B. Candidata Dilma Rousseff/Coligação “Para o Brasil seguir mudando” (2010) - PRB, PDT, PT, PMDB, PTN, PSC, PR, PTC, PSB, PC do B. Candidata Dilma Rousseff/Coligação “Com a força do povo” (2014) - PT, PMDB, PSD, PP, PR, Pros, PDT, PC do B, PRB.

Figura 1 – Engajamento associativo dos dirigentes públicos por governo (%).

	Pertencimento a movimentos sociais	Experiências de gestão local	Experiências em conselhos vinculados a políticas públicas	Pertencimento a conselhos profissionais
F. Henrique	24,0	16,9	19,5	23,9
Lula 1	46,5	26,1	34,6	36,1
Lula 2	45,1	26,7	25,5	20,9
Dilma Rousseff	36,5	26,4	13,5	20,8

Fonte: D'ARAUJO, 2014, p. 226.

Por oportuno, D'Araujo destaca duas interpretações possíveis acerca do recrutamento de dirigentes com esse perfil. “Para alguns, é uma qualidade da democracia aproximar a administração pública da sociedade. Para outros, esse é um atalho fácil para a cooptação dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada pelo Estado” (2014, p. 227). Dessa forma a autora evidencia a importância em se arregimentar servidores de estados e municípios<sup>93</sup>.

Vislumbra-se também a partir desses governos petistas um possível incremento às experiências e práticas participativas em âmbito federal. Parte da literatura atribui esse incremento às gestões do PT pelas seguintes razões: 1. identificação do partido com projetos do tipo (em especial o orçamento participativo, ainda que este não fosse uma exclusividade das administrações petistas); 2. permeabilidade e identificação junto aos movimentos sociais, dada sua histórica relação com as bases<sup>94</sup>. Apesar dessas possíveis associações, Adrian Lavalle e Leonardo Barone (2015) ao levantarem alguns fatores que corroboraram para a expansão de conselhos e associações concluem: 1. municípios administrados pelo PT possuíam média maior que os demais partidos; 2. não foram encontradas evidências que vinculem as administrações do PT ao crescimento do número de associações.

Em que pese o aprofundamento dessas questões exigir múltiplas análises, fugindo ao objeto direto deste trabalho, manifestamos a intenção de apenas situar o leitor, sobrepesando a sofisticação dos estudos acerca do tipo já destacados no tópico anterior. Soma-se a isso, ainda, um investimento teórico e empírico considerável por parte do Ipea e do Instituto Brasileiro de

<sup>93</sup> “(...) Democracias avançadas precisariam de um novo 'software cívico' capaz de proporcionar a 'governança inteligente', ou seja, delegar e fomentar a participação, descentralizando o poder no nível local e proporcionando uma deliberação menos politizada no nível estatal” (BERGGUREN; GARDELS, 2013 *apud* D'ARAUJO, 2014, p. 208).

<sup>94</sup> 3. grande número de conferências realizadas, ou até mesmo pela multiplicação e diversificação temática dos conselhos de políticas. Outra razão apontada para a crescente ocorrência de conferências se relaciona com o natural desenvolvimento da relação conflituosa entre Estado e sociedade na qual se tem cidadãos mais conscientes e críticos.

Geografia e Estatística (IBGE), entes públicos federais, buscando compreender esse fenômeno e suas implicações. Destacam-se os estudos envolvendo o processo de disseminação e diversificação temática dos conselhos (exaustivamente relatado) e de conferências<sup>95</sup>.

Em relação aos conselhos de direitos, haja vista que algumas peculiaridades a respeito desse arranjo participativo foram ostensivamente trabalhadas ao longo desta dissertação, pode-se afirmar no que concerne à temática infanto-juvenil, a alta capilaridade em nível federativo, em especial nos municípios. Assim, dados da pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros do IBGE (2012) revelam que 98,4% (5.481) dos municípios brasileiros (5.570) até o ano de 2014 haviam constituído CMDCA, o que provavelmente o qualifica entre as instituições participativas mais disseminadas no Brasil, permitindo maior base de comparabilidade para futuros estudos. Demais observações serão devidamente tratadas no capítulo seguinte com a análise do CMDCA Goiânia.

As conferências são definidas por Souza (2012, p. 9) “como processos participativos que reúnem, com certa periodicidade, representantes do Estado e da sociedade civil para a formulação de propostas para determinada política pública”. Em geral, possuem caráter consultivo e deliberativo sendo precedidas de eventos preparatórios realizados nos Estados e municípios, tendo um texto como eixo norteador em que é feita a discussão e, posteriormente, são sistematizadas as contribuições para deliberação final em plenária. Entre 2003 e 2010 estima-se a mobilização de mais de cinco milhões de pessoas em 74 conferências nacionais realizadas, abordando em média 40 temas diferentes. A exemplo das considerações feitas anteriormente aos conselhos, tendo em vista a multiplicidade de variáveis relacionadas aos desenhos de pesquisa sobre efetividade, estas são igualmente aplicadas às conferências, sendo necessário reconhecer seus aspectos finalísticos (propositivo, participativo, avaliativo e de agendamento<sup>96</sup>) para que as análises não se tornem restritivas (SOUZA, 2012).

Desde 1995, quatro anos após a criação do Conanda (Lei Nº 8.242, de 12/10/1991), onze Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e Adolescente foram convocadas com intervalo médio de dois anos, com a realização de painéis e plenárias temáticas e com grande diversidade temática, conforme pode-se verificar na tabela abaixo.

---

<sup>95</sup> Entre eles: Relatório de pesquisa “Conselhos nacionais – Perfil e atuação dos conselheiros” (2013); “Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação” (2011); “A dinâmica da participação local no Brasil (2010)”; “A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010” (2012).

<sup>96</sup> Em sua pesquisa Clóvis Souza (2012) ressalta a pouca ocorrência dessas finalidades reunidas em uma única conferência.

Tabela 2 - Conferências Nacionais da Criança e do Adolescente até 2017

Ano	Conferência	Tema
2017	XI Conferência Nacional	Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Proteção Integral, Diversidade e Enfrentamento as Violências
2014	X Conferência Nacional	Política e Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes – Fortalecendo os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente
2011	IX Conferência Nacional	Mobilizando, implementando e monitorando a política e o plano decenal de direitos humanos de crianças e adolescentes
2009	VIII Conferência Nacional	Construindo Diretrizes da Política e do Plano Decenal
2007	VII Conferência Nacional	Concretizar Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes – Investimento Obrigatório
2005	VI Conferência Nacional	Controle Social, Participação e Garantia de Direitos – Por uma Política para a Criança e o Adolescente
2003	V Conferência Nacional	Pacto Pela Paz – Uma Construção Possível
2001	IV Conferência Nacional	Crianças, Adolescentes e Violência – Violência é Covardia, As Marcas Ficam na Sociedade
1999	III Conferência Nacional	III Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Uma década de História rumo ao 3º Milênio
1997	II Conferência Nacional	Crianças e adolescentes – Prioridade absoluta
1995	I Conferência Nacional	Crianças e adolescentes – Prioridade absoluta

Fonte: Elaboração do autor (2018)<sup>97</sup>.

De forma perfunctória, vez que não se trata de escopo desse trabalho, ressalta-se que a participação nesses fóruns em geral tem a presença de entidades da sociedade civil e do governo. Gradativamente tem-se estimulado o maior protagonismo infanto-juvenil na discussão de temas pré-definidos e, finalmente, preocupado-se em orientar para a realização dessas conferências em nível Estadual e municipal. Importa destacar que há poucos achados específicos sobre as deliberações realizadas especificamente nessa esfera temática dada a descontinuidade de registros bibliográficos<sup>98</sup>. Assim, vale mencionar a fala da então

<sup>97</sup> Não há ato de convocação referente à I Conferência Nacional, em razão de dúvida quanto à competência do Conanda para sua convocação. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/cc/3/crianca/conferencias.htm>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

<sup>98</sup> Assaz importante verificar a variação no discurso ao longo do tempo e o protagonismo dado pelos governantes a esses espaços. Exemplifica-se a fala do representante do Presidente FHC por ocasião da III Conferência, Geraldo Brindeiro, Procurador-Geral da República, justificando de forma simplista um problema complexo: “Nesse sentido, não se pode encarar o problema do chamado ‘menor infrator’ ignorando que existem problemas

presidente do Conanda e Subsecretária Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, Carmen Silveira de Oliveira, que chamava a atenção para o formato piramidal, pouco participativo e de pouca contribuição na gestão das políticas públicas:

*“(...) os processos aqui descritos das conferências já realizadas reafirmam seus espaços como oportunidades únicas de discussões e busca de consenso entre distintos segmentos, a partir de diferentes perspectivas. Isto não significa, no entanto, que o modelo de formato das conferências não deva ser revisto e aperfeiçoado, como na recente incorporação, como delegados, de operadores até então apenas convidados a participar, bem como da participação ativa de crianças e adolescentes. (...) Com a evolução das conferências e os avanços alcançados neste período, o debate sobre um novo modelo de conferência começa a ser colocado em pauta. As conferências ainda são piramidais, apontando sempre para o plano nacional. Os processos de discussões ainda são pouco participativos e há pouca preparação dos conferencistas para os debates. O calendário bianual com seus prazos curtos não tem valorizado a etapa municipal, muito embora se preconize a descentralização e municipalização da política na área. E, além disso, infelizmente, as conferências ainda pouco contribuem nas estratégias de gestão das políticas públicas e dos compromissos dos governos, em seus diferentes níveis” (OLIVEIRA, 2010, p. 11).*

Para além das ressalvas feitas pela Subsecretária, visando o aperfeiçoamento deste modelo de participação, não se pode olvidar da dificuldade de verificação causal de contribuições do processo conferencista visando o aprimoramento das políticas públicas, mas também, está a exigir um olhar especial quanto ao seu potencial interativo, de socialização política e de fortalecimento de redes (SOUZA, 2012). Finalmente, destaca-se um papel importante desses fóruns públicos, qual seja, evitar “a redução do problema da complexidade administrativa à dimensão técnica (*expertise*)” (FROTA, 2004, p. 28) na medida em que coloca frente a frente técnicos do governo e cidadãos leigos.

Feitas estas considerações acerca dos processos deliberativos e da dificuldade em relacionar a efetividade com a produção de políticas públicas propriamente dita, especificamente em relação à temática infanto-juvenil percebe-se durante a primeira década deste século um movimento de fortalecimento e regulamentação do Sistema de Garantia de

---

não só aqui no Brasil, mas no mundo inteiro, quanto a essa questão” (BRINDEIRO, 1999, p. 13, grifos nossos). Ou a fala do Presidente Lula na V Conferência, conclamando a responsabilidade da sociedade civil: “Na verdade, o que eu estou querendo dizer para vocês, ao invés da arrogância de um Presidente da República que poderia ter toda a sabedoria para todos os problemas, *eu quero dizer humildemente para vocês: ajudem-nos a ajudar as crianças e os adolescentes, porque o Estado pode menos do que vocês imaginam e a sociedade organizada pode muito mais do que vocês imaginam*” (DA SILVA, 2004, p. 33, grifos nossos).

Direitos da Criança e do Adolescente (SGD)<sup>99</sup>. Tal processo merece maior atenção quanto a possíveis relações de causa e efeito entre as deliberações realizadas no âmbito destes fóruns e as normatizações produzidas. Tratam-se de instrumentos legais e norteadores da execução da política, a exemplo do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC), do Plano de Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção do Trabalho do Adolescente e da instituição da Agenda Social da Criança e Adolescente.

Por ocasião da pesquisa empírica realizada no CMDCA Goiânia, duas dessas políticas serão brevemente apresentadas. A primeira delas é o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo, previsto pelo Sinase; e a segunda, o Plano Municipal de Convivência Familiar e Comunitária, exigência do PNCFC. Como estas políticas, de forma direta ou indireta, são abordadas em entrevista com os conselheiros de direitos, nas leituras de atas de deliberações e nas observações de plenárias realizadas no referido órgão, são apresentadas a seguir.

O Sinase, instituído pela Lei Nº 12.594 de 18/01/2012, teve por objetivo responder a uma questão polêmica que mobiliza a opinião pública, seja em relação a participação de adolescentes enquanto autores de atos infracionais (sentimento de impunidade), seja em relação à violação de direitos na sua execução (unidades insalubres). Ao regulamentar a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional, buscou-se “constituir parâmetros mais objetivos e procedimentos mais justos que evitem ou limitem a discricionariedade” (CONANDA, 2006, p.13), observando o princípio pedagógico e os pactos e convenções internacionais ratificados pelo país. Sua construção foi iniciada em 2002 após várias reuniões e encontros articulados pelo Conanda com a participação de integrantes do SGD, composto por “juizes, promotores de justiça, conselheiros de direitos, técnicos e gestores de entidades e/ou programas de atendimento socioeducativo” (p. 15), e só

---

<sup>99</sup> O art. 1º, da Resolução 113, de 19/04/2006, do CONANDA, assim define o SGD: "Art. 1º O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal". Disponível em: <<http://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/113-resolucao-113-de-19-de-abril-de-2006/view>>. Acesso em: 3 set. 2018.

se concretizou dez anos depois. Foi concebido visando a integração das políticas públicas<sup>100</sup>, sendo assim conceituado:

O SINASE é o conjunto ordenado de princípios, regras e critérios, de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo, que envolve desde o processo de apuração de ato infracional até a execução de medida socioeducativa. Esse sistema nacional inclui os sistemas estaduais, distrital e municipais, bem como todos as políticas, planos, e programas específicos de atenção a esse público.

Já o PNCFC “constitui um marco nas políticas públicas no Brasil, ao romper com a cultura da institucionalização de crianças e adolescentes e ao fortalecer o paradigma da proteção integral e da preservação dos vínculos familiares e comunitários preconizados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente” (PNCFC, 2008, p. 13). A exemplo do Sinase, nasceu do diálogo entre sociedade civil e governo, com a realização do Colóquio Técnico sobre Rede Nacional de Abrigos, cujas discussões afunilaram em torno da realização de um censo nacional nessas entidades e um plano de reordenamento desses serviços, este último aprovado pela Resolução Conjunta N° 1, de 13/12/2006, elaborada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e CONANDA (CONANDA/CNAS, 2006).

Esse Plano afigura-se como política pública<sup>101</sup> já que estabelece programas de ação governamental com o fito de coordenar mecanismos à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados, qual seja, o direito de crianças e adolescentes ao convívio familiar e comunitário (BUCCI, 2002). Além disto, no bojo de seu texto estabelece o marco legal, conceitual e situacional; as diretrizes; os objetivos gerais; os resultados programáticos; os mecanismos de implementação, monitoramento e avaliação e, finalmente um plano de ação, com ações, resultados esperados, prazos e atores envolvidos.

---

<sup>100</sup> Nesse sentido, a fala do ex-presidente do Conanda, Cláudio Augusto Vieira da Silva, por ocasião da VII Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente: “A concepção do Sinase não está presa só a assistência social ou só a saúde, para a sua implementação há que se pensar e aplicar os seus princípios, as deliberações do nível estadual e municipal, do sistema de justiça, segurança pública, assistência social, educação e Sistema Único de Saúde - SUS. Isso parece um pouco chover no molhado, mas é que hoje nós estamos ainda prisioneiros do sistema carcerário e do sistema de segurança pública” (SEDH/CONANDA, 2009, p. 90).

<sup>101</sup> “As políticas públicas devem ser vistas também como processo ou conjunto de processos que culmina na escolha racional e coletiva de prioridades, para a definição dos interesses públicos reconhecidos pelo direito. A locução conjunto de processos conota os procedimentos coordenados pelo governo para a interação entre sujeitos ou entre estes e a Administração, com o exercício do contraditório. No processo explicitam-se e contrapõem-se os direitos, deveres, ônus e faculdades dos vários interessados na atuação administrativa, além da própria Administração” (BUCCI, 2002, p. 264).

Ambas as políticas públicas (Sinase e PNCFC) previram aos Conselhos e órgãos a atribuição de gerir, controlar, supervisionar e avaliar a execução da lei e de prover o devido cumprimento aos preceitos estabelecidos na respectiva norma. Coube aos Conselhos de Direitos o acompanhamento da implementação e a formulação de planos no âmbito de estados e municípios tendo por base o processo de descentralização e as peculiaridades e realidades locais. Como se verá adiante, no caso específico de Goiânia, as deliberações pela implementação destas duas políticas se deram apenas muito recentemente.

Indubitavelmente, planos e normativas como essas são instrumentos importantes para guiar e nortear as ações na administração pública, sobretudo, num país de dimensões continentais, desigualdades sociais e regionais. Entretanto, convém ressaltar a distância entre os planos normativo e fático, conforme pode-se depreender das falas dos próprios agentes públicos e nas notícias que corriqueiramente ilustram as páginas dos principais jornais, algumas abaixo transcritas.

Como resultado dessas e de outras iniciativas, podemos comemorar pela primeira vez uma redução na taxa de internação, que alcançou uma média inferior a 3% (três por cento) em 2008, enquanto na década 1996/2006 foi observado um aumento de mais de 360% (trezentos e sessenta por cento) nas internações. Apesar dessas conquistas, o Conanda tem o dever de apontar alguns retrocessos ou lacunas, infelizmente. *Em especial, fazemos referência às reiteradas e graves violações de direitos humanos em várias unidades da federação, onde certas unidades de internação ainda funcionam em situações degradantes, registrando-se até mesmo casos de morte de adolescentes internos. Nesse sentido, reconhecemos que a aplicação de medidas cautelares da OEA no Distrito Federal e no Espírito Santo é um indicativo da necessidade de medidas urgentes para a superação dessa problemática.* (OLIVEIRA, 2009, p. 12-13, grifos nossos).

Em Goiás, recentemente, nove adolescentes morreram queimados em celas do Centro de Internação Provisória. Na sequência, é importante registrar a fala do insigne Promotor de Justiça, Haroldo Caetano acerca da omissão do Estado e a indiferença da sociedade nesse fato.

“Quem vai para o 7º Batalhão [onde fica o Centro de Internação Provisória (CIP) em Goiânia] vai sair de lá mais monstro do que já está ou mais psicopata. É um mês ‘pondo pilha’ na sua cabeça”, revela um menor que já esteve internado na unidade. (...) Internada no Centro de Atendimento Socioeducativo (Case) de Goiânia, uma menor explica que passa a maior parte do tempo vendo TV. “Não tem muitas atividades para a gente executar aqui dentro. Tinha a quadra, mas agora está tendo uma reforma, aí os materiais tão ficando na quadra e gente não tem muita atividade”, conta. (...) Para a coordenadora do Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude, a promotora de Justiça Karina D’Abruzzo, “alguns deles ainda

*estão mais próximos do sistema penitenciário do que o de socioeducação”* (G1 GOIÁS, 2015, n. p., grifos nossos).

*“A crueldade do aprisionamento é inaceitável em ambos os casos; a ilegalidade também. Se a segregação nas tendas texanas vem sendo comparada ao que aconteceu nos campos de concentração nazistas, o que houve no presídio juvenil de Goiânia também pode ser comparado ao que se via nos fornos crematórios de Auschwitz. Dez meninos foram queimados pelo fogo que nasce da omissão do Estado, da indiferença da sociedade goiana e da ilegalidade do encarceramento de quem jamais poderia estar preso* (CAETANO, 2018, n. p., grifos nossos).

Por outro lado, recente relatório da Unicef (2015) destacou avanços e desafios do ECA. Se por um lado, no período entre 1991 e 2010, houve no Brasil um decréscimo de crianças e adolescentes na linha de pobreza (70% para 52%), uma gradativa queda da mortalidade infantil e aumento do acesso à escola; por outro, entre 1990 a 2013, a taxa de homicídio envolvendo jovens até 19 anos, passou de 5 mil para 10,5 mil casos ao ano (UNICEF, 2015). O Índice de Homicídios de Adolescentes (IHA), em 2014, “para o conjunto da população residente nos 300 municípios brasileiros com população igual ou superior a 100 mil habitantes foi de 3,65 adolescentes perdidos para cada grupo de 1.000 adolescentes entre 12 e 18 anos” (MELO; CANO, 2017, p. 21).

Por todo o exposto até o presente momento, e mais especificamente ao longo desse capítulo, objetivou-se relacionar a democracia, a cidadania e a infância. Méndez (1998) pondera que apesar de autônomos os conceitos de democracia e de cidadania não podem ser compreendidos isoladamente, cada qual assim existindo em função do outro. Entretanto, chama a atenção para uma questão: “Ninguém que fale da infância, do ponto de vista do paradigma da proteção integral, deixa de falar em democracia. Mas são poucos os que, falando de democracia, falam de infância” (p. 199). Portanto, a resposta se encontra na ressignificação do conceito de cidadania com a inclusão de crianças e adolescentes.

Ao percorrer toda a trajetória da democracia, da cidadania e dos direitos de crianças e adolescentes no Brasil, constata-se quão difícil é pensar cada um desses conceitos isoladamente e desconsiderando a importância e responsabilidade da sociedade civil nesse processo. Sociedade civil a que ao mesmo tempo que lhe é garantida o direito de participar da gestão do Estado, pelos inúmeros instrumentos de participação cuja Constituição de 1988 previu, igualmente lhe é obstaculizada, em maior ou menor grau, a possibilidade de influenciar nas políticas públicas direcionadas à infância e juventude.

Finalmente, duas últimas e importantes questões a serem abordadas dizem respeito à recorrente ameaça de redução da maioria penal<sup>102</sup> e à resistência da classe política com um projeto participativo. O primeiro, por manobra regimental do então presidente da Câmara Federal, Deputado Eduardo Cunha (MDB-RJ), foi a aprovação em primeiro turno do Projeto de Emenda Constitucional (PEC)<sup>103</sup> que reduz a maioria penal – permitindo a punição de maiores de 16 (dezesseis) anos no caso de cometimento de crimes como homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte e atos infracionais hediondos. Atualmente o texto encontra-se no Senado Federal, conta com a aprovação de boa parte da sociedade brasileira e em contrapartida com a resistência de grupos e lobbies de pressão contrários a tal medida. O segundo, diz respeito à forte reação ao Decreto Presidencial N° 8.243, de 23/05/2014, instituindo a Política Nacional de Participação Social (PNPS), de autoria da Presidenta Dilma, prevendo em âmbito federal além dos tradicionais canais de participação existentes (conselhos e comissões de políticas públicas, conferências, ouvidoria, mesa de diálogo, fóruns interconselhos, audiência pública, consulta pública), a possibilidade de um ambiente virtual de participação social, utilizando-se de tecnologias de informação e de comunicação (art. 2°). À época, o decreto foi taxado como “bolivariano”, inconstitucional e como atentatório às prerrogativas do Congresso Nacional<sup>104</sup>, com críticas contundentes à conceituação dada à sociedade civil, entendida como “o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações” (art. 2°, I).

---

<sup>102</sup> “O Brasil vive hoje a ameaça de retroceder o caminho que trilhou nos últimos 25 anos caso seja aprovada a redução da maioria penal de 18 para 16 anos. O rebaixamento não só não resolverá a questão da violência como poderá agravá-la. O sistema penitenciário adulto brasileiro é mundialmente conhecido por seus graves problemas: superlotação, torturas sistemáticas e incapacidade de reintegrar seus presos. Nesse sistema, os adolescentes estarão expostos às facções do crime organizado e às precárias condições do sistema prisional brasileiro” (UNICEF, 2015, p.29).

<sup>103</sup> Em tramitação no Senado Federal: PEC 171/93 e 33/12.

<sup>104</sup> Foram reações das mais diversas: De Miguel Reale (jurista): “É uma democracia pior que a Venezuela, uma balbúrdia, um caldeirão. É mais grave do que os governos bolivarianos da América do Sul, porque esse decreto reconhece que movimentos não institucionalizados têm o poder de estabelecer metas e interferências na administração pública. Qualquer um pode criar um organismo para ter interferência”. De Gilmar Mendes (Ministro STF): “À medida em que essas pessoas vão ter acesso a órgãos de deliberação, surge a dúvida de como vão ser cooptados, como vão ser selecionados. Se falamos de movimentos sociais, o que é isso? Como a sociedade civil vai se organizar? O grande afetado em termos de legitimidade de imediato é o Congresso”, afirma. “Tudo que vem desse eixo de inspiração bolivariano não faz bem para a democracia” (BORGES, 2014, n. p.). Da classe política: “A presidente tenta subtrair os Poderes do Parlamento brasileiro. É o mesmo modelo ideológico que se propôs para a Venezuela e para Cuba e que agora estão tentando trazer aos poucos ao Brasil. Temos que resistir a isso porque o Parlamento é o foro da sociedade brasileira. Esses conselhos subtraem a democracia porque são um aparelho do PT. Não podemos fazer que eles passem por cima da lei e caminhar pela estrada mais triste, que é o caminho antidemocrático que o PT está propondo. Isso vai acabar no STF, diz o líder do PPS na Câmara, deputado Rubens Bueno (PR). ‘Dilma quer criar uma estrutura paralela de poder e dividir o cidadão em 1ª e 2ª classe’, afirma o líder do DEM, deputado Mendonça Filho (PE)” (VEJA, 2014, n. p.).

*O decreto apenas reconhece e organiza as instâncias já existentes no âmbito do Poder Executivo e propõe critérios mínimos para seu melhor funcionamento e articulação. Na verdade, a reação negativa desses setores revela uma determinação em limitar a participação da sociedade, sob a alegação de que os conselhos poderão ser “instrumentalizados”, esquecendo-se de que estes terão representação de todos os setores da sociedade civil e de forma preferencialmente paritária com a representação governamental (LIMA; PONTUAL, 2014, p. 1, grifos nossos).*

A forte resistência por parte da classe política nacional à compreensão de instrumentos previstos na própria CF por ocasião da edição do “decreto bolivariano” dá mostras das dificuldades vivenciadas no âmbito das administrações locais. Impende constatar que, independente da natural dificuldade de implementação de um processo participativo, da dificuldade de divisão real de poder entre Estado e sociedade civil e da peculiaridade a cercar a política em questão, a importância dos espaços participativos é inquestionável para o processo de reflexão e de mobilização da sociedade civil, conforme exposto no decorrer do presente capítulo.

A dificuldade de reconhecimento dos direitos de cidadania de crianças e adolescentes no Brasil e a necessidade de enfrentamento de questões sensíveis – como o alto índice de homicídios de jovens e a falta de dignidade aos adolescentes no cumprimento de medida socioeducativa de internação por ato infracional a ele imputado – reforça a necessidade de vigilância, fiscalização e controle das ações do Estado, por parte da sociedade civil, em especial, no âmbito local através dos conselhos municipais de direitos. Nesse sentido, a importância em se compreender o funcionamento desse órgão apresentando-se a seguir os dados e observações acerca dos processos deliberativos realizados no CMDCA Goiânia.

#### 4. O processo deliberativo no âmbito do CMDCA Goiânia

Conforme destacado nos capítulos anteriores, é real o processo de disseminação dos processos participativos<sup>105</sup> no Brasil pós-CF/88, muito embora passados trinta anos ainda parem dúvidas quanto ao potencial transformador da relação entre a sociedade civil e os governos locais, de sua efetiva influência na consecução das políticas públicas e de seu caráter descentralizador.

Especificamente, no tocante às pesquisas que dizem respeito às instâncias participativas, é pacífico o entendimento quanto à mudança no seu enfoque e na sua natureza. Os estudos iniciais se dedicaram à defesa das instituições participativas, à auto avaliação dos atores, à realização de estudos de casos, na relação do Estado com o processo participativo em si, e, finalmente, numa crítica quanto à própria existência destas instituições (SILVA, 2011; COELHO, 2011; CUNHA *et al*, 2011). Nos últimos anos as abordagens mudaram e as pesquisas têm se dedicado às análises avaliativas quanto aos efeitos, influências e resultados efetivos produzidos por estas instituições no contexto das políticas públicas em nível local.

Em consonância com essas mudanças de foco, o presente trabalho tem como objeto de pesquisa a questão da efetividade. Ou seja, conforme o dicionário formal, a capacidade ou faculdade que determinada coisa, entidade ou objeto tem de produzir efeito real, atingir seus objetivos estratégicos ou institucionais (HOUAISS, 2009). Nesse caso em específico toma-se para análise as deliberações, isto é, as ideias apresentadas, refletidas e debatidas por conselheiros de direitos integrantes do governo e da sociedade civil no âmbito do CMDCA Goiânia, atentando para a diferenciação entre efetividade deliberativa de efetividade das instituições (AVRITZER, 2011).

Por ocasião da revisão bibliográfica realizada sobre efetividade deliberativa no capítulo anterior, pode-se precisar a dificuldade e o cuidado necessário na realização de estudos deste tipo. As razões envolvem as inúmeras possibilidades de investigações e variáveis possíveis, bem como do conteúdo altamente normativo e valorativo, o que torna inevitável, portanto, que os estudos gravitem em torno do que foi deliberado no âmbito dos conselhos de direitos e as políticas públicas efetivamente produzidas. Disso, decorre a importante observação feita por Adrián Lavalle (2011) quanto ao perigo de ao fazê-lo,

---

<sup>105</sup> Cabe ressaltar em princípio que este processo, aparentemente, tem sido refreado nos últimos anos, considerando as mudanças ocorridas nas prioridades políticas em nível federal no governo Michel Temer (2016-2018).

incorrer no risco de julgá-los desnecessários ou simplesmente mecanismos acessórios e, nesse ponto, considerá-los mais uma peça do aparelho burocrático estatal.

Nesse sentido, a premente necessidade de limitar a abrangência do estudo à uma abordagem qualitativa das reuniões, atas e demais documentos produzidos pelo CMDCA Goiânia (efetividade interna) com breve contextualização do histórico associativo do município, não adentrando ao mérito propriamente dito entre o que é decidido nesse foro e as eventuais implicações nas políticas públicas de crianças e adolescentes goianienses – efetividade externa (IPEA, 2013; AVRITZER, 2011; LAVALLE, 2011; WAMPLER, 2011). Essa seria uma tarefa hercúlea a exigir o levantamento de ações em múltiplas áreas afins (educação, saúde, assistência social, etc.) e de despesas do orçamento público destinado à proteção e desenvolvimento da criança e do adolescente, mesmo utilizando-se da Metodologia do Orçamento Criança e Adolescente (OCA)<sup>106</sup>.

Procedida a delimitação da pesquisa por exclusão, passa-se a seguir a breve explanação metodológica e de organização dos dados coletados. Concentraremos-nos nas deliberações e decisões de conselheiros da criança, tendo em vista premissas importantes como o caráter público, plural e de igualdade a envolver o processo em questão, com vistas a avaliar seu potencial propositivo, a relação estabelecida entre os entes governamentais e não-governamentais nesse fórum participativo e eventuais resistências por parte do Executivo local.

#### **4.1 Delineamento metodológico da pesquisa realizada no âmbito do CMDCA Goiânia**

Para fins de realização da presente pesquisa, consoante destacado nas linhas introdutórias deste trabalho, optou-se pelo emprego de método qualitativo, com a realização de quatro entrevistas com conselheiros de direitos (dois representantes governamentais e dois não-governamentais), observação de reuniões e deliberações feitas a partir da autorização dada pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Goiás (CEP/UFG, 2011)<sup>107</sup> e análise de atas, editais, resoluções e documentos diversos emanados pelo CMDCA Goiânia entre os anos de 2015 e 2017, além de leis e regimento do referido órgão. Abaixo, expõe-se a descrição quantitativa de documentos analisados.

---

<sup>106</sup> Esta ferramenta visa sistematizar as informações contidas no orçamento público, agrupando ações direcionadas exclusivamente às crianças e aos adolescentes (OCA-E) e outras que contribuam para a melhoria das condições de vida das famílias, de forma não exclusiva (OCA-NE) (ABRINQ, INESC, UNICEF, 2005).

<sup>107</sup> Autorização dada em 05/04/2017. Acompanhamento de 8 (oito) reuniões deliberativas: 11/04, 19/05, 26/06, 08/08, 15/08, 12/09, 10/10, 14/11 e 12/12/2017.

Tabela 3 - Relação numérica e descritiva de documentos analisados

Ano	Tipo de documento	Quantidade
2015	Atas de assembleias ordinárias e extraordinárias	18
2015	Editais	13
2015	Documentos diversos	12
2015	Resoluções	8
2016	Atas de assembleias ordinárias e extraordinárias	15
2016	Editais	4
2016	Documentos diversos	1
2016	Resoluções	3
2017	Atas de assembleias ordinárias e extraordinárias	13
2017	Editais	2
2017	Resoluções	4*
2017	Documentos diversos	1*
TOTAL		94

Fonte: Elaboração do autor (2018).

As escolhas metodológicas descritas no parágrafo anterior fazem parte de um delineamento prévio da pesquisa fundamentado em experiências vivenciadas em trabalhos anteriores neste mesmo campo de pesquisa<sup>108</sup>. A lógica do estudo foi focar na atuação da sociedade civil e nas deliberações produzidas no âmbito do conselho, considerando, para tanto, os documentos produzidos pelo órgão do ponto de vista dos conselheiros e de como a visão e produção destes documentos podem ser interpretados à luz da teoria deliberacionista e de outras pesquisas.

De se ressaltar que os estudos acerca da efetividade de instituições participativas são predominantemente de natureza qualitativa. Robert Yin (2016), ressalva a dificuldade de

<sup>108</sup> Estudos feitos por ocasião da conclusão do curso de especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais, realizado na modalidade de educação à distância oferecido pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) como parte integrante do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais, que tem como objetivo contribuir na formação dos representantes da sociedade civil e do governo que estão engajados em processos participativos e deliberativos sobre políticas públicas no nível federal (PFCN, 2010). Como trabalho final de conclusão do referido curso, foi apresentado a monografia: *“O serviço de acolhimento institucional em Goiás: desafios na efetivação do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária na perspectiva da atuação dos conselhos de direitos”* (TÔRRES, 2012). Neste trabalho, orientado pela Prof. Dra. Maria Guiomar da Cunha Frota, investigou-se a contribuição dada pelo CMDCA Goiânia na discussão da política de acolhimento institucional.

conceituação pura e simples de uma pesquisa qualitativa<sup>109</sup>, elencando cinco características que podem assim ser adaptadas ao presente estudo: (i) estudar os conselheiros de direitos em suas deliberações no âmbito do CMDCA; (ii) representar suas opiniões, experiências pessoais, profissionais sob a perspectiva dos órgãos ou instituições que representam; (iii) descrever o ambiente e contexto em que se travam as deliberações, se dão as negociações e eventuais tensões e conflitos são dirimidos; (iv) contribuir, na medida do possível, considerando os inúmeros estudos abrangendo este campo de pesquisa, com revelações ou locupletações conceituais acerca da efetividade no âmbito do conselho dos direitos da criança e do adolescente; (v) e, finalmente, a apresentação de diversas evidências mediante a farta coleta de dados realizada.

No tocante à coleta de dados, utilizou-se de dados primários com base na realização de entrevistas e aplicação de questionários individuais, formais e semiestruturados, visando conhecer as opiniões dos conselheiros<sup>110</sup> (escolha proporcional entre integrantes da sociedade civil e do governo) (Anexo 3)<sup>111</sup>; e secundários, mediante a utilização de roteiro (Anexo 4) adaptado de coleta de dados proposto pelo Projeto Democracia Participativa (Prodep) da UFMG, tendo por base a análise feita da legislação municipal, regimento interno e atas produzidas no âmbito do referido órgão, com utilização da técnica de documentação indireta. Além disso, fez-se uma revisão bibliográfica, abrangendo, livros, revistas, teses, dissertações,

---

<sup>109</sup> Baseado na interação com os participantes assim se pode definir uma pesquisa qualitativa: “é uma atividade situada que localiza o observador no mundo. Ela consiste de um conjunto de práticas interpretativas e materiais que tornam o mundo visível. Estas práticas transformam o mundo. Eles tornam o mundo em uma série de representações, incluindo notas de campo, entrevistas, conversas, fotografias, gravações e notas pessoais. Neste nível, a pesquisa qualitativa envolve uma abordagem interpretativa e naturalística para o mundo. Isto significa que os pesquisadores qualitativos estudam as coisas em seus ambientes naturais, tentando dar sentido ou interpretar fenômenos nos termos dos significados que as pessoas trazem para si” (DENZIN; LINCOLN, 2008, p. 4).

<sup>110</sup> Nos termos da Resolução Nº 19, de 28/01/2009, que dispõe sobre o Regimento Interno do Conselho Municipal dos Direitos e do Adolescente: “Art. 3º O CMDCA é órgão colegiado de composição paritária integrado por sete representantes do Poder Executivo, um representante do Poder Legislativo e oito representantes de entidades não governamentais de defesa e/ou atendimento aos direitos da criança ou adolescentes, regularmente inscritas e registradas nesse Colegiado” (CMDCA, 2009, p. 3)

<sup>111</sup> Ressalta-se que o presente estudo se encontra em consonância com a Resolução Nº 466, de 12/12/2012, normativa que rege as pesquisas com seres humanos, com o protocolo de pesquisa 62911416.0.0000.5083, aprovado mediante parecer do CEP-UFG sob o número 2.002.951 (Anexo 4), haja vista tratar-se de pesquisa com a participação de seres humanos. Nesse sentido, todos os participantes foram devidamente instruídos a despeito da ocorrência de eventuais riscos, incômodos ou prejuízos causados por desconforto em relação às perguntas feitas nas entrevistas ou as observações feitas neste trabalho, utilizando-se técnicas para redução de danos e assegurando aos mesmos, total liberdade, autonomia, consensualidade e anonimato para responder somente o que quisesse. Ademais, considerando o caráter colegiado e deliberativo do órgão objeto de pesquisa, na instrução do referido processo com os documentos de submissão exigidos pelo CEP-UFG, optou-se pela apresentação e exposição do projeto de pesquisa em reunião ordinária realizada em 17/10/2016 pelo CMDCA Goiânia para apresentação do objeto, das eventuais dificuldades atinentes à pesquisa, importância da participação dos integrantes do conselho e dos dados a serem coletados, a qual foi consubstanciada em ata e devidamente aprovada visando instruir o processo supramencionado.

*papers* e etc. Paralelamente, visando apreender a dinâmica do conselho e permitir a mensuração do grau de confiabilidade das informações registradas nas atas, procedeu-se à observação de algumas reuniões do CMDCA.

Precipuamente, a análise destes dados procura detalhar a forma de institucionalização da participação, levando-se em consideração o desenho institucional, os contextos associativo, administrativo e o projeto político (FARIA, RIBEIRO, 2010). De posse dos dados coletados, procedeu-se à análise documental com ênfase na temática das atas (Anexo 2), visando a identificação dos assuntos mais discutidos em assembleias ordinárias, extraordinárias e reuniões realizadas no âmbito do CMDCA, para compreender a forma com que se dá a participação e os discursos dos conselheiros (AVRITZER, 2010).

Assim a pesquisa procedeu numa leitura qualitativa e na categorização e quantificação dos temas, segundo pesquisas já realizadas, com o objetivo de avaliar as experiências dos conselhos gestores, combinando o conjunto de regras que balizam seu funcionamento com a prática política dos atores dentro do conselho (CUNHA, 2009). Em princípio, objetivava-se seguir o modelo proposto em outras pesquisas do tipo, com a codificação e categorização dos dados mediante a identificação das falas dos participantes (sexo e entidade que representa), temática abordada (vide Anexo 2) e identificação da fala (se compõe um debate, uma contestação, uma proposta, uma contraproposta e/ou uma decisão). Nestes termos, feitas as considerações metodológicas, apresenta-se a seguir as observações acerca do contexto histórico, político e participativo com base em sugestão de relatório proposto pelo Prodep (Anexo III).

#### **4.2 O contexto histórico, político e participativo no âmbito do município de Goiânia**

Goiânia, capital do Estado de Goiás, teve sua pedra fundamental lançada em 24 de outubro de 1933 pelo governador Pedro Ludovico Teixeira. Este era aliado político do então Presidente Getúlio Vargas, idealizador da chamada Marcha para o Oeste, plano que objetivava a ocupação e povoamento do centro-oeste brasileiro<sup>112</sup> (CHAUL, 1999). Cidade originalmente planejada para 50 mil habitantes atualmente possui população estimada em 1.466.105 pessoas, o que a coloca como a segunda mais populosa da região (atrás apenas de Brasília) e décima segunda no Brasil (IBGE, 2017). A exemplo das demais cidades brasileiras, a ausência de planejamento e controle do poder público culminou no crescimento

---

<sup>112</sup> Prefeitura de Goiânia. Goiânia: capital verde do Brasil. Disponível em: <<http://www4.goiania.go.gov.br/portal/goiania.shtml>>. Acesso em: 26 jul. 2018.

descontrolado de suas áreas urbanas e suburbanas (SABINO JUNIOR, 1980) com a expansão horizontal da cidade, ou seja, bairros sem a infraestrutura urbanística ideal, desprovida de aparelhos e serviços públicos necessários (hospitais, escolas, centros de educação infantil, etc.). O mesmo autor destaca as causas e consequências dessa falta de planejamento, citando um relatório de Pedro Wilson Guimarães, de 1979:

*A ocupação de seu espaço físico, ou mesmo o seu uso, começou a ser disciplinado, praticamente em 1969, quando se adotou o Plano de Desenvolvimento Integrado, entretanto, sem ainda dispor de instrumentos eficazes para o ordenamento de sua expansão. Expandiu-se sem efetivo controle do setor público, posto que os serviços privados ligados ao mercado imobiliário ocuparam o seu território segundo planos e critérios próprios. A carência de recursos financeiros não tem permitido que o governo municipal acompanhe o crescimento horizontal da cidade (GUIMARÃES, 1979 apud SABINO JUNIOR, 1980, p. 25, grifos nossos).*

Apesar desses problemas urbanísticos, naturais às grandes capitais brasileiras, Goiânia figura ainda sim entre as mais arborizadas, com maior área verde por habitante do país e em breve abrigará o maior parque linear do mundo (Programa Urbano Ambiental Macambira Anicuns – Puama), com 24 Km de extensão (cf. nota 112). Esse posto de cidade ecológica e ambientalmente sustentável a posiciona entre as de melhor qualidade de vida entre as capitais brasileiras.

A capital do Estado concentra grande parte da riqueza produzida no Estado, com destaque para os setores de serviços (36,8%), indústria (19,2%) e da administração pública (IMB, 2017). Seu Produto Interno Bruto (PIB), a soma dos bens e serviços produzidos no município durante o ano de 2015, o coloca como 41º no estado e 740º no país. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) (cálculo que engloba saúde, educação e renda) é de 0.799, o que a coloca em 1º lugar em Goiás, 60º lugar no Brasil.

No contexto social, Goiânia apresenta Índice de Gini igual a 0.42, menor que a média nacional (0,591), o que a coloca na 69ª posição em Goiás e 946ª colocação no Brasil. Possui um dos menores índices de pobreza subjetiva (8,88%). Além disso, conta, no âmbito da administração pública, com uma secretaria exclusiva – Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas) – instituída pela Lei Municipal N° 8.537, de 20/06/2007 e Lei Complementar N° 276, de 03/06/2015, para a execução da política de assistência social com serviços de Proteção Social Básica e Especial (média e alta complexidade) (GOIÂNIA, 2018). Dados constantes no Plano de Acolhimento da Rede de Serviços de Acolhimento para Crianças, Adolescentes e Jovens (2017), trazem a lume um diagnóstico do município:

*O Município apresenta uma grande concentração de renda, com marcas de desigualdade social incidente numa parcela significativa de sua população em situação de vulnerabilidade social, apresentando demandas às Políticas Públicas e, em especial, à Assistência Social. De acordo com o Cadastro Único, no ano de 2014, 27.433 famílias eram beneficiárias do Programa Bolsa Família e 33.177 cadastradas possuíam perfil para o PBF. As famílias em situação de vulnerabilidade social apresentam demandas por serviços nas áreas de assistência social, saúde, educação e demais políticas. A Secretaria Municipal de Assistência Social é a responsável pela gestão da rede socioassistencial (Semas/Goiânia, 2017, p. 4, grifos nossos).*

Ao final o referido documento informa que “o quadro de profissionais sofre uma rotatividade significativa, tendo em vista os contratos precários de trabalho, necessitando da realização de concurso público específico para a política de assistência social” (p. 5).

A capital ainda apresenta taxa de mortalidade infantil de 10,85% (IBGE, 2012), abaixo da média nacional em torno de 14% (UNICEF, 2018). Ademais, o Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (IMB) criou o Índice de Vulnerabilidade Juvenil (IVJ), um indicador composto pelos índices de não incidência de gravidez, de renda, de nível de instrução, de taxa de frequência à escola, de inserção precária no mercado de trabalho e de atividade de estudo e/ou trabalho e violência com o fito de subsidiar políticas públicas para a juventude no Estado. Com base nesse índice, Goiânia apresenta o segundo melhor desempenho no ranking, 22,26, numa escala de 0 a 100. Curiosamente, quando a comparação é feita em relação à região metropolitana de Goiânia, a região noroeste apresenta 74,27, denotativo de região mais carente de serviços (IMB, 2013). Assim, no sentido de apontar para a necessidade de maior investimento em equipamentos públicos de assistência social e considerando os dados do IVJ da região noroeste, Aristides Moysés, em seu livro “Goiânia: metrópole não planejada” (2004, p. 349, grifos nossos), destaca o déficit em relação à população infanto-juvenil:

*Num contingente aproximado de 58.200 crianças e adolescentes (0 a 18 anos), menos de 5% (2.484) recebem assistência social do poder público, que ainda é auxiliado por instituições religiosas, que prestam assistência também à população em geral e aos idosos em particular.*

Moysés (2004, p. 350) ressalta ainda índices alarmantes em relação ao número de crianças e adolescentes fora da escola, afirmando que “com exceção da Vila Mutirão (as três etapas juntas têm 62,8% de suas crianças e jovens na escola), os demais territórios têm mais de 50% da sua população até dezoito anos fora da escola”. Isto, em tese, projeta um espectro de difícil reversão da situação de vulnerabilidade daquela população em médio e longo prazo.

Em seu estudo, Moysés destaca também a formação insuficiente dos profissionais da educação.

Quanto ao aspecto político, desde a redemocratização, o município tem sido governado por três grandes partidos que se revezam no poder – MDB, PT e PSDB – ou polarizando a disputa entre suas coligações, conforme o quadro abaixo:

Quadro 1 – Relação dos Prefeitos de Goiânia no pós CF/88.

<b>Período</b>	<b>Prefeito</b>	<b>Partido</b>
1989 - 1992	Nion Albernaz	PMDB
1993 - 1996	Darci Accorsi	PT
1997 - 2000	Nion Albernaz	PSDB
2001 - 2004	Pedro Wilson Guimarães	PT
2005 - 2008	Iris Rezende Machado	PMDB
2009 - 2010	Iris Rezende Machado	PMDB
2010 - 2012	Paulo de Siqueira Garcia	PT
2013 - 2016	Paulo de Siqueira Garcia	PT
Em exercício**	Iris Rezende Machado	MDB*

Fonte: Prefeitura de Goiânia<sup>113</sup>/Wikipédia<sup>114</sup>.

\* A sigla retorna ao nome original.

\*\* Mandato previsto janeiro 2017 até dezembro 2020.

Em relação ao aspecto associativo e participativo propriamente dito, verificou-se: 1. O número de associações ou entidades não-governamentais no último levantamento realizado pelo IBGE (em 2010); 2. A relação dos conselhos existentes com análise perfunctória acerca da vinculação administrativa, do tipo, da forma de composição, do ato legal originário e da administração e filiação partidária no ato de sua constituição; 3. As duas experiências de orçamento participativo promovidas nas gestões de Darci Accorsi e Pedro Wilson, ambos do PT.

Em Goiás, segundo dados do IBGE, Goiânia ocupa a primeira posição em relação ao número de entidades sem fins lucrativos (4406) e de fundações privadas e associações sem fins lucrativos (1706). No país ocupa a décima primeira colocação em ambas. Em Goiânia há

<sup>113</sup> Prefeitura de Goiânia. Galeria de ex-prefeitos. Disponível em: <<http://www4.goiania.go.gov.br/porta1/goiania.asp?s=2&tt=con&cd=1705>>. Acesso em: 26 jul. 2018.

<sup>114</sup> Wikipédia. Lista de prefeitos de Goiânia. Disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista\\_de\\_prefeitos\\_de\\_Goiânia](https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_prefeitos_de_Goiânia)>. Acesso em: 26 jul. 2018.

167 e 80 entidades e fundações, respectivamente, com atuação apenas na assistência social e no desenvolvimento e defesa de direitos, áreas estas que presumidamente possam ter atuação mais direcionada à crianças e adolescentes.

No tocante aos conselhos, o levantamento consistiu numa consulta formalizada à Prefeitura de Goiânia pelo serviço de Ouvidoria Geral tendo em vista a inexistência de informações no site e solicitação da relação de conselhos com as respectivas leis de criação, endereços e contatos<sup>115</sup>. Em resposta, foi encaminhado ofício<sup>116</sup> respondido pelo titular da Secretaria de Assistência Social com a relação de conselhos jurisdicionados à referida pasta, contendo quatro, a saber: criança e adolescente, assistência social, idoso e segurança alimentar. Nesse sentido, suscitou novo questionamento à Ouvidoria quanto aos demais conselhos vinculados às demais pastas, cuja consulta foi respondida pela Secretaria de Governo do Município<sup>117</sup>, contendo um total de 37 conselhos, incluindo os já supracitados e seus respectivos órgãos (Vide anexo 6), sendo um – Conselho de Administração da Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos (CMTC) – criado por Lei Complementar Estadual, do qual a Prefeitura de Goiânia integra na condição de acionista.

Concomitantemente foi realizada pesquisa no Diário Oficial do Município com o fito de identificar outros conselhos não informados, percorrer um histórico de criação de conselhos a partir da década de 1980 até os dias atuais, estudar as leis de criação, perfis, tipos, vinculações, etc (Vide anexo 1). Verificou-se a existência de 49 conselhos, excetuado o Conselho da CMTC, dado que o ato normativo gerador é uma lei estadual, e, incluso a título de registro histórico o Conselho Municipal da Condição Feminina (24/04/1985), atualmente, Conselho Municipal dos Direitos da Mulher.

Da leitura dos atos normativos ensejadores verificou-se pouca padronização técnica-legislativa, registrando-se de diversos tipos – decretos executivos, legislativos, leis ordinárias, leis complementares. Algumas dessas legislações eram circunscritas a determinados serviços públicos (saúde, educação, cultura, iluminação pública, saneamento básico, etc.), outros aos interesses gerais da comunidade (meio ambiente, consumidor, patrimônio histórico-cultural, feiras, etc.) e outros aos interesses de grupos específicos (mulheres, idosos, crianças e adolescentes, igualdade racial, portadores de necessidades especiais, etc.) (GOHN, 2011).

---

<sup>115</sup> Contato realizado em 28/12/2017, via site.

<sup>116</sup> Ofício N° 86/2018/GAB/SEMAS encaminhado pelo Sr. Secretário Municipal de Assistência Social Robson Azevedo, em 18/01/2018.

<sup>117</sup> Ofício N° 124/2018 encaminhado pelo Sr. Secretário Municipal de Governo Samuel Almeida, em 16/02/2018.

Alguns preveem regras de sucessão, a estrutura interna (presidência, secretaria, plenário), a possibilidade de criação de comissões internas, a natureza (consultiva, deliberativa, normativa, etc.), a possibilidade de formularem seu próprio regimento interno, de convocarem conferências, de remuneração, e regras de validade das deliberações dos integrantes desses diversos conselhos.

Em última análise, verifica-se que os conselhos foram criados em sua grande maioria por leis ordinárias (41), leis complementares (4), decretos do executivo (4). Raríssimos, a exemplo dos Conselhos de Assistência e Previdência, Fiscal, Tributário Fiscal e Superior do Serviço Público preveem o estabelecimento de gratificações, sendo parte majoritária sem remuneração. Em números absolutos (desconsiderando o tempo de cada partido no exercício da administração local), verifica-se grande quantidade de conselhos criados em gestões do PT (24), do PMDB/MDB (17) e do PSDB (8). Finalmente, destaca-se que em sua grande maioria estabelecem a relação entre governo e organizações não-governamentais não apenas o Executivo, mas também o Legislativo, órgãos estaduais, federais, universidades, sindicatos, conselhos e entidades classistas, envolvendo uma multiplicidade de pessoas nas discussões de temas afetos à municipalidade.

Ainda com relação ao caráter associativo é importante registrar as experiências de orçamento participativo em duas gestões do PT, Darci Accorsi (1993/1996) e Pedro Wilson (2001/2004). Sucintamente, descreve-se esse processo como debate e discussão promovido pelos próprios moradores em âmbito local (bairros ou distritos de municípios) sobre o orçamento que será encaminhado à Câmara de Vereadores tendo como foco as peculiaridades, demandas e necessidades discutidas pelos delegados e, posteriormente, encaminhadas aos fóruns de delegados e conselhos do orçamento participativo para deliberação final das propostas a serem inseridas e enviadas ao Executivo e Legislativo municipal (ROMÃO, 2016). Este processo é assim caracterizado por Avritzer e Santos (2002, p. 66):

(1) participação aberta a todos os cidadãos sem nenhum status especial atribuído a qualquer organização, inclusive as comunitárias; (2) combinação da democracia direta e representativa, cuja dinâmica institucional atribui aos próprios participantes a definição das regras internas e (3) alocação dos recursos para investimentos baseado na combinação de critérios gerais e técnicos, ou seja, compatibilização das decisões e regras estabelecidas pelos participantes com as exigências técnicas e legais da ação governamental, respeitando também os limites financeiros.

Em sua primeira edição, o orçamento participativo (OP) constituía-se um dos pilares do Projeto Goiânia Viva, “marca da gestão Darci Accorsi e [que] teve como objetivo

fundamental ampliar os canais de participação dos diversos segmentos organizados da sociedade” (FONSECA, 2009, p. 105). Assim, promulgou-se a Lei Municipal N° 7.180, de 18/02/1993<sup>118</sup>, instituindo o Conselho Municipal de Orçamento – órgão composto por representantes dos Conselhos Regionais de Orçamento, do Executivo (seis) e do Legislativo (seis) do município de Goiânia (art. 2°) – ao qual competia: 1. Fiscalizar e acompanhar a execução orçamentária e cronograma de obras; 2. Prestar contas das decisões à população e; 3. Levantar os problemas da cidade (art. 3°).

Por sua vez, os Conselhos Regionais de Orçamento eram compostos por delegados proporcionais ao número de eleitores inscritos nas nove Zonas Eleitorais de Goiânia, competindo-lhe: 1. Levantar as demandas por melhorias; 2. Ser o interlocutor com as associações de bairro; 3. Prestar contas à população; 4. Organizar a eleição dos delegados que comporão o Conselho Municipal de Orçamento (Art. 6°). No âmbito do Conselho Municipal de Orçamento eram realizadas as plenárias uma vez no mês de forma ordinária, com quórum mínimo de 1/3 (um terço) dos conselheiros para sua instalação e de 3/5 (três quintos) para a votação (Art. 7° e 8°).

Em seminal trabalho de análise sobre o programa e o período, Jumária Fonseca (2009, p. 114, grifos nossos), em que pese a ausência de dados concretos e sistematizados, assim analisa a primeira experiência:

*Inobstante o esforço empreendido para inaugurar em Goiânia uma nova forma de gestão pública aberta à participação popular, conferindo responsabilidades pelas decisões empreendidas, o projeto não obteve o êxito esperado em razão de não ter ocorrido a estruturação da máquina administrativa de maneira a propiciar a integração de todos os setores/órgãos no desenvolvimento desse ideal. Desse modo, ficou evidenciado que a inexistência de uma prestação de contas junto à população, refundou no descrédito do programa.*

Em razão disso, o projeto foi descontinuado pela gestão do Prefeito Nion Albernaz (1997/2000), do PSDB, retornando posteriormente sob a gestão de Pedro Wilson (2001/2004), do PT. Nessa nova fase, o programa adquire nova modelagem, incorporando processos de estímulo à participação e informação a despeito do orçamento e do programa (FONSECA, 2009).

O processo era composto por cinco etapas: 1. Plenárias populares, no primeiro ano (2001) realizada em 9 e no último ano (2004) em 12 regiões visando informar e orientar a

---

<sup>118</sup> Publicada no DOM N° 1.021, de 03/03/1993. Disponível em: <[http://sileg.goiania.go.gov.br/geral/do\\_19930303\\_000001021.pdf](http://sileg.goiania.go.gov.br/geral/do_19930303_000001021.pdf)>. Acesso em: 19 ago. 2018.

população acerca do programa; 2. Assembleias de microrregiões, momento no qual eram oportunizadas à comunidade a possibilidade de demandar, discutir e sugerir à administração as políticas e serviços públicos; 3. Plenárias temáticas, ocasiões nas quais serviços e políticas eram distribuídos, segundo suas competências; 4. Fóruns de delegados, fase caracterizada por intensos debates na qual definia-se o que seria executado, observado os recursos orçamentários disponíveis; 5. Plenárias regionais ou plenárias de eleição do conselho, etapa em que se definiam os critérios para distribuição de recursos e elegiam-se os conselheiros do Conselho de Orçamento Participativo (COP) responsável pela deliberação acerca das resoluções a serem encaminhadas ao chefe do Executivo (FONSECA, 2009).

Analisando o processo e com base em dados acerca da participação registrada em cada um dos períodos, Fonseca (2009) destaca a gradativa adesão dos goianienses ao longo do processo de implantação do programa, contribuindo para um processo de maior transparência e interesse de maneira geral pela coisa pública. Ademais, registra a realização do “1º Seminário Municipal de Planejamento Participativo” (2002) e do “1º Congresso da Cidade de Goiânia – 70 anos”, eventos que objetivaram “a participação da população no planejamento do futuro da cidade” (p. 125) e subsidiariam a discussão em torno da revisão do Plano Diretor de Goiânia.

Numa análise comparativa destas duas experiências de orçamento participativo, conclui-se pela importância de sua primeira fase, no sentido de introduzir uma cultura política de participação em uma cidade até então de pouca ou nenhuma tradição participacionista. Já em sua segunda edição, com regras melhor delineadas e preocupando-se com o processo de conscientização em torno do funcionamento do programa, registrou-se maior êxito quanto à adesão efetiva da população e inclusão desta na definição quanto à aplicação dos recursos públicos e do planejamento urbano municipal. Apesar do mérito do programa, restaram evidenciados problemas comuns e já apontados pela literatura especializada, tais como a resistência por parte do Legislativo em partilhar responsabilidades de ordem orçamentária e mesmo a restrição orçamentária tendo em vista as inúmeras demandas por investimentos (FONSECA, 2009).

Cabe ressaltar que as gestões subsequentes não suscitaram a possibilidade de retorno do OP, incluindo uma gestão do PT, Paulo Garcia (2013-2016). Tal instituição retornou à opinião pública como proposta<sup>119</sup> elaborada somente na última campanha (2016) pela

---

<sup>119</sup> Consta em seu Plano de Governo, item "Desenvolvimento para a governança participativa", registrado no Tribunal Regional Eleitoral, em observância à Lei nº 12.034, de 29/09/2009. Além do retorno do programa OP, o

candidata Adriana Accorsi (PT), a qual comparou as duas experiências e se comprometeu com sua execução:

*Acompanhei muito as duas gestões que buscaram implantar essa forma de participação, as gestões de Darci Accorsi e de Pedro Wilson. Na primeira, teve uma maior efetividade, tanto que Darci terminou com 94% de aprovação. Na gestão Pedro Wilson, o grande problema foi a relação com os vereadores, que não concordavam com a participação direta da população. Eu acredito que hoje todas as lideranças políticas estão conscientes de que é preciso a renovação da política e que a participação direta da população é uma necessidade. As pessoas desejam de fato participar. Elas não querem só a política representativa (ACCORSI, 2016b, n. p., grifos nossos).*

Perfunctoriamente, em análise das demais propostas apresentadas pelos então candidatos<sup>120</sup> no pleito de 2016, destacam-se os argumentos em favor da participação, transparência e estímulo ao associativismo nos planos de governos de Flávio Sofiati (Psol/PCB) e Francisco Júnior (PTB/PSD), o que aponta para uma crescente preocupação com a inclusão dessa temática para os goianienses. O primeiro fala em “participação e intervenção direta” com o emprego dos seguintes mecanismos de participação: plebiscitos sobre questões da municipalidade; projetos de iniciativa popular; valorização das decisões tomadas em conselhos de direitos; fóruns de consultas; e a criação do Congresso da Cidade como instância máxima de discussão e deliberação (SOFIATI, 2016, p. 2). Já o segundo candidato se refere à reanálise da composição do Conselho de Cultura, e de forma genérica à necessidade da administração se modernizar oportunizando “espaço para a participação da população, transparência da gestão e tecnologia e inovação para agilizar o atendimento público” (JÚNIOR, 2016, p. 48).

Denota-se ao longo desse tópico as dificuldades comuns à maioria das cidades brasileiras que, inicialmente planejadas para determinada população, em algum momento de sua existência e por motivos variados – seja por omissão do poder público, seja visando atender aos interesses do setor imobiliário –, sofrem com a explosão demográfica, com a insuficiência de equipamentos públicos e com o descompasso das políticas, atingindo a parcela mais vulnerável da sociedade (pobres, crianças, adolescentes, idosos, negros, etc.). No

---

documento faz referência a outros instrumentos de participação, como a criação de ferramenta de participação direta por meio de aplicativo, implementação de ouvidoria, fortalecimento dos Conselhos de Desenvolvimento Regionais, entre outros (ACCORSI, 2016a).

<sup>120</sup> Demais candidatos: Delegado Waldir – “Coligação honestidade e coragem” (PR/PMN); Djalma Araújo (Rede); Iris Rezende – “Coligação experiência e confiança” (PMDB/DEM/PDT/PRP/PTC/PRTB); Vanderlan – “Uma nova Goiânia” (PSB, PSC, PHS, PSL, PP, PV, PPS, PMB, PSDB, PRB, SD, PSDC).

tocante ao associativismo, tendo em vista o presente estudo carecer de mais dados e de análises aprofundadas acerca do tema e considerando em síntese: 1. o grande número de instituições e associações não-governamentais; 2. a existência de relativo número de conselhos (de gestão, de direitos, de políticas, etc.); 3. as duas experiências de execução do OP e, finalmente; 4. a recente preocupação com a temática da participação (vislumbrada a partir da inserção desta nos programas e planos de governos dos últimos candidatos a prefeito de Goiânia), não é possível afirmar com relativa confiabilidade se Goiânia é ou não uma cidade permeável à participação, ou mesmo se sua população é participativa ou não participativa.

Ademais, conforme explanado por Cunha *et al.* “não basta a intenção do grupo político que constitui o governo em ampliar e aprofundar a participação se não há ressonância e sustentação na própria sociedade, que deseja efetivamente participar (CUNHA *et al.*, 2011, p. 311). Nesse sentido, com o fito de avaliar especificamente a atuação da sociedade civil na política de crianças e adolescentes passa-se a apresentação dos dados empíricos colhidos acerca do processo deliberativo e pesquisa bibliográfica realizada no CMDCA Goiânia.

### **4.3 O processo deliberativo do CMDCA Goiânia**

Algumas razões justificam a escolha da efetividade deliberativa do CMDCA Goiânia como objeto de estudo desta pesquisa, são elas: 1. o caráter interinstitucional; 2. a previsão constitucional e infraconstitucional; 3. a possibilidade de vinculação de suas decisões à liberação de determinados recursos (pressupondo-se relativa capacidade de influenciar na gestão local); 4. o considerável tempo de existência; 5. o status formal como órgão consultivo, deliberativo e controlador da política pública de direitos da criança e do adolescente, e, finalmente; 6. a constituição como espaço público paritário, cujas deliberações de representantes governamentais e da sociedade civil, expressam conflitos, permitem a apresentação de demandas, motivações, argumentações, contra argumentações e supostamente tornam o Estado mais permeável a novas ideias.

Ainda, ao longo do estudo proposto, vislumbrou-se a dificuldade histórica de reconhecimento dos direitos de cidadania de crianças e adolescentes no Brasil e a necessidade de enfrentamento de questões sensíveis cujas atribuições e responsabilidades em sua execução cabem aos municípios. Estas apontam para a importância da atuação e pleno exercício das prerrogativas dos conselheiros de direitos com atuação fundamental no delineamento de

políticas públicas desse segmento, justificando a importância em se compreender o funcionamento do CMDCA Goiânia.

Hipoteticamente, pressupõe-se que o processo deliberativo quanto aos seus aspectos propositivos seja limitado e que haja certa resistência por parte do Executivo municipal a permitir que o CMDCA Goiânia influencie na formulação das políticas públicas destinadas às crianças e adolescentes. Isso considerado, questiona-se: 1. a contribuição dada pelos conselhos de direitos visando ao aprimoramento da democracia; 2. a forma da sociedade civil manifestar seus interesses e influenciar nas deliberações; 3. a relação entre sociedade civil e governo; 4. as possíveis contribuições decorrentes desta relação. Para apurar as possíveis respostas a essas questões, o trabalho amparou-se no método qualitativo de pesquisa, com a realização de entrevistas, a observação de reuniões e deliberações e a análise interpretativa de atas, documentos, leis de criação e do regimento do CMDCA, apresentadas abaixo.

Propõe-se a seguir a apresentação dos dados tendo como fio condutor as leis e demais atos normativos criadoras, institucionalizadoras e balizadoras do funcionamento deste órgão através de sua história. Será aprofundado o tratamento de atas, resoluções e editais publicados pelo Conselho entre 2015 e 2017, entremeado às eventuais observações em reuniões gravadas e transcritas em sua totalidade e em reminiscências de estudos passados.

#### **4.3.1. Gênese e aspectos gerais do CMDCA Goiânia**

Originariamente o CMDCA Goiânia foi criado pela Lei Municipal N° 6.966, de 12/06/1991<sup>121</sup>, portanto, um ano depois da publicação e vigência do ECA (Lei N° 8.069, de 13/07/1990). O Conselho precedeu, sob o aspecto legal, a criação do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente de Goiás (Cedca/Goiás)<sup>122</sup> (Lei Estadual N° 11.549, de 16/10/1991) e do próprio Conanda (Lei N° 8.242, de 12/10/1991). É composto por oito membros, sendo: um representante da Secretaria da Educação; um representante da Secretaria da Saúde; um representante da Fundação Municipal de Desenvolvimento Comunitário (Fumdec); um representante do Iplan; e quatro representantes de entidades não governamentais de defesa ou atendimento dos direitos da criança e do adolescente (Fumdec) (Art. 6°). Enquanto os representantes governamentais são indicados pelos titulares das respectivas pastas e nomeados pelo Prefeito (Art. 6°, § 1°), os representantes das organizações

---

<sup>121</sup> Publicado no Diário Oficial do Município (DOM) N° 961, de 21/06/1991.

<sup>122</sup> Publicado no Diário Oficial do Estado de Goiás de 29/10/1991. Disponível em: <[http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina\\_leis.php?id=4856](http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina_leis.php?id=4856)>. Acesso em: 15 set. 2018.

não-governamentais são submetidos ao escrutínio eleitoral em assembleia eletiva convocada para esse fim (Art. 6º, § 2º), e nomeados pelo próprio colegiado para um mandato de dois anos, admitida uma reeleição por igual período.

O Decreto Nº 130 de 10/02/1992, expedido pelo então Prefeito Nion Albernaz (PMDB), designaria o Superintendente da Fumdec, José Carlos Siqueira, para promover a primeira assembleia geral eletiva das entidades da sociedade civil, convocada para 27/03/1992<sup>123</sup>. A nomeação e posse do primeiro Conselho far-se-ia pelo Prefeito apenas quase um ano depois da sanção da referida lei através do Decreto Nº 453, de 30/04/1992<sup>124</sup>. Este trazia em seu teor a primeira formação do CMDCA de Goiânia, tendo como presidente uma representante de entidade não-governamental, Aldaíza Maia da Silva, do Centro de Educação Comunitária de Meninas e Meninos (Cecom)<sup>125</sup> (Vide Anexo 9).

Além de prever a criação e funcionamento do CMDCA Goiânia, a Lei Municipal Nº 6.966/1991 tinha como objetivo dispor sobre a política de atendimento à criança e adolescente como um todo. Esta é integrada pelos programas (proteção e socioeducativos) e serviços especiais a serem criados ou subsidiados pelo poder público municipal. Expressava-se ainda que o Conselho Tutelar, como órgão complementar da política de atendimento (ao lado do CMDCA), deveria ser composto por cinco membros, eleitos para mandato de três anos, permitida uma reeleição (art. 9º, caput), organizados por zonas eleitorais (duas em cada) (art. 9º, I), e conforme as orientações da Justiça Eleitoral (Art. 11), com a primeira eleição a se realizar sete meses após a publicação da referida lei (Art. 37).

A Lei 7.181 de 18/02/1993<sup>126</sup> alteraria a legislação anterior, fixando em quatro conselhos e deixando o processo de escolha sob responsabilidade do CMDCA Goiânia, com a fiscalização do Ministério Público do Estado de Goiás (MPGO). Ela ainda postergaria por mais seis meses a escolha dos primeiros conselheiros tutelares. Este processo se daria em 11/12/1993<sup>127</sup> e a posse no Plenário da Câmara Municipal de Goiânia em 11/02/1994, com a

---

<sup>123</sup> Edital de Convocação de 27/02/1992, publicado no DOM Nº 978-D, de 28/02/1992.

<sup>124</sup> Decreto anterior à Assembleia Geral Eletiva realizada no dia 27/05/1992. Publicado no DOM Nº 981, de 18/05/1992.

<sup>125</sup> A primeira formação tinha como membros titulares da sociedade civil: Paulo Henrique de Andrade (Amigo do Menor Patrulheiro de Goiânia), Waldir Araújo da Silva (Fundação de Assistência a Menores Aprendizes/Fama), Aldaíza Maia da Silva (Cecom), Telma Gomes (Comissão Pastoral do Menor). Os titulares do poder público eram: Ana Ferro de Moraes Bezerra (Fumdec), Solange Rassi (Iplan), Regina Maria Santos Marques (SMS) e Maria Avelina de Carvalho (Secretaria Municipal de Educação).

<sup>126</sup> Publicado no DOM Nº 1.022, de 15/03/1993.

<sup>127</sup> Primeiros conselheiros tutelares de Goiânia. Região Sul: Maria Marlene Rodrigues Almeida, Lucimarta Santana Cunha, Cirila Caldas de Abreu, Lucinete Jardimina de Oliveira, Abadia Helenice Gonçalves Mota. Região Norte: Nilson de Freitas Guimarães, Dirce da Silva, Vânia Lúcia Fernandes dos Anjos, Jonathas

presença do então prefeito Darci Accorsi e do Juiz da Infância e da Juventude de Goiânia, Gilberto Marques Filho (Vide Anexo 9).

Nesse sentido merece registro a entrevista concedida por Edson Lucas Viana, do Cecom, integrante à época do CEDCA Goiás, esposo da primeira presidente do CMDCA, quanto às dificuldades iniciais de estruturação, do processo eleitoral, do envolvimento de outros órgãos e poderes no sentido de materializar o disposto na lei:

Outro exemplo que eu descrevo nesse período de implantação dos Conselhos, foi o primeiro Conselho Tutelar de Goiânia que estava sob a responsabilidade do Conselho Municipal do Direito da Criança e do Adolescente. Isso foi em 1993, já com o Darci Accorsi, prefeito daqui do município de Goiânia, já tava empossado. *Olha, foi difícil, por questão telefônica, de estrutura, tudo, tudo a ser construída, a legislação não muito bem regulamentada... quatro conselhos na época, eram quatro pontos cardeais, um conselho região leste, oeste, norte e sul. Me lembro, hoje desembargador inclusive presidente do Tribunal de Justiça, Dr. Gilberto Marques Filho, que era Juiz da Primeira Zona. Esse Dr. Gilberto era muito sensível. Ele, Juiz da Infância e da Juventude, foi o sucessor do Dr. Fabiano, ele fez essa transição do Código de Menores para o Estatuto da Criança e do Adolescente, muito sensível. Ele disse – ‘Edson, eu empresto todo o material da primeira zona’. Ele emprestou as urnas, as cabinas, os carimbos. Ele disse – ‘O que você precisar pode contar’. Teve processo eleitoral. Não tinha computador, era maquininha. Nós fizemos esse processo... foi a apuração dos votos... era tudo manual... foi uma coisa histórica, muito pré-histórica. Terminou... fomos publicar os resultados aí eu desafiei os candidatos. Eu disse assim: vamos fazer uma conferência? Aponte aí, vamos fazer por amostragem? Aponte aí pra ver se bate certinho? Vamos apontar um nome pra cada região. Graças a Deus deu tudo certo. Conferia. (...) Deu tudo certo. Até um disse assim – “Olha, foi o primeiro processo que de fato foram eleitos os que tiveram votos”. Durante a apuração tivemos que ser antenados porque tinham alguns escrutinadores que queriam direcionar votos. Isso aí é natural. O Ministério Público participava (...)*<sup>128</sup>

Além desses objetivos, competia ainda ao CMDCA: 1. deliberar sobre a oportunidade e conveniência de implantação de programas e serviços de proteção e socioeducativos (Art. 5, III); 2. propor orçamento destinado à assistência social, à saúde, à educação e ao funcionamento dos Conselhos Tutelares (Art. 5º, VIII); 3. destinar recursos para espaços e políticas voltadas ao esporte, lazer e cultura (Art. 5º, IX); 4. proceder à inscrição de programas socioeducativos e de proteção e a fiscalização de entidades governamentais e não

---

Procópio da Silva, Leonita Barbosa. Região Leste: Angelita Bento da Silva, José Martins da Silva Junior, Maria Roza Bravo Bezerra, Maria das Mercês Aleixo, Mauro Marcondes da Costa. Região Oeste: Joaquim Araújo dos Santos, Amélia Régis de Jesus Souto, Everton Júnio Costa, Wilson Carlos da Silva, Sandoval Marques Vieira. (Arquivo pessoal Edson Lucas Viana).

<sup>128</sup> Entrevista ao autor, Goiânia, 14/09/2017, grifos nossos.

governamentais; 5. estabelecer a remuneração e regulamentar o processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar<sup>129</sup>; 6. assessorar o Executivo e o Legislativo na formulação de leis concernentes à área (Art. 5º, parágrafo único, a); 7. encaminhar e acompanhar denúncias de negligência, omissão, exploração, violência envolvendo crianças e adolescentes (Art. 5º, parágrafo único, c).

A função de membro do Conselho é considerada de interesse público, relevante e não remunerada (Art. 6º, § 5º). Internamente, o CMDCA seria mantido por uma Secretaria Geral com vistas ao suporte administrativo e financeiro, e composta hierarquicamente mediante votação secreta pelos cargos de Presidente, Vice-Presidente, Secretário-Geral, Primeiro e Segundo Secretários (Art. 11), e ainda, pelas Comissões (art. 13).

Ao Presidente cabe a representação legal do órgão, a convocação e direção das sessões plenárias, a distribuição de matérias entre as comissões, entre outras (Art. 15). Compete ao Vice-Presidente substituir o Presidente em suas ausências ou impedimentos, participar das deliberações e das comissões para as quais for designado (Art. 16). O Plenário constitui-se órgão soberano de deliberação composto por Conselheiros eleitos pela sociedade civil e escolhidos pelo Executivo municipal de forma paritária, os quais se reúnem em caráter ordinário, extraordinário e solene, com metade mais um de seus membros para deliberarem sobre os assuntos apresentados (Arts. 17, 18 e 19). As Comissões são órgãos delegados e auxiliares do plenário integrados por conselheiros titulares, suplentes ou membros convidados integrantes de entidades afins, para discussão, fiscalização e opinião acerca dos assuntos de sua pertinência temática. À Secretaria Geral, coordenada pelo Secretário Geral com o apoio de funcionários cedidos pelo Executivo caberia manter arquivos, documentos, prestar as informações solicitadas, manter os registros de entidades, etc. (Arts. 22, 23).

Ainda, competia ao CMDCA a gestão do Fundo Municipal para a Criança e o Adolescente (FMCA), regulamentando o destino e fiscalizando a aplicação dos recursos formalizados por processo, nos termos da Lei N° 7.181, de 18/02/1993, e, posteriormente complementado pelos Decretos N° 2.348, de 29/10/1993 e 2.560, de 30/11/1993<sup>130</sup>, do Prefeito Darci Accorsi (PT). Definido como “instrumento dinâmico, para captação e aplicação de recursos financeiros em programas de proteção especial às crianças e adolescentes” (Art.

---

<sup>129</sup> A Resolução N° 001/94, de 09/02/1994, expedida pela Conselheira Presidente, Aldaíza Maia da Silva, publicado no DOM N° 1.156, de 03/05/1994 fixaria a remuneração dos conselheiros tutelares (correspondente ao Técnico de nível superior) ressaltando a não geração de vínculo empregatício. Confirmada e autorizada pelo Prefeito Darci Accorsi, no Processo N° 732.067-1/94, em 28/04/1994, no DOM N° 1.161, de 10/05/1994. A nosso ver a delegação de atribuição desse tipo seria exclusiva do chefe do Poder Executivo.

<sup>130</sup> O primeiro, publicado no DOM N° 1.052, de 12/11/1993 e o segundo, no DOM N° 1.060, de 30/11/1993.

1º), o Fundo tem por finalidade: 1. financiar projetos de assistência desenvolvidos pelo próprio poder público ou pela sociedade civil via convênio; 2. financiar pesquisas e promover a capacitação visando a formulação do Plano Municipal de Ação dos Direitos da Criança e do Adolescente; 3. financiar projetos de mobilização social até o limite de 5% dos recursos do Fundo. Vinculado à Secretaria de Governo, caberia ao seu titular as diretrizes de funcionamento, a submissão das contas ao Tribunal de Contas do Município (TCM), a nomeação de gestor e coordenador do FMCA, entre outras normas necessárias ao seu regular funcionamento.

Outra previsão importante da lei dizia despeito ao Regimento Interno do CMDCA, originariamente (art. 38) previsto para ser elaborado 15 dias após a nomeação do conselho (30/04/1992). Efetivamente, porém, seria materializado apenas dois anos depois com a publicação do Decreto N° 875, de 11/04/1994<sup>131</sup>, aprovando o documento, já sob a gestão de Darci Accorsi (PT). Estabelecia como objetivos do CMDCA a formulação da Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (Art. 4º, I), assegurar a participação popular por meio da sociedade civil organizada (Art. 4º, II), propiciar a articulação entre governo e organizações não governamentais (Art. 4º, III) e, finalmente, a gestão do fundo municipal dos direitos da criança e do adolescente, fixando critérios de utilização dos respectivos recursos (Arts. 4º, IV; 5º, IX).

As normativas acima colacionadas seriam as estruturantes da política de atendimento da criança e do adolescente até que a Lei N° 8.483, de 29/09/2006<sup>132</sup>, revogasse a legislação anterior (Lei N° 6.966/1991), com alterações importantes no tocante à constituição e atribuições do CMDCA e do Conselho Tutelar.

Em relação ao CMDCA, dobraria a representação governamental e não-governamental (Art. 7º), com oito representantes cada. No caso do Executivo seriam sete representantes nomeados pelo Prefeito, dentre integrantes das seguintes Secretarias Municipais: Assistência Social (Semas), Governo (Segov), Finanças (Sefin), Educação (SME), Saúde (SMS), Desenvolvimento Urbano Sustentável (Semdus), Esporte e Lazer (Semel) (Art. 7, § 1º). Complementando a representação governamental, deveria haver um indicado pelo Presidente da Câmara Municipal, ouvidas as lideranças partidárias, e que também integrasse a Comissão dos Direitos da Criança e do Adolescente. Anteriormente vinculada administrativamente ao

---

<sup>131</sup> Publicado no DOM N° 1.155, de 02/05/1994.

<sup>132</sup> Publicada no DOM N° 3.980, de 10/10/2006.

Gabinete do Prefeito, com a Lei N° 8.537, de 20/06/2007<sup>133</sup>, passaria para a Semas. Comparativamente, não se registrou alterações significativas em relação às atribuições desse Conselho com a nova lei, reforçando apenas o caráter burocrático e fiscalizatório do órgão em relação às entidades governamentais e não-governamentais (Art. 12, XVII), abaixo transcrito:

Art. 5° As entidades não-governamentais, de defesa ou atendimento à criança e ao adolescente, somente poderão funcionar depois de registradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o qual comunicará o registro aos Conselhos Tutelares e ao Juizado da Infância e da Juventude. Parágrafo único. Será negado ou cassado registro à entidade que: I – não ofereça instalações físicas em condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança; II – não apresente plano de trabalho compatível com os princípios estabelecidos no Estatuto da Criança e do Adolescente; III – esteja irregularmente constituída; IV – tenha em seus quadros pessoas idôneas (Lei 8. 483, de 29/09/2006).

Em relação à atribuição do CMDCA de gerir o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA)<sup>134</sup> (Art. 12, VIII), que em 2007 passou a integrar a Semas (Lei 8.537, de 20/06/2007), destaca-se a competência de fiscalizar a Junta Administrativa recém-criada, composta por representantes da Semas e da Sefin, e orientar o cumprimento das deliberações exaradas pelo CMDCA (Arts. 15, 16). Especificamente, cabiam aos conselheiros:

Art. 17. (...) I – registrar os recursos orçamentários próprios do município ou a ele transferidos em benefício das crianças e dos adolescentes pelo Estado e pela União; II – registrar os recursos captados pelo Município através de convênios ou por doação ao Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; III – manter o controle escritural das aplicações financeiras, levadas a efeito no Município, nos termos das resoluções do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; IV – executar o cronograma de liberação de recursos específicos, segundo as resoluções do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; V – trimestralmente, apresentar na reunião do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do adolescente, o registro dos recursos captados pelo Fundo, bem como de sua destinação; IV – apresentar os planos de aplicação e a prestação de contas, mediante publicação dos mesmos (Lei 8. 483, de 29/09/2006).

Chama a atenção na análise da lei em comento a redação do parágrafo único do artigo 13, acrescida pela Lei Complementar N° 273, de 29/12/2014<sup>135</sup>, prevendo a destinação de até 30% dos recursos arrecadados ou transferidos ao fundo para pagamento de despesas com

---

<sup>133</sup> Publicado no DOM N° 4.150, de 29/06/2007.

<sup>134</sup> Passa a ter outra nomenclatura.

<sup>135</sup> Publicado no DOM 5.992, de 29/12/2014.

peçoal em atividades da Secretaria de Assistência Social<sup>136</sup>. Por último cabe ressaltar, em relação ao FMDCA, a expedição do Decreto N° 1.900, de 08/08/2012<sup>137</sup>, regulamentando o referido fundo, especificando suas finalidades, seus recursos, a forma de movimentação dos recursos, da forma de contratação, da prestação de contas, de sua gestão (junta administrativa, departamento de gestão, divisão de contabilidade), entre outras disposições. Posteriormente, essa normativa sofreu alterações e complementações no Decreto N° 2.298, de 18/09/2014<sup>138</sup>.

Em que pese seja objetivo desse trabalho trazer apontamentos e observações acerca do processo deliberativo no âmbito do CMDCA, frisa-se a preocupação acerca da gestão do FMDCA trazida e incluída na pauta pela conselheira Maura Ferreira (Osceia), na última reunião realizada em 11/12/2017, abaixo transcrita e aprovada pelos pares em sessão plenária posterior:

*A conselheira Maura Ferreira relata sobre sua preocupação com o FMDCA. Com a nova gestão uma gestora cuidando de dois fundos no qual são o Fundo Municipal da Assistência Social e o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, no qual a gestora está dando prioridade para os processos do Fundo Municipal da Assistência Social. A mesma reclama do mal atendimento que é dado pela gestora do Fundo e cobra mais agilidade nos processos e concluindo solicita que o presidente do CMDCA tome atitudes. O presidente afirma que tomará providências, estará se reunindo com o secretário para uma reunião para discutir o assunto e finalizando ressalta que com a nova reforma, com a saída da contadora Nice, a nova gestora ainda não entendeu como funciona o FMDCA e que a mesma dificilmente comparece nas assembleias do CMDCA. (CMDCA/Goiânia, Ata da Assembleia Ordinária de 12/12/2017, p. 2- 3, grifos nossos)*

Vale sublinhar que as atas não representam literalmente as discussões e deliberações ocorridas no âmbito do CMDCA, por assumirem um formato mais genérico, impedindo melhor categorização dos assuntos debatidos e dos atores envolvidos (AVRITZER, 2010). Importa levantar uma consideração preliminar em relação ao trabalho com atas, assim definido nas palavras de Cunha (2010) como “sempre desafiador” (p. 99), no sentido de primeiro encontrá-las e depois, ante a ausência de padronização, da aplicação de diferentes técnicas de registro e da forma de compreensão e conhecimento de quem as registra. Muito

<sup>136</sup> Em nossa opinião tal destinação é temerária e contraria a natureza e finalidade do fundo. Estabelecer que até 30% dos recursos do FMDCA sejam destinados ao pagamento de folha de pagamento do órgão gestor de políticas sociais do município parece ser uma tentativa de burlar a prerrogativa do CMDCA, que o faz através do respectivo Plano de Aplicação (Art. 17, VI, Lei 8.483, de 29/09/2006; art. 5º, Decreto N° 1.900, de 08/08/2012). Ademais, em conversa informal posterior com o Conselheiro Edson Lucas (Cecom), este ressaltou as controvérsias acerca da legalidade desse dispositivo, fruto de “período de muitas turbulências” à época cuja “meta era apropriar do Fundo na sua integralidade”, em sua opinião.

<sup>137</sup> Publicado no DOM 5.410, de 14/08/2012.

<sup>138</sup> Publicado no DOM 5.924, de 18/09/2014.

embora o Regimento Interno do CMDCA estabeleça que após aprovadas sejam disponibilizadas no mural e endereço eletrônico do órgão (Art. 20), pelo que se viu estas são apenas encaminhadas para os e-mails dos Conselheiros.

Prevendo as dificuldades mencionadas, torna-se salutar destacar o acompanhamento e transcrição literal destas reuniões. Assim, durante o acompanhamento da Assembleia (áudio capturado) observou-se um descontentamento com a gestão administrativa do FMDCA, especialmente a partir de 2017. Segundo a manifestação de uma das conselheiras: 1. O referido Fundo foi preterido em relação ao Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), dada a complexidade desse último em razão dos repasses federais, mas nem por isso mais importante que o FMDCA; 2. a precariedade de funcionamento em razão do número e qualificação dos funcionários para a gestão de ambos; 3. a desconfiança perene em relação à apropriação financeira do Fundo por parte do Executivo municipal, conforme pode-se verificar da transcrição feita da Plenária gravada:

*Maura Ferreira (NG/Osceia): Nós trabalhamos inclusive naquela época, que queria até que todo o recurso que estivesse lá no Fundo fosse pra Finanças, toda aquela problemática lá né que graças a Deus o Conselho conseguiu impedir aquilo ali. É, no decorrer depois dessa reforma, ainda na gestão anterior, funcionou mesmo tendo um gestor só, os dois Fundos funcionou tranquilo, as instituições captavam tranquilo né. Só que agora com essa gestão o que aconteceu, primeiro juntou tudo numa sala só, quer dizer, perdeu até o espaço físico do fundo, perdeu o espaço físico. Hoje está só com a gestora, tudo bem, já estava acontecendo antes da reforma, mas hoje ela não tem um funcionário, ela está sozinha, sozinha cuidando de dois Fundos, que é o Fundo da Assistência que tem uma movimentação muito importante de atividades e o Fundo da Criança. O que ela tá fazendo? Ela tá dando prioridade é logico pro Fundo da Assistência porque inclusive é de onde vem os recursos federais, na verdade o repasse também né porque tem 1 (um) ano que as instituições não recebem, mais tá por lá, pelo menos vem recurso pra pagar os prestadores. E aí ela não tem ninguém pra fazer as atividades operacionais. Aguinaldo Lourenço Filho (G/SMEE): Até ter ela tem, mas infelizmente, o pessoal lá não tem a capacidade técnica de suportar (Transcrição do áudio da Assembleia Ordinária de 12/12/2017).*

Importante ainda mencionar, na fala da representante da sociedade civil, certa contrariedade com o poder público, com a execução da política de assistência social, com o atraso dos repasses de convênios, e com a precariedade dos equipamentos públicos. Destacam-se os Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e os Centros de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), aos quais o município delega a responsabilidade de execução dessa política, sem o devido respaldo financeiro, agravado ainda pelas dificuldades de captação de recursos através do FMDCA.

Maura Ferreira: (...) *O que que acontece, as organizações da sociedade civil é que tá realizando todo o trabalho porque você vai nos Cras nos Creas precisando desses documentos (não compreensivo). Lá na região noroeste que é a região que a minha entidade está, uma das regiões com muita demanda e não tem atendimento a não ser as organizações da sociedade civil ali, que estão fechando as portas. Porque? Não tem mais condições. Aí, o que que nós estamos fazendo, pelos menos a minha entidade, nós estamos captando recurso, aproveitando o período agora de dedução de Imposto de Renda e tá ai correndo, correndo captando recurso pra não fechar, pra não diminuir os atendimentos porque a demanda só tende a aumentar né. E quando chega lá, lá, hoje eu precisava dos recibos desses 56 mil....* (Transcrição do áudio da Assembleia Ordinária de 12/12/2017)

Há de se esclarecer que os recursos captados pelo FMDCA são destinados exclusivamente a projetos de defesa dos direitos de crianças e adolescentes, “consideradas as disposições do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária e as do Plano Nacional pela Primeira Infância” (Art. 260, § 1º, ECA). Ademais, o art. 3º do Decreto Municipal N° 1.900, de 08/08/2012, prevê a destinação prioritária:

I – programas de proteção especial às crianças e aos adolescentes com direitos fundamentais ameaçados ou violados, nas hipóteses do art. 98, da Lei Federal n° 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente, cujas necessidades de atenção extrapolam o âmbito de atuação das políticas sociais básicas e da assistência social; II – programas e serviços nominados nos arts. 1º e 3º, da Lei n° 8.483/2006; III – projetos de pesquisas, de estudos, de consultoria, de capacitação e no treinamento dos recursos humanos necessários à elaboração e implementação de planos específicos de proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente; IV – projetos de comunicação, de documentação e de divulgação das ações de proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente; V – programas que atendam e considerem a diversidade cultural e o direito de inclusão social de crianças e adolescentes com deficiência, indígenas, afrodescendentes, quilombolas e com necessidades educativas especiais; VI – ações de caráter supletivo e transitório, de acordo com as deliberações do CMDCA, inclusas nos projetos de políticas sociais básicas e de assistência social especializada para crianças e adolescentes que delas necessitarem. (Art. 3º, Decreto Municipal N° 1.900, de 08/08/2012)

Basicamente, o FMDCA se compõe de doações, valores provenientes de multas aplicadas por infrações administrativas previstas no ECA, recursos públicos orçamentários e oriundos de convênios firmados com instituições privadas. Assim, de acordo com a legislação, podem doar ao Fundo: 1. pessoas jurídicas até o limite de 1% (um por cento) do imposto sobre a renda devido e tributadas com base no lucro real; 2. pessoas físicas, até o limite de 6% (seis por cento) do imposto apurado na Declaração de Ajuste Anual (Art. 260, ECA). Após, conforme leitura do artigo 260-D do ECA, cabe aos órgãos responsáveis pela

administração das contas do Fundo (no caso do município de Goiânia, a Junta Administrativa), emitir recibo em favor do doador, assinado por pessoa competente e pelo presidente do Conselho correspondente.

As instituições devidamente inscritas e regulares no CMDCA formulam e apresentam projetos visando o fomento de suas ações para os quais, após aprovação, é conferido o Certificado de Captação de Recursos<sup>139</sup> e, portanto, autorizadas a buscar os recursos necessários. Cabe ao Conselho, com base no Plano de Aplicação<sup>140</sup>, deliberado entre seus pares e devidamente aprovado, apresentar ao Secretário de Finanças, mediante solicitação do titular da Semas (Art. 8º), o provisionamento dos recursos necessários às entidades proponentes (governamentais e não-governamentais) e, após deliberação em sessão plenária do CMDCA (Art. 10), transferir os recursos conforme determinado pela lei (Art. 11).

Pelo esposado pela Conselheira Maura Ferreira, da entidade não-governamental Osceia, a alteração administrativa<sup>141</sup> que concentrou as atividades dos dois Fundos estaria a acarretar dificuldades na emissão dos recibos pelos recursos doados à entidade e a eminência do término do período (31/12) para dedução da mesma. Este fato prejudicava sobremaneira a instituição e acarretaria, provavelmente, futuros problemas de comprovação da doação efetuada aos eventuais doadores. Queixa-se também de aparente falta de informações sobre os recursos existentes no Fundo, da falta de autonomia dos Conselheiros, de eventual risco em razão dessa ausência de controle, mesmo sendo prerrogativa do órgão. Suas alegações e preocupações acerca da destinação do Fundo foram rechaçadas pelo Presidente do CMDCA Goiânia, Aguinaldo Lourenço (SMEE), tendo em vista que qualquer destinação do recurso deveria ser cancelada pelo Conselho.

---

<sup>139</sup> Importante registro referente à importância de se dar a devida publicação aos Certificados feito pela Conselheira de Direitos representante da entidade não-governamental Eurípedes Barsanulfo, porém, sem a devida formulação como decisão do Pleno, por exemplo, como uma Resolução ou ato similar: “A conselheira Lisete Kliemann faz uma observação que o CMDCA deveria começar a publicar no diário oficial os certificados de captação, o senhor presidente ressaltou que é de praxe o CMDCA emitir o certificado mas não publicar. A mesma continua explicando que empresas quando desejam fazer alguma doação, procuram ver a veracidade do projeto, quando o certificado de captação é publicado fica mais fácil da instituição comprovar. O presidente acatou a sugestão da conselheira com o restante do colegiado” (CMDCA/Goiânia. Ata da Reunião Ordinária do CMDCA, 12/12/2017, p. 1-2).

<sup>140</sup> Através do Plano de Aplicação é possível para a Administração tomar conhecimento daquilo que se pretende realizar, dos objetivos a alcançar, permitindo-se, conseqüentemente, a realização de acompanhamento, avaliação e controle da execução das receitas. [...] O Plano de Ação é o documento que faz constar a definição de objetivos e metas, com a especificação de prioridades, que atendam a uma necessidade ou propósito de quem decide (LIBERATI; CYRINO, 2003, p. 226).

<sup>141</sup> Vide Regimento Interno da Semas, Decreto N° 275, de 30/01/2015. Publicado no DOM N° 6.014, de 30/01/2015.

Maura Ferreira: *Então Aguinaldo, eu acho que assim, porque você precisa tomar uma posição. Pra começar, o Conselho pelo Estatuto da Criança, ele, nós temos poder sobre o Fundo, o Fundo deveria estar aqui e não lá, aqui! Agora, nós sabemos que o Fundo está lá correndo o risco, nós corremos o risco de todo o recurso que estava no Fundo...*

Aguinaldo Lourenço Filho: Não, nós não corremos o risco.

Maura Ferreira: No ano passado corremos, só não ficamos sem aquele recurso porque o Eduardo (Vieira/Apae) e o Edson Lucas (Cecom) foi pro Ministério Público...

Aguinaldo: *E também é inconstitucional porque o Fundo, ele, o Fundo da Criança e do Adolescente e do Idoso não é recurso do erário público, mesmo ele tendo que fazer essa ação.*

Maura Ferreira: Oh Aguinaldo, quando a gente for provar que é inconstitucional nosso dinheiro não tá lá mais.

Mônica Maranhão (G/SMS): E ninguém sabe quem pôs a mão. (...)

Aguinaldo Lourenço Filho: *O dinheiro, só pra tranquilizar, o dinheiro não sai de lá sem a minha assinatura aqui e do secretário, só a dele não vale.*

Maura Ferreira: *Mas eu quero é agilidade (...)*

Aguinaldo Lourenço Filho: *Mas eu já conversei com ela já falei com o secretário já falei com o procurador lá da controladoria já explicamos a ele, inclusive eu, Dr. Ricardo Papa (Promotor de Justiça) já conversamos pra ter essa agilidade porque os nossos processos aqui eles tem que tramitar aqui até 60 dias, agora o problema lá está com essa mudança nova lá na lei o pessoal que assumiu o Fundo... (Transcrição do áudio da Assembleia Ordinária de 12/12/2017, grifos nossos).*

Na sequência, lembrou situação na qual as entidades aparentemente correram o risco de ficarem sem os recursos provenientes do Fundo exigindo firme atuação dos Conselheiros no sentido de levar o caso até o Ministério Público (Art. 260, § 4º, ECA). Perscrutando informações a esse respeito, em especial, os Relatórios de Gestão 2010-2012 e de Atividades 2013, do FMDCA, verificou-se a existência de redação dada pela Resolução Normativa N° 007/2008, do Tribunal de Contas dos Municípios (TCM)<sup>142</sup>, cuja interpretação ensejou a possibilidade de encerramento das contas vinculadas ao FMDCA e transferência pura e

<sup>142</sup> “Art. 17 - Para efeito de uniformização na recepção dos dados por meio da internet, ficam estabelecidos os seguintes critérios técnicos, a serem adotados por todos os jurisdicionados: (...) IX – A partir do exercício de 2010 não mais serão autuados em apartado os balancetes do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. O mesmo deverá compor a Tabela de Unidades Orçamentárias, com codificação específica, no bojo do balancete mensal do Poder Executivo, a fim de que os gastos possam ser devidamente evidenciados” (Resolução Normativa N° 007/2008, de 19/11/2008). Disponível em: <<https://www.tcm.go.gov.br/site/wp-content/uploads/2017/08/RN007-2008.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2018.

simples dos recursos existentes à época ao Tesouro Municipal. Tal entendimento foi dirimido após realizadas reuniões entre o CMDCA, a Semas, o TCM e a Sefin, assim resumidos:

“(…) os balancetes do FMDCA seriam incorporados no bojo do Poder Executivo, e, que o FMDCA permanece como um fundo especial de natureza meramente contábil, unidade orçamentária própria com codificação específica, e aberto um crédito especial orçamentário ao Fundo, mas só ficou concretizado através da Lei N° 9.103, de 07/11/2011” (FMDCA Goiânia. Relatório de Gestão 2010-2012).

Examinando os relatórios de tomadas de contas do FMDCA, verifica-se a destinação de recursos a um círculo relativamente pequeno de entidades beneficiadas, o que pode sugerir o desconhecimento por parte de outras entidades denotando a necessidade de maior divulgação sobre esses recursos (Anexo 8).

Para ilustrar a importância do Fundo, apenas em 2012 foram captados R\$ 1.030.693,22 pelas entidades registradas no CMDCA (Vide anexo 8). O saldo bancário ao final de 2010 era de R\$ 1.205.984,28; de 2011, era de R\$ 1.742.802,41<sup>143</sup>; de 2012, era de R\$ 1.945.168,29; e de 2013, era de 2.062.361,90. Em 2013, o orçamento previsto do FMDCA foi de R\$ 2.083.000,00 e em 2014, de R\$ 3.998.000,00. Abaixo, as receitas e despesas entre os exercícios 2010 e 2012:

Figura 2 – Quadro dos valores da receita e despesa por exercício

<b>Exercício</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>Saldo Bancário Inicial do Exercício</b>	891.807,06	1.205.984,28	1.742.802,41
Receita – Doações	476.923,94	465.571,09	538.597,90
Receita – Rendimentos	38.268,55	76.709,55	67.656,75
Receita – Outras Restituições	5.540,00		
<b>Pagamento Realizados no Exercício</b>	-206.555,27	-5.462,51	-403.888,77
<b>Saldo Bancário do Final do Exercício</b>	<b>1.205.984,28</b>	<b>1.742.802,41</b>	<b>1.945.168,29</b>

Fonte: Relatório de Gestão 2010-2012.

O saldo bancário apresentado ao final de 2014 era de R\$ 2.434.219,38, sendo R\$ 129.634,61 provenientes de rendimentos bancários e R\$ 579.550,76 de doações realizadas

<sup>143</sup> No Relatório de Gestão 2010-2012 consta que em função da interpretação da Resolução do TCM, o FMDCA ficou sem orçamento no ano de 2011.

durante o ano de 2014, com o orçamento do Fundo previsto para 2015 em torno de R\$ 4.182.000,00. Em dezembro de 2015, o FMDCA chega ao saldo de R\$ 2.113.335,61, dos quais R\$ 177.097,16 de rendimentos bancários e R\$ 551.006,44 de doações, tendo executados pagamentos e repasses na ordem de R\$ 1.050.537,79. Ao final de 2016, o saldo informado é de R\$ 1.444.761,47, sendo R\$ 162.959,79 de rendimentos, R\$ 257.016,75 de doações recebidas, e repasses e recursos efetuados no valor de R\$ 1.117.713,39. Finalmente, o ano de 2017 encerra com R\$ 2.359.372,40, registrando novo crescimento, após três anos de substancial redução do saldo bancário<sup>144</sup>.

Em relação à discussão acerca dos recursos do Fundo e a captação pelas entidades da sociedade civil, aparentemente a relação das entidades com o Tesouro Municipal parece não ser pacífica. Existem alegações de que a Semas estivesse retendo recursos captados pelas entidades e depositadas no FMDCA, nominadas “verbas carimbadas”, conforme observado em leitura de ata<sup>145</sup>, com o Presidente do CMDCA e representante de entidade não-governamental informando a intenção de recorrer à Justiça pela liberação dos valores arrecadados pela instituição que representava.

São recorrentes o sentimento de desconfiança da sociedade civil com a municipalidade em relação à possível apropriação dos recursos do FMDCA, conforme se pode constatar em apresentação da atual gestora do Fundo em Assembleia Ordinária, realizada no dia 07/03/2017, reafirmando a autonomia: “A nova diretora do Fundo, Karla Simone Costa, a diretora fez esclarecimentos sobre a forma de funcionamento do Fundo, as contas da criança e do adolescente não misturará com os recursos da SEMAS” (CMDCA Goiânia, 14/03/2017). Digno de nota também em relação à gerência do FMDCA, o constante na ata de Assembleia Extraordinária realizada em 08/04/2015, deliberado e aprovado por unanimidade: “Aguinaldo ressalta que o Eduardo Vieira faça o relatório [para] que seja mantida a independência do FMDCA, que seja feito um termo de deliberação e encaminhado para todos os Poderes; Ministério Público, Poder Executivo e outros” (CMDCA Goiânia, 08/04/2015).

---

<sup>144</sup> Documentos: OF. N. 003/2015 – FMDCA, de 22/01/2015; OF. N. 001/2016 – FMDCA; de 08/01/2016; OF. N. 015/2017 – FMDCA, de 18/12/2017; OF. N. 004/2018 - FMDCA, de 08/06/2018.

<sup>145</sup> (...) o senhor Faustino (Presidente do CMDCA) informou ter recebido um ofício com notificação e no seu entendimento quem deveria apresentar a prestação de contas deveria ser o FMDCA, uma vez que ele, Presidente não assina os cheques e nem mesmo recebe a prestação de contas das entidades. Que o Ministério Público lhe questionou a respeito dos recursos depositados na conta do Fundo com destino definido, ou seja, a denominada “verba carimbada”, que ainda não eram repassadas às entidades (...); afirmou o Presidente do CMDCA que este é um problema da Semas e não deste Conselho, uma vez que a entidade Sociedade Canadá, digo, Fundação Canadá procurará na Justiça seus direitos contra a Semas por reter os recursos que lhe é devido (CMDCA/Goiânia. Ata da 7ª Reunião Ordinária do CMDCA Gestão 2007/2009, 13/08/2008, p. 23).

Finalmente, em relação ao processo de prestação de contas do FMDCA junto ao CMDCA, considerando-se os anos de 2015, 2016 e 2017 verificou-se na leitura das atas que, durante os dois primeiros anos, as prestações de contas eram feitas trimestralmente e a participação dos responsáveis pelo FMDCA mais frequentes e habituais. Isolando as falas referentes à temática, observam-se questões como: (i) solicitação por maior objetividade e simplicidade na apresentação da prestação de contas, (ii) juntadas de saldos, extratos bancários e opção pela adoção de relatoria rotativa dos Conselheiros visando a instrução desses processos, (iii) maior publicidade da prestação de contas, (iv) considerável redução das doações em 2015, (v) unificação da conta em uma única instituição financeira (Caixa) e, finalmente, (vi) constatação de doações às instituições sem o Certificado de Captação e a elaboração do devido projeto.

Outra atribuição importante do CMDCA, a formulação de seu próprio Regimento Interno (Art. 12, XI, Lei 8.483, de 29/09/20016), seria feita expressamente com a revogação do Decreto N° 875 de 11/04/1994 pela Resolução N° 19 de 28/01/2009<sup>146</sup>, cujas linhas gerais trazem as formas de eleição e indicação dos membros representantes das entidades não governamentais, as formas de substituição de membros do CMDCA e suas atribuições, organização e funcionamento. Em trabalho realizado anteriormente, com a leitura das atas entre 2007 e 2010, percebeu-se que a criação do Regimento Interno do CMDCA Goiânia decorreu muito mais das dificuldades enfrentadas no dia-a-dia do Conselho do que propriamente da consciência de sua importância, com pouca discussão deste instrumento e longo interstício entre sua apresentação e aprovação (TÓRRES, 2012).

Na Ata da 1ª Reunião Ordinária da Gestão 2007/2009, de 19/12/2007, há um pequeno relato sobre a importância deste instrumento para o CMDCA: “Edson Lucas, conselheiro voluntário falou da importância da aprovação do regimento interno e da criação das comissões” (CMDCA/Goiânia, Ata da 1ª Reunião Ordinária da Gestão 2007/2009, 19/12/2007). Uma proposta de Regimento Interno seria apresentada apenas no dia 04/03/2008:

Marlene inicia leitura do “Regimento Interno do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente”. Em razão de não haver quórum foi proposto que a cada dúvida ou discordância em relação à redação do texto, será realizado o destaque e, se houver, proposta de nova redação ou

---

<sup>146</sup> Publicada no DOM N° 4.543, de 30/01/2009. Disponível em: <<http://cmdca.go.gov.br/normas/resolucao-n-019-de-28-01-2009/>>. Acesso em: 23 set. 2018.

complementação (...) (CMDCA Goiânia. Ata da 2ª Reunião Extraordinária da Gestão 2007/2009, 04/03/2008, p.16)

A discussão em torno desse documento ficaria interrompida e seria retomada apenas no final do ano de 2008. De acordo com uma citação na Ata da 9ª Reunião Ordinária, de 14/10/2008, “A Conselheira Cyntia sugeriu que fosse marcada uma reunião extraordinária somente para votar o Regimento e demais regulamentos pendentes, o que foi acatado pelos demais Conselheiros” (CMDCA Goiânia. Ata da 9ª Reunião Ordinária da Gestão 2007/2009, 14/10/2008, p. 32). Esta discussão foi retomada na primeira reunião ordinária de 2009 com a leitura do regimento e aprovação de seu texto por unanimidade de votos, sem maiores informações de discussão nas câmaras técnicas que compõem o órgão (TÔRRES, 2012), ressaltando “sugestões defendidas nas plenárias do CMDCA em 2008” (CMDCA Goiânia. Ata da Reunião Ordinária, 12/01/2009, p. 1), e assinada ao final por 5 (cinco) conselheiros<sup>147</sup>.

A pesquisa de Faria e Ribeiro (2010) constatou um número significativo de conselhos cujos regimentos internos foram (re)elaborados entre 2001 e 2008, apontando para duas possíveis conclusões: 1. instabilidade institucional, tendo em vista que suas normas estão em constante mutação; 2. (re)ajuste visando adequação ao natural processo de formalização. Importante destacar que a mesma pesquisa realizada pelas autoras supracitadas concluiu por uma concentração de leis criadoras de conselhos dessa natureza na primeira metade da década de 1990, similar ao CMDCA Goiânia (FARIA; RIBEIRO, 2010). No caso do Conselho goianiense, conforme visto em linhas pretéritas, a lei que institui a Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente e cria o Conselho, igualmente, passou por alterações as quais refletiriam mais cedo ou mais tarde em novo Regimento Interno abarcando as linhas gerais traçadas por essa nova política.

O Regimento Interno do CMDCA prevê eleição anual para presidente, vice-presidente e secretário (Art. 2º); estabelece processo eletivo para escolha dos representantes membros da sociedade civil (Art. 4º), a ser realizada mediante convocação por edital publicado no Diário Oficial do Município (DOM) (Art. 4º, § 1º), e conduzida por comissão eletiva designada pelo Plenário do CMDCA (Art. 4º, § 2º), na qual serão escolhidas dezesseis entidades, sendo as

---

<sup>147</sup> Observação feita levando-se em consideração o que o próprio Regimento Interno do CMDCA estabelece: “Art. 15. As deliberações das assembleias do Plenário do CMDCA ocorrerão da seguinte forma: I – em matéria relacionada à votação de Regimento Interno, Destituição de Conselheiro Tutelar, Orçamento, Fundo Municipal e substituição de Conselheiro de Direitos, o quorum de votação será de no mínimo dois terços de seus membros; e II – as demais matérias serão deliberadas por maioria simples de votos” (Resolução N° 19, de 28/01/2009, do CMDCA Goiânia).

oito primeiras como membros titulares e as oito últimas como membros suplentes (Art. 4º, § 3º).

Esta normativa não tece maiores detalhes acerca do processo eletivo tal qual feito pela Resolução N° 179, de 15/09/2016<sup>148</sup>, do Conanda, que ao dispor sobre o processo eleitoral de entidades da sociedade civil, entre outras, disciplina: 1. a proibição expressa de participação da própria entidade que compuser a Comissão Eleitoral de participar do certame (Art. 2º, § 2º); 2. a rotatividade das entidades com a limitação de recondução destas naquele colegiado<sup>149</sup>; 3. o estímulo à alternância de participação, diversidade e pluralidade nas representações, com distribuição numérica dos assentos (Art. 8º)<sup>150</sup>.

No caso do CMDCA Goiânia, é prática a publicação de ato normativo disciplinando o processo eleitoral da representação da sociedade civil a cada dois anos. A última Resolução N° 060 de 14/02/2017<sup>151</sup> instituiu a Comissão Eleitoral responsável pelo certame; disciplinou a participação das instituições da sociedade civil (Art. 2º), as quais deveriam comprovar funcionamento há pelo menos um ano e o desempenho de atividades ou serviços no atendimento e defesa dos direitos de crianças e adolescentes (Art. 5º); instruiu com os documentos necessários à comprovação para a participação; e, finalmente, normatizou o processo de escolha das entidades desde a instalação da Mesa Diretora da Assembleia<sup>152</sup>, com a apresentação dos postulantes (Art. 11) até a proclamação dos resultados (Art. 12).

---

<sup>148</sup> Disponível em: <<http://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/resolucao-no-179-de-15-de-setembro-de-2016/view>>. Acesso em: 23 set. 2018.

<sup>149</sup> Art. 5º (...) §3º A rotatividade das entidades e de seus representantes no CONANDA deve ser assegurada mediante a recondução limitada a dois mandatos seguidos, sendo vedadas três reconduções consecutivas. §4º O limite de reconduções de que trata o §3º aplicar-se-á aos suplentes convocados para mais da metade das Assembleias ou que assumirem coordenação de comissões do CONANDA destinada a titulares por mais da metade do mandato (Resolução 179, de 15/09/2016, grifos nossos).

<sup>150</sup> I - 1 (uma) vaga titular e 1 (uma) suplente para fóruns, comitês, redes e movimentos de nível nacional de composição exclusiva da sociedade civil que atuam em pelos menos um dos eixos de promoção, proteção, defesa e controle social dos direitos da criança e do adolescente; II - 5 (cinco) vagas titulares e 5 (cinco) suplentes para entidades que atuam em pelo menos um dos eixos de promoção, proteção, defesa e controle social dos direitos da criança e do adolescente, de pessoas em situação de rua, crianças e adolescentes com deficiência, representativas da diversidade de gênero, identidade de gênero, orientação sexual, étnico-racial, de nacionalidade, do campo da floresta e das águas, povos e comunidades tradicionais e outras especificidades; III - 8 (oito) vagas titulares e 8 (oito) suplentes para entidades que atuam em pelo menos um dos eixos de promoção, proteção, defesa e controle social dos direitos da criança e do adolescente nas temáticas de saúde, educação, assistência social, esporte, lazer, trabalho, justiça e segurança pública, bem como das especificidades das crianças e adolescentes em acolhimento, em cumprimento e/ou egressos de medidas socioeducativas, dentre outros.

<sup>151</sup> Disponível em: <<http://cmdca.go.gov.br/normas/resolucao-no-60-de-14-02-2017>>. Acesso em: 23 set. 2018.

<sup>152</sup> Mesa Diretiva para a qual, por sugestão do Presidente do CMDCA Goiânia, Aguinaldo Lourenço, esse pesquisador foi eleito, em que pese o Art. 11, III, da Resolução N° 60, de 14/02/2017, fazer a referência expressa a composição da mesa por “três representantes de instituições da sociedade civil, preferencialmente, não candidatas ao pleito”, sem qualquer oposição por parte dos integrantes: “Concluída as apresentações, dando sequência aos trabalhos, a plenária escolheu os membros da Mesa Diretora dos Trabalhos. Foram eleitos: Renato Meneses Tôrres (Presidente), Seluta Rodrigues de Carvalho (Vice-Presidente) e Jonathas Procópio da Silva

Em relação a esse último processo, eleitos os representantes da sociedade civil em 31/03/2017 para os próximos dois anos, abriu-se um prazo (03/04) para publicação no DOM (Art. 13) e data (05/04) para apresentação da documentação (certidões, cópias de documentos pessoais) necessária à nomeação e posse (Art. 14). A nomeação deveria ser encaminhada ao Diário até o dia 10/05 (Art. 16) e posse dada até 19/05 (Art. 17). A título de curiosidade, convém registrar que a Resolução N° 61, de 16/05/2017<sup>153</sup>, revogou expressamente esses dois últimos artigos, prorrogando o mandato dos Conselheiros de Direitos da 11ª Gestão, com base na ausência de indicação dos representantes governamentais pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, ratificada por deliberação por unanimidade dos Conselheiros em grupo de WhatsApp do CMDCA, realizada no dia 16/05/2017<sup>154</sup>.

Tal fato chama a atenção para uma possível relação conflituosa entre governo e sociedade civil. Em análise aos documentos fornecidos pelo Conselho, deparou-se com o Ofício n° 328/2017-GAB, do Sr. Oséias Souza, titular da Sefin<sup>155</sup>, em resposta ao Ofício n° 013/2017, emanado pelo CMDCA, este último solicitando a indicação de dois representantes (titular e suplente) daquela Secretaria para que integrassem o colegiado. O secretário informou aguardar o pronunciamento da Semas tendo em vista suposta subordinação do colegiado, conforme interpretação da lei. Em resposta, o CMDCA solicitou reconsideração de sua manifestação pelo Ofício n° 018/2017-CMDCA, cujo teor traz em sua essência, de forma didática, a natureza jurídica autônoma desse Conselho<sup>156</sup>, reafirmando sua não pretensão em “usurpar as atribuições de nenhuma autoridade” e “respeito à hierarquia em todas as

---

(Secretário)” (CMDCA/Goiânia. Ata da Assembleia Eletiva, 31/03/2017). Ressalta-se a manifestação externada de não participação no processo tendo em vista os objetivos metodológicos propostos para esse estudo, qual seja, estudar os fatos como observador não-participante, presenciando-os no papel de espectador sem qualquer envolvimento (MARCONI; LAKATOS, 2003).

<sup>153</sup> Disponível em: <<http://cmdca.go.gov.br/normas/resolucao-no-61-de-16-05-2017>>. Acesso em: 23 set. 2018.

<sup>154</sup> Merece reflexão o uso de tecnologia e das redes sociais se, ao mesmo tempo, sedutora pela rapidez, praticidade e contribuição para o processo de informação, por outro lado, chamando a atenção pela informalidade, ausência de previsão regimental e se a recorrência de tal prática poderia alijar e desnaturar o processo deliberativo. Consta sugestão do Conselheiro Vice-Presidente Edson Lucas para criação de “grupo no aplicativo no WhatsApp, onde os integrantes poderiam socializar documentos e outros tipos de materiais de interesse do CMDCA” (CMDCA Goiânia. Ata de Assembleia, 26/06/2017, p. 2).

<sup>155</sup> “(...) informamos a Vossa Senhoria que primeiramente para nos manifestarmos acerca do requerido, necessitamos do pronunciamento da Secretaria Municipal de Assistência Social que é responsável pelo referido Conselho, conforme artigos 11 e 12, da Lei n° 8.537 (...)”

<sup>156</sup> O ofício fundamenta suas razões com base em parâmetros de criação e funcionamento dos conselhos recomendados pelo Ministério Público do Paraná (MPPR): “Autonomia – significa a inexistência de subordinação hierárquica dos Conselhos aos poderes Executivo, Judiciário e Legislativo para definir questões que lhe são afetas, tornando-se suas deliberações vontade expressa do Estado, o que significa dizer que os mesmos possuem autonomia política, vinculando-se ao poder público apenas no âmbito administrativo” (MPPR, 2005 *apud* CMDCA Goiânia. Ofício n° 018/2017-CMDCA, 04/04/2017). Disponível em: <<http://www.crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1128>>. Acesso em: 27 set. 2018.

instâncias da administração pública municipal”, assim se justificando, com base no poder de decisão dos Secretários nomeados pelo Prefeito:

*Dessarte, a Presidência deste Colegiado, para agilizar as indicações, reporta-se diretamente aos titulares das Secretarias e Órgãos da Administração Pública Municipal desde a sua criação, de uma, por causa dos prazos, de duas, porque a nomeação e posse dos Conselheiros Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente far-se-á, pelo Prefeito Municipal, ou representante por ele indicado, no primeiro dia útil após o término do mandato dos Conselheiros em exercício. No nosso caso, dia 19 de maio de 2017. (CMDCA Goiânia. Ofício nº 018/2017-CMDCA, 04/04/2017)*

Em Assembleia Ordinária realizada no dia 11/04/2017, essa questão foi abordada no colegiado com a leitura dos ofícios supramencionados, porém, sem maiores repercussões entre seus pares. A nomeação dos Conselheiros se daria apenas pelo Decreto N° 1879 de 05/06/2017, publicado no DOM N° 6.583 de 05/06/2017, e posse dada em 20/06/2017. Com a reforma administrativa e a incorporação da pasta de Esportes pela Secretaria de Educação, passando a se denominar Secretaria Municipal de Educação e Esporte, manteve-se a indicação de um conselheiro titular e suplente dessa área vinculada à superintendência de esportes (Art. 1º, Parágrafo Único).

Observando a apresentação dos representantes das entidades na Assembleia Eletiva, vem a lume uma interessante questão levantada por pesquisadores da participação que se diz respeito à forma com que se dá, especificamente no caso do CMDCA, as escolhas dos representantes da sociedade civil em assembleia. Lígia Lüchmann (2007, p. 153) pontua que “apesar da maior ‘organicidade’ com as ‘bases’, esta representação mantém certos limites circunscritos pela ‘lógica dos mobilizados’, ou de um conjunto de organizações que apresentam uma representação presuntiva”, ou seja, de que os escolhidos representariam os interesses da coletividade. Na concepção desta autora, esta ideia acentua a confusão entre representatividade e legitimidade, na medida em que

*ora se apela para a legitimidade da representação de pessoas ou setores com “uma história feita’ nas ‘lutas’ dos segmentos pró-cidadania” (Tatagiba, 2002); ora se relaciona legitimidade com qualificação e competência dos representantes, como tem sido o caso das ONGs (Dagnino, 2002); ora o critério de legitimidade está ancorado na capacidade dos representantes em “expressar os interesses do respectivo segmento social” (Teixeira, 1996: 15) (LÜCHMANN, 2007, p. 153).*

Por último, em relação às entidades da sociedade civil eleitas para composição do CMDCA, destaca-se que em caso de vacância de entidade titular, esta será assumida

automaticamente pela entidade suplente mais votada em ordem decrescente na assembleia das entidades não-governamentais (Art. 5º). Outrossim, o Regimento Interno ainda elenca uma série de situações possíveis de substituição dos membros governamentais e não-governamentais integrantes do Conselho, a saber – faltas injustificadas em assembleias e comissões; condutas incompatíveis; condenação com trânsito em julgado em crimes e infrações administrativas previstas no ECA e na legislação penal – observado o contraditório e ampla defesa em Processo Administrativo Disciplinar devidamente instruído (Art. 6º).

Na sequência, conforme previsão regimental já destacada anteriormente, são eleitos anualmente o Presidente, o Vice-Presidente e o Secretária-Geral, para composição da Presidência do CMDCA. Em Assembleia Ordinária realizada em 26/06/2017<sup>157</sup>, seria realizado o novo pleito com a eleição pela quarta vez consecutiva, do Presidente Aguinaldo Lourenço Filho, representante governamental da SME, por sugestão e aclamação de seus pares, conforme ata transcrita abaixo:

*Todos os presentes se apresentaram e falaram sobre uma defesa em favor da continuidade dos Conselheiros Prof.º Aguinaldo Lourenço a continuar como presidente do CMDCA também elogiou todos integrantes pelas qualidades e funções que os integrantes do colegiado demonstraram durante a apresentação. Prof.º Aguinaldo atual presidente fez sua apresentação ao colegiado, contou um pouco da história de sua investidura ao cargo de presidente do CMDCA por quatro mandatos, ressaltou que gosta de desafios e sempre recebe tudo que lhe é dado seja de bom ou ruim se veio para ele assim ele acata, independentemente estando compondo a mesa diretora ou não estará sempre em defesa dos direitos da criança e do adolescente. Concluída a apresentação, O Conselheiro presidente Aguinaldo, disse que estava aberta a palavra para manifestações e apresentação dos candidatos não sem antes lembrar que por ser paritária e dando continuidade a sequência lógica dos fatos, por direito o (a) presidência deverá ser ocupada por um representante governamental salvo o colegiado entender de outra maneira, deixou livre a escolha dos membros para fazer as indicações ou para se auto candidatarem a um dos três cargos da mesa diretora. O Vereador Emilson sugeriu indicar o Profº Edson Lucas como vice-presidente e manter Profº Aguinaldo como presidente e por sugestão do Conselheiro Aguinaldo após consulta e não haver manifestação por nenhum membro do colegiado em ocupar a Secretaria-Geral, esse solicitou que a Conselheira Alessandra Araújo apresentasse o seu nome e assim aceitando e não havendo nenhuma outra manifestação de qualquer dos presentes, deu se início a votação na seguinte sequência para Presidente foi eleito o Prof. Aguinaldo Lourenço Filho por unanimidade dos conselheiros presentes com direito a voto, Vice-Presidente o Prof. Edson Lucas Viana, representando a Sociedade Civil, também com unanimidade dos votos como Secretária-Geral a Prof. Alessandra Araújo, representante governamental (CMDCA Goiânia. Ata da Reunião Ordinária da Gestão, 26/06/2017, p. 1, grifos nossos).*

---

<sup>157</sup> Homologada pela Resolução N° 062, de 26/06/2017 e publicada no DOM N° 6.604, de 06/07/2017.

Cabe ao Presidente, conforme estabelecido pelo Regimento, a representação judicial e extrajudicial do órgão, a convocação e direção do Plenário, a submissão de matérias à votação, a assinatura dos documentos deliberados, a apreciação do relatório anual do Conselho pelo Plenário, a decisão acerca de questões de ordem, a delegação de competências, o cumprimento das resoluções, a execução de ações exaradas pelo Plenário por parte da Secretaria Executiva, a solicitação eventual de estudos, a distribuição de matérias às Comissões e, finalmente, a assinatura dos expedientes do órgão (Art. 32). Não há previsão regimental quanto à eventual possibilidade de utilização de voto de Minerva, da possibilidade de decisão isolada que seja submetida a posteriori, de veto sobre pautas, ou mesmo quanto à possibilidade de homologar ou não eventuais decisões tomadas no âmbito do Plenário (FARIA; RIBEIRO, 2010).

Em acordo informal, a Presidência costuma ser ocupada alternadamente por um representante governamental e um representante não-governamental. Porém, por vezes em sua história (Anexo 7), o Conselho não obedeceu a esse costume, assim caracterizado pelo atual Presidente Aguinaldo Lourenço em entrevista como “um acordo de cavalheiros” (LOURENÇO, 2017). Conforme levantamento feito, poucas vezes em sua existência o CMDCA observou tal acordo, tendo vivido períodos como aqueles entre 1994-1998 e 2013-2018 em que esteve sob a responsabilidade de um representante governamental; e o período entre 2003-2012 tendo como representante um membro de entidade não-governamental. Em trabalho anterior, o então Presidente do CMDCA, Eduardo Mota (2011-2012), representante da Casa da Juventude Padre Burnier (Caju), assim se manifestou quando questionado em relação à permanência da sociedade civil por período consecutivo:

*Não. Assim, é um caso assim tenso. Quando assumimos a gestão era a vez da sociedade civil e a Suelma representante do Cecom ficou como presidente do Conselho. Em junho do ano passado, período de troca, nós tínhamos um quadro muito ruim com a Semas. Estávamos com 7 meses de atraso no pagamento das instituições que prestavam serviço, fato que se repetiu este ano e, pior ainda; neste ano foram 8 meses de atraso, tiveram instituições que foram receber agora ainda na segunda quinzena deste mês. Um quadro de ausência de diálogo terrível com a Semas, a Secretária por várias vezes se negando a dialogar; não havia nem espaço e nem possibilidade. Uma precarização maior ainda. Houve um cenário de precarização muito importante com o fechamento da Sociedade Cidadão 2000 e quando a gente pensa que não conseguiria precarizar ainda mais; achávamos que não poderia ficar pior aí com a entrada desta Secretária ficou ainda pior; com a entrada dessa Secretária houve uma piora do quadro; então várias demandas, várias questões e talvez as maiores violações em relação ao cuidado com as crianças e adolescentes eram provenientes da Secretaria Municipal de Assistência e foi unicamente a Secretária Municipal de*

*Assistência que se dispôs à assumir a presidência do Conselho. Então em virtude de ser a Secretária de Assistência a única com disposição pra assumir e dado os vários problemas que tínhamos com a Secretária e, em especial com a própria Secretária é que nós tomamos esta decisão ruim para o processo. Entendo completamente que não é o mais adequado, mas naquele momento era a alternativa que nos restava (MOTA, 2012 apud TÔRRES, 2012, grifos nossos)<sup>158</sup>*

Na ocasião, questionou-se também o Conselheiro sobre a prorrogação de sua gestão, mesmo com mandato expirado e as dificuldades para a posse da nova gestão, fatos justificados em virtude de alterações na Lei Orgânica Municipal (LOM) que passou a exigir certidões negativas civis e criminais dos conselheiros e documentos que atestariam a regularidade das instituições da sociedade civil<sup>159</sup>, posteriormente regulamentado pelo Decreto N° 1.939 de 14/08/2012<sup>160</sup>. Novamente, a exemplo do fato registrado recentemente, houve demora das entidades governamentais em indicar seus respectivos representantes no Conselho. De quebra, Mota destacou ainda a contrariedade por parte de duas entidades tradicionais da sociedade civil (MNMMR e PUC) quanto à negativa de participação no processo eletivo tendo em vista a ausência da documentação exigida por lei e expondo ainda os atrasos nos repasses dos recursos oriundos de convênios realizados na Assistência Social (TÔRRES, 2012)<sup>161</sup>.

<sup>158</sup> Entrevista ao autor, Goiânia, 17/08/2012.

<sup>159</sup> Emenda à Lei Orgânica N° 050, de 20/06/2012, publicado no DOM N° 5.390, de 17/07/2012, assim dispendo (grifos nossos): “Art. 20-A. É vedada no âmbito da administração pública direta e indireta do Município de Goiânia a nomeação de servidor para cargos de natureza efetiva, comissionada ou função de confiança, quando: (...) Parágrafo único. A vedação prevista no caput se estende aos Secretários Municipais, *Conselheiros Tutelares, Membros de Conselhos Municipais*, Presidentes e Diretores de órgãos da administração direta e indireta ou que tenham a participação acionária do Poder Público Municipal”.

<sup>160</sup> Publicado no DOM 5.413, de 17/08/2012.

<sup>161</sup> “Infelizmente uma das tensões que nós tivemos na realização da eleição da sociedade civil para mudança de gestão foi ter que negar para duas instituições históricas, na verdade, uma não chegou sequer a pleitear a eleição, a vaga para a Assembleia Eletiva que foi o Movimento de Meninos e Meninas de Rua porque não estava com documentação adequada, infelizmente não estava. *Outra instituição que também não estava com documentação adequada foi a Pontifícia Universidade Católica, a PUC; não estava e ainda insistiu na tese de que iria se candidatar à eleição mesmo sem documentação. Entrou com recurso, este foi encaminhado para deliberação da Assembleia e esta deliberou por unanimidade que não tinham direito a pleitear a vaga nesta nova gestão do Conselho (...). Feito isso houve uma demora por parte do governo municipal em determinar quais seriam seus representantes.* Com isso nós temos a eleição em maio, em junho encaminhamos a solicitação para o governo municipal e foram providenciadas apenas agora, no início de agosto, os nomes dos representantes de cada Secretária. Nesse meio tempo houve a decretação de uma emenda à LOM – Emenda N° 50 – que exige agora que todos os representantes possuam a documentação “Ficha Limpa”. Então, para assumir função ainda que de representação no caso dos Conselhos de Direito nós vamos ter que apresentar uma cerca de oito ou nove certidões e algumas que envolvem tempo e outras que envolvem inclusive custo. Agora imagina o que são trinta e seis conselheiros cada um apresentando oito documentos. Isto vai implicar em um prazo a mais para tomar posse. A expectativa era que tivesse a posse ainda em julho, mas, infelizmente, isto vai perdurando”. (MOTA, 2012 apud TÔRRES, 2012).

Em princípio, a repetição de fatos como a não observação por parte do Governo municipal dos prazos de indicação de seus representantes pode denotar certo descaso deste em relação ao Conselho e o que representa para a política da criança e do adolescente. De igual modo, percebe-se pelos fatos esposados acima a maneira com que a sociedade civil a seu modo e com suas limitações, de forma eficaz ou não, manifesta sua insatisfação com o poder público, seja se posicionando formalmente frente a uma manifestação do Secretário, seja se unindo na manutenção da Presidência do órgão, mesmo que na opinião do Presidente à época essa não fosse considerada a melhor alternativa (TÔRRES, 2012).

Em continuidade à análise quanto a forma com que o CMDCA se organiza internamente – pautado por sua lei de criação, regimento interno e outros atos normativos – tendo até o presente momento analisado suas atribuições gerais, suas atribuições específicas em relação ao Fundo e de auto-regulamentação, o processo eletivo da mesa, das instituições da sociedade civil e de escolha dos representantes governamentais, passa-se a seguir a analisar seus demais órgãos constitutivos, quais sejam, a Secretaria Executiva, o Plenário e as Comissões Permanentes.

#### **4.3.2. Algumas deliberações marcantes no âmbito do plenário do CMDCA Goiânia**

A secretaria executiva constitui-se órgão de suporte técnico, administrativo, jurídico e de comunicação ao CMDCA, sendo composta pelo Secretário Executivo e demais servidores designados pela Semas, na maioria das vezes de nível administrativo e assistentes sociais. Nesse sentido, no presente estudo, constatou-se mais uma vez a queixa em relação à precariedade de recursos humanos disponibilizados pela Semas ao Conselho. Na entrevista com o Presidente Aguinaldo Lourenço este deixou claro a concentração de serviços<sup>162</sup> e que entre 2014 e 2017 eram apenas ele, uma assistente social do quadro de efetivos e um assistente administrativo, apenas mais recentemente contando com outra assistente social com vínculo celetista, outra assistente administrativa e um motorista. Informa ao final que com suposta reforma administrativa promovida pela Prefeitura a Secretaria Executiva teria sido extinta, eventualmente acumulando-se numa pessoa a responsabilidade pelos demais

---

<sup>162</sup> “Eu costumo dizer que aqui no Conselho é uma “fartura danada”. Farta tudo, só não falta boa vontade. (...) É importante demais da conta, quando eu cheguei não, aí eu fui secretário executivo, o office-boy, o motorista (...)”. Entrevista ao autor, Goiânia, 14/09/2017.

Conselhos, estes fisicamente sediados no mesmo local sob a jurisdição da Semas – da Assistência Social, do Idoso e da Segurança Alimentar<sup>163</sup>.

A Resolução N° 105 de 15/06/2005, do Conanda<sup>164</sup>, preconiza a responsabilidade da administração pública em prover dos recursos humanos, técnicos e administrativos necessários ao regular o funcionamento do Conselho sem comprometer os recursos do FMDCA (Art. 4°). Entretanto, recorrendo-se a estudos anteriores, a deficiência estrutural do órgão e a ausência de um responsável pela Secretaria Executiva mostravam-se fatores impeditivos para o regular registro de documentos produzidos pelo próprio órgão, na medida em que os Conselheiros de Direitos já tinham muitas responsabilidades, conforme pode-se verificar em ata de 2008 abaixo transcrita (TÔRRES, 2012):

“(...) Izabela informa à Maristela representante da instituição Terra Fértil, que *não foi possível digitar as atas até o momento elaboradas nesta gestão por excesso de trabalho e que a partir da presente Assembléia pedirá renúncia ao cargo de Conselheira Secretária*, permanecendo como Conselheira de Direitos, entretanto, solicitará ao presidente que as sejam digitadas” (CMDCA Goiânia. Ata da 7ª Reunião da Assembleia Ordinária 2007/2009, 13/08/2008, p. 24, grifos nossos).

A falta de estrutura é sentida no dia a dia do Conselho e no desenvolvimento de suas atribuições legais, como por exemplo, na fiscalização das prestações de contas das entidades beneficiadas pelo FMDCA e mesmo na concessão de registro às entidades que buscam o registro nesse órgão. Em processo deliberativo realizado em 09/06/2015, torna-se salutar registrar a discussão em torno do registro da entidade Instituto Euvaldo Lodi (IEL)<sup>165</sup>, por dois motivos: primeiro, a polêmica em torno de possível interferência (ingerência) do Ministério Público do Trabalho nas prerrogativas dos Conselheiros de Direitos ao encaminhar expediente convocando seu Presidente para esclarecimentos<sup>166</sup>, quanto ao não registro da

<sup>163</sup> Segundo fala do Conselheiro: “Com a reforma *foi extinta essa função da secretária executiva nos conselhos...* Agora os conselhos são vários, *hoje nós conseguimos reunir aqui pelo menos três conselhos estão aqui, então é uma secretária executiva para todos os conselhos, é inviável, é inconcebível, é desumano*” (Grifos nossos). Ressalva-se não ter encontrado qualquer referência legal à extinção da Secretaria Executiva levando a acreditar que o entrevistado se aludia a medidas administrativas gerais da Administração visando a contenção de gastos.

<sup>164</sup> Disponível em: <<http://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/105-resolucao-105-de-15-de-junho-de-2005/view>>. Acesso em: 28 set. 2018.

<sup>165</sup> Associação civil, sem fins lucrativos, criado pela Federação das Indústrias do Estado de Goiás (FIEG)

<sup>166</sup> Informações complementadas pela leitura da Ata de 02/02/2015 – “Eduardo Vieira relata o Convite do Ministério Público do trabalho onde solicita o comparecimento do CMDCA para esclarecer algo sobre o IEL. Eduardo Vieira diz que o CMDCA não deve participar dessa reunião pois é o CMDCA que deve analisar e que o MP não tem prerrogativas de decidir sobre as decisões do CMDCA. Eduardo Vieira diz que o MP quer saber de alguma informação que ele vem ao CMDCA ou envie ofício que a plenária do CMDCA que analisa sobre projetos inscritos, inclusive do IEL. Eida faz a leitura da ata anterior que fala sobre o IEL. Eduardo Vieira sugere que a Comissão faz o parecer sobre a análise do IEL. Genivalda ressalta que qualquer entidade governamental ou

entidade IEL; segundo, por expor o acúmulo de trabalho e ausência de técnicos para apoio nas Comissões, conforme manifestação da Conselheira Genivalda Cravo (SME) – “que se registre que precisa-se de uma secretária-executiva para o CMDCA, solicitar a SEMAS que encaminhe em regime de urgência diante da necessidade e grande responsabilidade da secretária-executiva” (CMDCA Goiânia. Ata da Assembleia Ordinária, 09/06/2015, p. 5) – impedindo impingir maior celeridade à análise de registro.

Mais recentemente, em Assembleia Ordinária realizada em 2017, o Presidente do CMDCA Goiânia informa o encaminhamento de expediente à Semas, órgão por lei responsável por prover as condições necessárias ao funcionamento desse colegiado, abaixo transcrita:

*Também informa que foi enviado para SEMAS dia 04 de janeiro mais um ofício com a solicitação para o suprimento de nossos recursos humanos no conselho, está com déficit de administrativo, secretária-executiva e no momento só tem uma assistente social (CMDCA Goiânia. Ata da Assembleia Ordinária, 14/02/2017, p. 1, grifos nossos).*

Considerando que a Assembleia contava com a presença do Gerente da Secretaria de Conselhos (Rafael Martins), indicado para suprir a ausência da Secretária da Semas (Márcia Carvalho), órgão ao qual cabe legalmente suprir administrativamente o CMDCA, no decorrer da plenária, concedida a palavra ao gestor este se manifesta no sentido de oferecer todo o suporte, verificar o déficit de pessoal e sanear os problemas estruturais e logísticos com diálogo<sup>167</sup>. Na sequência, é cobrado em relação ao repasse dos recursos federais do exercício anterior (2016) por representantes de entidades assistenciais que se faziam presentes, comprometendo-se em tomar conhecimento da situação e posteriormente empenhar-se na solução da questão.

---

não governamental poderá solicitar orientações sobre quaisquer assuntos pertinentes ao CMDCA e que para o CMDCA comparecer em algum lugar ou reunião deve ser feito um documento por escrito oficialmente seja qualquer representante do CMDCA. Genivalda ressalta que qualquer representante só comparecerá se for convidado por escrito e que o CMDCA não irá a reunião. As técnicas deverão comunicar a entidade formalmente para analisar e encaminhar para as comissões, solicitar documentação encaminhar pois as comissões têm prazo para dar o andamento” (CMDCA Goiânia. Ata da Reunião da Assembleia Ordinária do CMDCA, 02/02/2015, p. 2).

<sup>167</sup> (...) o mesmo diz que o cargo foi lhe confiado porque acreditam que fará um trabalho diferenciado, diz ainda que *vai acompanhar de perto os conselhos e dar todo suporte que se fizer necessário. Diz que sobre a questão de funcionários estão juntamente com o planejamento e a gestão de pessoas fazendo um levantamento de todo quadro de pessoal para que possamos suprir esses deficit. Sobre os carros e os telefones também estão trabalhando e aos poucos estão sanando esses problemas, e diz que está aberto ao diálogo* (CMDCA Goiânia. Ata da Assembleia Ordinária, 14/02/2017, p. 2, grifos nossos).

Já o plenário do CMDCA constitui-se no espaço soberano de deliberação de representantes do governo e da sociedade civil que reunidos por convocação ordinária ou extraordinária discutem, entre outros: 1. assuntos encaminhados para sua apreciação; 2. emitem normas visando a regulamentação da Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente; 3. criam Comissões Permanentes e Grupos Temáticos; 4. convocam Conferências Municipais; 5. determinam o plano de aplicação dos recursos do FMDCA (Art. 11). São reuniões públicas cuja pauta é publicada antecipadamente (Art. 19), nas quais é facultado a qualquer cidadão a possibilidade de participação (Art. 14). Elas acontecem ordinariamente às segundas terças-feiras do mês, com pautas preparadas pela Secretaria Executiva, ouvidos a Presidência e a coordenação das Comissões (Art. 17).

Procedimentalmente acontecem com a abertura, leitura, votação da ata anterior e aprovação da pauta do dia; depois, são lidos os expedientes encaminhados ao Conselho; apresentadas matérias para discussão e deliberação pelos presentes e, formalmente encerradas após o esgotamento das pautas ou do horário previsto de discussão. Regimentalmente, fala-se na possibilidade de apresentação de matérias por quaisquer de seus Conselheiros desde que encaminhadas com antecipação, muito embora na prática, conforme observação das reuniões e leitura das atas, seja sempre franqueada pelo Presidente a possibilidade de inserção de assuntos, os quais após deliberados e votados pela Plenária serão consubstanciados em Atas que aprovadas podem ser publicadas no mural e endereço eletrônico do órgão.

Convém destacar o conceito de Faria e Ribeiro<sup>168</sup> cuja previsão regimental estabelece a obrigatoriedade de comunicação antecipada de setenta e duas horas de antecedência. Ela deve ser feita no âmbito do CMDCA Goiânia, com o encaminhamento por e-mail ou mesmo pelo grupo de WhatsApp<sup>169</sup> do Edital de Convocação em que se consta data, horário, local e assuntos a serem deliberados, porém sem constar os procedimentos necessários para o tratamento das matérias (Art. 17, parágrafo único). Deve ainda discriminar exemplificativamente o quórum mínimo (mesmo que estabelecido no artigo 15), ou mesmo a necessidade de leitura prévia de materiais ou documentos que eventualmente possam melhor embasar as decisões dos conselheiros. A despeito, observou-se durante as Plenárias a alegação

---

<sup>168</sup> “Se configura como um guia dos temas debatidos no conselho, incidindo, assim, diretamente sobre o processo de vocalização e formação de agenda, ou seja, no processo inclusivo” (FARIA; RIBEIRO, 2010, p. 86).

<sup>169</sup> (...) Aguinaldo diz que foi passado no WhatsApp do CMDCA o Edital de Convocação do Processo Eletivo dos Representantes das instituições da Sociedade Civil no CMDCA e a Resolução nº 60 que traz as normas e procedimentos, para as instituições indicarem seus representantes. A mesma será submetida ao colegiado nessa sessão, e após aprovação e publicação no Diário Oficial do Município, será repassado a todas instituições (CMDCA Goiânia. Ata da Assembleia Ordinária, 14/02/2017, p. 1).

de conselheiros quanto ao não recebimento de materiais (pauta, documentos, etc.) encaminhados pelo Conselho, sendo solicitado pelo Presidente que confirmem os e-mails e determinando à Secretaria que verifique a lista de e-mails.

Importante ponderar que, a despeito dos prazos e limitações para realização dessa pesquisa, seria fundamental na análise dos documentos manejados nesse estudo, conforme outrora proposto no projeto de pesquisa, a utilização do método misto de pesquisa (quantitativo e qualitativo). Assim seria possível mensurar frequência dos assuntos deliberados, conforme categorização constante no Anexo 2 da presente dissertação, e comumente utilizado em estudos do tipo, cujos elementos guiaram a leitura das atas, entrevistas e observação das reuniões.

Assim, utilizando-se de uma leitura qualitativa de análise das deliberações registradas nas atas entre 2015 e 2017 verifica-se que em geral são recorrentes as discussões referentes ao registro das entidades e de análise de projetos visando à captação de recursos do FMDCA. Essas deliberações vão da simples aprovação e reprovação dos registros e das prestações de contas até a aplicação de penalidades por incorreções na aplicação de recursos do Fundo. São dignas de nota as deliberações em torno do processo eletivo de Conselheiros Tutelares, em 2015, a discussão e aprovação do Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo, em 2016, e a discussão do Plano Municipal de Acolhimento e Convivência Familiar e Comunitário, em 2017. Elas serão mencionadas a seguir com vista a ilustrar como se dão as interações entre representantes governamentais e não-governamentais e as impressões gerais/pessoais acerca de como se relacionam nessa arena.

Muito embora a questão do registro das entidades e aprovação de projetos de captação de recursos do FMDCA tenha sido mencionada anteriormente, considerando tratar-se na observação das Plenárias de assunto sensível e recorrente, convém ilustrar algumas percepções: *(i)* a falta de preparo das organizações da sociedade civil para elaboração de projetos; *(ii)* incertezas jurídicas e legais; e *(iii)* uma aparente disputa pelos recursos entre as entidades. Externadas nas deliberações do Plenário e corroboradas pelas dificuldades impostas pelo Executivo, conforme visto anteriormente, sugerem que diante desses impasses as próprias entidades são prejudicadas e os recursos do Fundo não têm a destinação e execução almejada.

Cabe destacar que o registro de entidades não-governamentais, a inscrição de programas e serviços de atendimento à criança e ao adolescente (governo e sociedade civil) e a certificação para captação de recursos através do Fundo para projetos de atendimento à

criança e ao adolescente seguem regras contidas na Resolução N° 047 de 13/05/2014<sup>170</sup>, exarada pelo CMDCA Goiânia<sup>171</sup>. Com essa regulamentação objetiva-se: (i) registrar as entidades não-governamentais que desenvolvam programas de promoção, garantia e defesa dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes; (ii) inscrever os programas do governo e da sociedade civil voltados à promoção, defesa e garantia dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes; (iii) subsidiar a criação de programas que atendam às exigências do ECA; (iv) propiciar o mapeamento das entidades que desenvolvem ações voltadas para crianças e adolescentes em Goiânia; (v) proceder ao mapeamento das entidades, sem fins lucrativos, que façam a intermediação do trabalho de adolescentes, promova o trabalho educativo e ofereçam cursos de profissionalização e aprendizagem (Art. 2°).

No tocante ao Registro, assim concedido às entidades que executem a promoção, a defesa e a garantia de direitos assim conceituadas na Resolução (Arts. 4° a 6°) mediante requerimento endereçado ao CMDCA, observam-se os seguintes requisitos (art. 10): (i) instalações adequadas; (ii) plano de trabalho compatível com o ECA; (iii) regularmente constituída; (iv) responsáveis legais qualificados; (v) cumprimento das normas emanadas pelo Conselho; (vi) apresente a documentação prevista no Art. 12. Após protocolado junto a Secretaria Executiva do órgão, o requerimento e os documentos são autuados e encaminhados à Equipe Técnica para realização de visitas, formulação de relatório e posterior deliberação pelo colegiado.

Anteriormente, o “Certificado de Registro” tinha prazo indeterminado e o “Atestado de Funcionamento” deveria ser renovado anualmente (Art. 8°, §§ 1° e 2°, Resolução N°020/2009). Entretanto, com as alterações promovidas pela Resolução N° 047/2014, o Registro passou para quatro anos e o Atestado para dois anos (Art. 18, parágrafo único). Em caso de inobservância de princípios estabelecidos pela Resolução N° 047/2014, o Registro e o Atestado podem ser negados (Art. 20), suspensos (Art. 21) ou cassados (Art. 22), com a devida comunicação ao Juizado, MP e Conselhos Tutelares (Art. 23).

Em relação à “Certificação para Captação de Recursos”, esta consiste numa autorização dada pela Plenária do CMDCA (Art. 25), com validade de 24 meses (Art. 27), para “captação de recursos junto a pessoas físicas e/ou jurídicas, contribuindo para o financiamento de projetos contemplados nos Eixos Prioritários do Plano de Ação e Aplicação aprovados pelo CMDCA” (Art. 24). Regularmente constituída como pessoa jurídica,

---

<sup>170</sup> Publicada no DOM N° 5.836, de 16/05/2014.

<sup>171</sup> Revoga expressamente a Resolução N° 020, de 10/02/2009. Publicada no DOM N° 4.551, de 11/02/2009.

administrativamente apta através do Atestado de Funcionamento e registrada ou com programa inscrito junto ao CMDCA, os projetos são apresentados na Secretaria Executiva do órgão, autuados e encaminhados às Comissões para formulação de parecer e futura deliberação em Plenário (Arts. 28 e 29). Uma vez comprovadas a relevância dos projetos apresentados na defesa e garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes e, finalmente, em consonância com o Plano de Aplicação, o mesmo é aprovado e emitido Certificado com assinaturas do Presidente do CMDCA e do ordenador de despesas do FMDCA.

Embora este trabalho se detenha a uma leitura qualitativa dos dados coletados e se ressurta da categorização e quantificação dos temas debatidos em Plenária, mediante essa análise observa-se a recorrência de deliberações visando a emissão do registro, do atestado e da certificação para captação de recursos por parte de entidades ou programas. A seguir recorreremos a expor aquelas que suscitaram maior debate e exposição de questões sensíveis ao Conselho.

Em ata de assembleia extraordinária, realizada no dia 17/03/2015, verificou-se duas questões interessantes levadas ao Plenário para deliberação. A primeira diz respeito à previsão normativa constante na Resolução N° 047/2014, que estabelece a contagem de prazo do Certificado de Autorização para Captação de Recursos Financeiros para o FMDCA, a partir da assinatura do Presidente do CMDCA (Art. 25, parágrafo único), e não efetivamente do depósito dos recursos. Isto, segundo o Conselheiro Eduardo Vieira (Apae), causa problemas na prestação de contas e, por isso, propõe que seja constado expressamente nos termos de deliberação, com exceção de itens que dizem respeito à aquisição de equipamentos e à reestruturação de espaço físico, a contagem a partir da liberação dos recursos:

*Eduardo Vieira sugere que quando aprovar os projetos pelo CMDCA para o fundo pagar constar na resolução aprovado no prazo de 12 meses ou 24 meses a contar a partir da data do depósito a contar os meses correspondentes para não ter problemas na prestação de contas, Genivalda ressaltou que o Eduardo Vieira fez o papel dele em esclarecer a funcionária do fundo assessora na manifestação do ofício e acompanhar para explicar os fundamentos da petição por ser estudioso e assessoria jurídica do CMDCA. Para fins de prestação de contas o período de depósito do recurso na conta da entidade, constar essa redação em todas as resoluções de aprovação de projeto. Esse é o espírito do texto. Constar nos termos de deliberações um segundo artigo referente ao período de execução do cronograma físico, financeiro da instituição ou dos projetos apresentados, a fim de que os atendimentos a criança e adolescente sejam garantidos dentro do período estipulado. Sugestão de Eduardo Vieira que foi aprovado por unanimidade. Aquisição de equipamento e reestruturação de espaço físico não entra nesse*

*critério aprovado anteriormente. (CMDCA Goiânia. Ata da Assembleia Extraordinária, 17/03/2015, p. 1, grifos nossos).*

O segundo tópico deliberado na reunião supracitada diz respeito à competência do CMDCA para deliberação de registro de creches<sup>172</sup>. Em ato de disposições finais e transitórias constantes na Resolução N° 020/2009<sup>173</sup>, previa-se a não renovação de entidades que executem essa modalidade de serviços. Com a Resolução N° 047/2014, previu-se a aprovação dos programas de entidades que desenvolvam atividades na área de educação infantil e saúde:

*Art. 48. As Entidades registradas nas áreas de Educação Infantil e Saúde, que desenvolvem programas e/ou projetos de garantia e defesa dos direitos humanos fundamentais de crianças, de zero a 12 anos incompletos, poderão requerer a Inscrição dos seus Programas no CMDCA, instruídos com a documentação exigida nesta Resolução (Grifos nossos).*

O fato ocorrido suscitou a importância para o diálogo e atuação em conjunto do CMDCA e os conselhos de políticas da Educação e da Assistência Social visando consolidar entendimentos acerca de políticas públicas complementares e transversais. Pacificava também questionamentos acerca do arsenal de documentos exigidos pelo aparelho estatal, os quais podem, provavelmente, indicar como desencorajadores à proposição de projetos de cunho social pelas entidades. Ressalta-se, entretanto, não se vislumbrar no decorrer da análise dos documentos se efetivamente os encaminhamentos sugeridos foram levados adiante, tais como,

<sup>172</sup> “Entidade União das Pioneiras de Goiania Creche Regime Integral, leu o relatório. Após *Genivalda propõe novamente tecermos um diálogo com o CMASGyn, CME e CMDCA sobre as creches e registros de entidades*. Aguinaldo lembra que o CMDCA vem registrando as creches, Eduardo Vieira expõe que precisa de maiores esclarecimentos sobre a questão do registro de creches. Consta na resolução n° 47 do CMDCA sobre o registro das creches. Passamos para a creche Espirita Luz do Caminho, leitura do relatório. Próximo Creche Serafim de Moraes Filho é um CEI, leitura do relatório. Centro Espiritualista Irmãos do Caminho, leitura do relatório; todos são renovação por exigência da SME, próximo Creche Espirita Maria Dolores, leitura do relatório. Todos os pareceres técnicos da Comissão são favoráveis pela renovação com o CMDCA. *Eduardo Vieira manifesta-se registro é da entidade, inscrição são dos programas, segundo resolução n° 47*. O ECA fala do registro no CMDCA de forma genérica. *Ligamos para Elcivan CME, foi colocado no viva voz e esclareceu que o CME fornece autorização que verificará como representante do executivo para saber o porquê a Divisão de Convenio do SME está exigindo registro no CMDCA. Segundo Aguinaldo já conversou com Terezilda da divisão é por constar no ECA. Encaminhamentos consulta ao CONANDA sobre o registro do CMDCA das creches*. Registrar as creches solicitantes para não terem prejuízo como forma de justiça enquanto isso iremos aprofundar a questão no CONANDA e convidar o SME E CME para reflexões, diálogos e posterior aprovação e publicação de resolução sobre a matéria. *Aprovado consulta para o CONANDA assembleia do CMDCA para reflexão e deliberação amadurecida sobre a questão, comitê/diálogo com as demais instancias, publicar o controle sociais. Elcivan ligou e informou que o pedido de registro é exigência da Procuradoria Geral do Município a SME por isso consta no rol dos documentos para convenio parcial ou total dos filantrópicos a SME*” (CMDCA Goiânia. Ata da Assembleia Extraordinária, 17/03/2015, p. 1-2, grifos nossos).

<sup>173</sup> “Art. 35. As entidades registradas nesse Colegiado que desenvolvem apenas atendimento nas modalidades educacionais formais, tais como: creche, pré-escola/educação infantil, ensino fundamental e médio, por força do art. 3° da Resolução n° 71, de 10 de junho de 2001, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA e desta Resolução, ficam notificadas que seus registros e respectivos Atestados de Funcionamento não serão revalidados” (Resolução N° 020, de 10/02/2009).

sessões plenárias conjuntas entre os conselhos, cópia do ofício consulta encaminhado ao Conanda, entre outros indicados pelos próprios conselheiros.

Questão sensível e importante observada em relação ao objeto de deliberação dos Conselheiros, diz respeito à prestação de contas, especialmente na análise pela aprovação ou reprovação pelo Pleno, com aplicação de sanções em caso de eventuais irregularidades apontadas pela Junta Administrativa ou Controladoria do Município. Em algumas oportunidades de deliberações de matérias nesse sentido, verificou-se por parte dos Conselheiros tendência a privilegiar eventuais benefícios gerados pelo projeto em si em detrimento do caráter normativo. Nesse sentido, abaixo a deliberação acerca da entidade Associação de Serviço à Criança Especial de Goiânia, ao que tudo indica, pela realização de visita à entidade tendo já um indicativo pela aplicação de eventual penalidade:

*Com a fala Edson Lucas relator da instituição ASCEP sugere a criação de uma comissão mesmo que tardiamente, para fazer uma visita à instituição e avaliar a aplicação do recurso. Pede ainda a composição da comissão seja bipartite, sendo que haja componentes tanto do conselho como do FMDCA. Assim sendo a deliberação sobre o processo da ASCEP foi a seguinte: conversão do julgamento da prestação de contas em diligência a ser levada a efeito pela comissão hora constituída pelas seguintes pessoas; Conselheiro Edson Lucas, a Contadora Nirciene e a Assistente Social Patrícia. A referida comissão apresentará relatório circunstanciado de visita a sede da instituição a ser apresentado na próxima assembleia ordinária desse colegiado (CMDCA Goiânia. Ata da 1ª Assembleia Ordinária, 21/01/2016, p. 1, grifos nossos).*

A apresentação do relatório seria feita em reunião posterior na qual o Conselheiro relator inicia sua fala expondo seu sentimento em relação ao trabalho desenvolvido pela entidade – assistência à saúde e atendimento médico-hospitalar para pessoas com deficiência –, passando posteriormente a explicitar as irregularidades encontradas, sugerindo aos pares reflexão a respeito:

*Relata ainda que desde que pegou a relatoria dessa instituição seu coração pedia para que conhecesse a mesma, pois as vezes o texto diz menos que a realidade, porque se fosse julgar apenas o que estava descrito nos autos, com certeza teria um parecer desfavorável, mas ao visitar a instituição sentiu uma grande comoção ao visualizar o trabalho realizado que tem uma dimensão sem precedência, as pessoas que trabalham ali, não trabalham por dinheiro e sim por amor, estava tudo muito bem higienizado, ambiente amplo, o almoxarifado com ar-condicionado o que poucas instituições têm. A questão é que a instituição abriu uma conta específica para o projeto, mas, depois foi usada como conta comum. O recurso foi liberado e sem nenhuma autorização prévia fizeram o pagamento de pessoal, só que posteriormente apresentaram um saldo bancário com valor elevado, como justificar isso? Em continuidade a vigência do projeto era de 6 meses,*

*somente após serem notificados é que compraram os equipamentos, depois do prazo da vigência, tendo como agravante terem comprado os equipamentos parcelados. O Conselheiro Edson Lucas pede para que o colegiado reflita nas consequências para instituição caso o mesmo reprove a prestação de contas da instituição, tem que ser observado a idoneidade da equipe, a seriedade do trabalho e se houve prejuízo ao erário, ou seja, má administração dos recursos. No ato da visita foi identificado e localizados os equipamentos descritos (CMDCA Goiânia. Ata da Assembleia Extraordinária, 23/02/2016, p. 1-2, grifos nossos).*

Ato contínuo, pelo exposto, concede-se a palavra a representante da entidade que alega perseguição por parte do Conselho, motivando-se um debate entre os Conselheiros que se revezam em questionamentos direcionados ao relator, reafirmando as irregularidades, mas sopesando eventuais prejuízos que trariam à entidade com eventual punição.

*A instituição alegou perseguição por parte do conselho. O Conselheiro Eduardo Vieira questiona perseguição em que sentido. Em resposta, tanto o Conselheiro Edson Lucas, como a Técnica Patrícia dizem que a instituição alega que o conselho não é parceiro das instituições e que tenta prejudicar as mesmas. Em síntese a comissão em diligência de forma consensual, apesar de todos os prazos já expirados; foi facultado a instituição apresentarem relatório de justificativa circunstanciado, dentro das irregularidades apontadas pela comissão. A Conselheira Maristela da Terra Fértil, questiona se os equipamentos foram comprados e se houve utilização dos mesmos. O que é confirmado pelo Conselheiro Edson Lucas, que quanto a isso não houve má verbação do recurso, não houve prejuízo ao erário e não agiram de má-fé. A conselheira Maristela diz que mediante tudo isso o único erro da instituição foi ter misturado as contas. O conselheiro Edson Lucas reitera que esta não é a única irregularidade, que houve extrapolação de prazos entre outras, e que a questão é a controladoria. A Conselheira Lisete da Casa de Eurípedes, diz que passou por problema semelhante, e que na época do ocorrido, ela junto a Conceição funcionária do Fundo, foram pessoalmente na controladoria do município, apresentaram o problema e pediram orientação e fez uma ata do passo a passo das orientações recebidas e anexou ao processo, e diz que não adianta discutir no pleno, a instituição tem que buscar orientação na controladoria de como fazer para corrigir o erro. O Conselheiro Edson Lucas diz que as irregularidades ferem frontalmente o termo de compromisso, mas isso foi levado ao conhecimento da instituição para que a mesma possa apresentar suas ressalvas com justificativa plausível. (...) A Conselheira Maura diz que mediante o exposto não existe má-fé por parte da instituição, o que existe, não é só em relação a prestação de contas, mas em relação a projetos também, é muita dificuldade por parte da equipe técnica da instituição, é uma equipe difícil de dialogar e que isso é importante para que eles possam reconhecer e aprender com os erros para não repetir os mesmos. Em tempo Edson Lucas ressalta que foi dado prazo de dez dias para a justificativa e dia 08/03 será apresentado à plenária. O Conselheiro Edson Lucas pergunta se a contadora do Fundo quer se pronunciar. Nirciene apenas reitera que a prestação contas da ASCEP já esteve na controladoria e retornou com o pedido de um parecer por parte do conselho, sendo assim o conselho tem que elaborar esse*

*parecer* (CMDCA Goiânia. Ata da Assembleia Extraordinária, 23/02/2016, p. 1-2, grifos nossos).

Em deliberação no dia 08/03, a prestação de contas da entidade Ascep seria aprovada:

*O relator e conselheiro Edson Lucas distribuiu a todos presentes o parecer de sua relatoria sobre a prestação de contas da ASCEP, ao lê-la apresenta parecer favorável a prestação de contas da mesma, e pergunta se alguém tem dúvidas sobre o parecer. Aguinaldo pergunta se o pleno está apto a votar. Em votação: não houve votos divergentes. Em unanimidade o colegiado acompanha o voto do relator* (CMDCA Goiânia, Ata da Assembleia Ordinária, 08/03/2016, p. 2, grifos nossos).

Processo semelhante<sup>174</sup> em relação à entidade Hospital Espírita Eurípedes Barsanulfo, mas com final diferente. O voto da primeira relatora, Conselheira Genivalda Cravo, foi pela aprovação, justificada em seu parecer com base nas dificuldades financeiras vivenciadas pela Prefeitura de Goiânia que atrasa os repasses de convênios a essas entidades. O Presidente do CMDCA Goiânia, ao solicitar a palavra, chama a atenção para a observação das normas, tendo sua fala corroborada pela contadora do FMDCA, pedindo vistas do processo. O processo seria distribuído ao Conselheiro Eduardo Vieira que apresentaria voto divergente pela aplicação de penalidade de advertência<sup>175</sup>.

Em outra oportunidade verificou-se polêmica em relação ao Edital de Chamada Pública visando à seleção de projetos voltados à execução de programas no âmbito de competência do CMDCA. Este instrumento possibilita as instituições privadas sem fins lucrativos, mediante a apresentação de projetos, usufruir dos recursos captados pelo FMDCA. Em Assembleia Extraordinária realizada em 09/06/2015, foram apresentados três editais: (i) Edital de Chamada Pública N° 001/2015-CMDCA/FMDCA, com recursos exclusivos do Fundo destinados à seleção de projetos voltados para os serviços de acolhimento institucional, enfrentamento ao trabalho infantil, saúde, educação e esporte, cultura e lazer; (ii) Edital de Chamada Pública N° 002/2015-CMDCA/FMDCA, com recursos doados pelo Itaú Criança/Funcionários, visando o atendimento de ações voltadas para os serviços de acolhimento institucional e, (iii) Edital de Chamada Pública N° 003/2015-CMDCA/FMDCA, com recursos doados pelo Itaú Criança/Funcionários mirando o atendimento de ações ligadas

---

<sup>174</sup> Ata da Assembleia de 14/02/2017.

<sup>175</sup> Ata da Assembleia de 15/08/2017.

à promoção do esporte, cultura e lazer<sup>176</sup>. Na ocasião, o colegiado assim se manifestou acerca dos referidos editais:

*Edson Lucas faz a leitura dos Editais através de um slide começando pelo Edital CMDCA-FMDCA-ITAU Esporte, junto com os conselheiros corrigindo e adequando a redação e a mudança das datas dos editais onde ficou decidido o prazo do dia 03 de agosto de 2015 a 30 de setembro de 2015, em seguida a leitura do Edital CMDCA-FMDCA foi sugerido pela conselheira Ana Paula à mudança do valor do Edital de 125.00,00 (cento e vinte cinco mil reais) para 100.000,00 (cem mil reais) para beneficiar mais entidades sendo 10 projetos contemplados em seguida foi à leitura do Edital CMDCA-FMDCA-ITAU- Acolhimento, houve os ajustes na redação e logo foi colocado em votação onde foi aprovado por unanimidade (CMDCA Goiânia. Ata da Assembleia Extraordinária, 16/06/2015, p. 1, grifos nossos).*

Passado o prazo inicialmente estabelecido, em 29/10/2015, é solicitado prorrogação dos prazos de editais em razão do envolvimento dos Conselheiros com o Processo Eletivo dos Conselheiros Tutelares. Solicitação aprovada, são estabelecidas novas datas com a classificação dos projetos até a data daquela reunião, análise dos projetos até o dia 06/11 e Plenária Extraordinária para deliberação de pareceres acerca dos projetos classificados até o dia 12/11. Em Plenária Extraordinária realizada no dia 09/11 seria solicitada indicação de nova relatoria para quatro projetos anteriormente atribuídos a outra Conselheira que ainda não havia se manifestado:

*(...) a conselheira Genivalda ficou com quatro projetos e não compareceu em nem enviou os relatórios com o seu parecer favorável ou não sobre o acatamento de ambos, e devido a urgência na análise dos mesmos sugere que a conselheira Mara Sandra assumira essa relatoria e apresente o parecer até quinta feira dia 12/11 (CMDCA Goiânia. Ata da Assembleia Extraordinária, 09/11/2015, p. 3).*

Reunidos em Assembleia específica para aprovação dos projetos em 12/12/2015, os Conselheiros deliberariam pela aprovação e reprovação dos pareceres apresentados pela Comissão, aparentemente sendo franqueada a palavra às instituições para se manifestarem a respeito de seus projetos, conforme constado em ata na fala de representante da entidade não-governamental Agir: “A Senhora Ana Luiza, da instituição, presente no momento da votação fez observações e apontamentos sobre o parecer, na defesa do projeto. Também aberta a palavra ao Senhor Vinícius também da instituição que esclareceu da magnitude da Ação de Cidadania” (CMDCA Goiânia. Ata da Assembleia Extraordinária, 12/11/2015, p. 2). Há

---

<sup>176</sup> Editais publicados no DOM N° 6.107, de 24/06/2015.

poucas contestações aos pareceres e forma de julgamento com exceção da fala do Conselheiro Arízio dos Santos (Projeto Semear) alegando aparente falta de critério por parte da Comissão: “O conselheiro Arízio pede a palavra para expor que alguns projetos que estão mais detalhados são mais cobrados, citando o caso da sua entidade, e projetos como estes mais gerais estão menos avaliados” (Idem).

Aparentemente, a discussão acerca dos editais é interrompida e retomada brevemente no ano posterior, em Assembleia Ordinária realizada em 18/02/2016. Nela o Presidente Aguinaldo Lourenço alerta para um problema envolvendo a instituição Caminheiros de Jesus, com projeto concorrendo no Edital N° 001/2015-CMDCA/FMDCA, transferido para a análise da Conselheira Mara Sandra, cujo parecer apresentado ao Colegiado foi pela aprovação. Entretanto, sendo verificado um erro a posteriori pelo próprio presidente do CMDCA a todos projetos outrora analisados. Tendo em vista o adiantar da hora convocar-se-ia nova reunião extraordinária para 23/02/2016, ocasião na qual a Comissão de Avaliação de Projetos, composta em princípio por seis Conselheiros de Direitos – três da sociedade civil e três do Poder Público<sup>177</sup> – continuaria o processo deliberativo acerca dos Editais supracitados.

Depreende-se das falas dos integrantes da Comissão de Avaliação e demais Conselheiros que: (i) o processo pode ter sido feito de forma atabalhoada, parte explicada pelo acúmulo de atividades decorrentes do Processo Eletivo de Conselheiros Tutelares que ocorria concomitante ao lançamento dos referidos editais; (ii) apesar de alguns critérios preestabelecidos no Edital, ressentiu-se de outros, ou não foram observados, o que pode ter sido agravado por certa inexperiência da Comissão; (iii) a falta de conselheiros aptos e disponíveis para a tarefa levou à imposição dos nomes.

Abstrai-se das transcrições da referida ata, num primeiro momento, a forma com que a Comissão se organizou internamente. Em primeiro lugar supostamente impondo-se a observância de uma regra, qual seja, a de que os integrantes não poderiam emitir parecer sobre projeto de instituição que representavam; segundo, o desgastante trabalho de análise e eventuais críticas ou insatisfação de Conselheiros com os pareceres; terceiro, a incompatibilidade da função de avaliação de projetos enquanto Conselheiro, apontando para a necessidade de membros mais isentos em relação ao processo.

A Conselheira Silvânia inicia o relato dizendo que foi uma etapa de muito trabalho, *ressalta que os projetos foram recebidos pela equipe técnica do conselho e que tiveram que reunir várias vezes, sendo que no primeiro*

---

<sup>177</sup> Consta no item 11 do Edital N° 001/2015-CMDCA/FMDCA.

*momento seguindo as instruções do edital conferiram todos os projetos e depois passaram para a análise. A Conselheira Eida interpõe dizendo que dividiram os projetos por edital entre a comissão de forma aleatória, mas observando a questão de que a comissão não ficasse com nenhum que tivesse vínculo. A Conselheira Silvânia segue dizendo que após a divisão começaram a análise. Eida interpõe dizendo que após a análise a comissão reunião para discutir os projetos para depois fazer os pareceres e trazer para a plenária. (...) A Conselheira Maura diz que embora tenha sido uma experiência boa a formação dessa comissão foi praticamente uma imposição, sendo muito desgastante e que no dia do fechamento das avaliações acaba-se ouvindo muita coisa que não se deveria ouvir, acrescenta ainda a necessidade de rever a constituição da comissão de análise de projetos até porque virão outros editais e isso precisa ser melhorado, e lembra que boa parte dos recursos captados no Fundo é feito pelas instituições. A Conselheira Eida diz que foi tudo registrado em ata, as prorrogações das datas dos editais. Silvânia ressalta que fazer parte da comissão foi de grande aprendizado e que a comissão se esmerou muito, para conciliar as análises e o estudo dos projetos com o trabalho e a vida pessoal. A Conselheira Eida interpõe dizendo que enquanto comissão, em alguns projetos foram feitas observações, e as mesmas foram deixados para serem discutidos em plenária, para o colegiado aprovar ou reprovar esses projetos; mediante isso posteriormente refizeram os pareceres. *Tinha alguns projetos que precisavam de alguns ajustes, e mesmo assim foram aprovados pela plenária, e outros que foram reprovados pela plenária mediante relatório da comissão, e foi assim que aconteceu. Todas inexperientes e aprendendo umas com as outras, e seu parecer é que não cabe ao conselheiro avaliar projetos, isso deveria ser feito por uma pessoa neutra (CMDCA Goiânia. Ata da Assembleia Extraordinária, 23/02/2016, p. 3, grifos nossos).**

Na continuidade, dá-se uma forte discussão em relação aos problemas ocorridos durante o processo. O Conselheiro Edson Lucas alega inobservância dos prazos pela Comissão e a ausência de publicidade de seus atos impedindo que os interessados interpusessem recursos. Em contrapartida, membros da Comissão acreditam que os prazos podem ser alterados mediante deliberação do colegiado. Subentende-se haver uma discordância forte quanto à manutenção ou cancelamento do Edital, polarizado, aparentemente, pela disputa entre as entidades que foram classificadas, desejosas pelo prosseguimento e as que não foram classificadas, a favor do cancelamento.

O Conselheiro Edson Lucas diz que de forma alguma pode-se excluir o mérito da comissão avaliadora. (...) *Começando do item 8.5 as relações dos projetos não foram publicadas, e depois passamos pelas etapas, e todas praticamente não foram cumpridas, sendo elas publicação, habilitação, avaliação, classificação e seleção, não deu-se publicização nenhuma, e para agravar mais ainda, tem um ditado que diz, que “o direito não socorre aos que dormem”.* Todos os prazos foram expirados sem nenhuma isenção. A Conselheira Eida interpõe dizendo que fizeram a análise e aprovação em plenária dentro dos prazos e que não estavam expirados. O Conselheiro Edson Lucas fala que mediante isso se alguém entrar com uma representação

a situação pode tornar-se bem complicada. *Acrescenta que a situação é delicadíssima e que não temos nem como prorrogar prazos, pois já estamos no mês de fevereiro. A Conselheira Lisete diz que não é bem assim, e acredita que podemos fazer o ajustamento no edital da letra “B” e “E”.* Edson Lucas diz que os itens 21.6 e 21.7 são rigorosos e cita os mesmos. A Conselheira Lisete acredita que o colegiado pode fazer outro termo e restabelecer os prazos que não foram cumpridos, que foram apenas dois prazos que não foram cumpridos. *A discussão toma conta da plenária. O Conselheiro Eduardo Vieira diz: sabemos que existem interesses e que não é bom que se crie dois blocos. Os que querem que o edital prossiga e os que não querem.* Ressalta que independente dos nossos interesses, tudo deve ser feito dentro das normas e da legalidade, porque se não qualquer um que questionar depois, derruba tudo. Diz ainda que não vai entrar muito na questão, e que em relação a APAE o projeto não passou porque faltou justificativa, e que esta somente aguardando a publicização para recorrer. (...) *O Conselheiro Edson Lucas esclarece que sua postura não é por que o Cecom teve seus projetos reprovados, e sim por que preza pelos princípios da legalidade. A Conselheira Maristela interpõe dizendo que o que deve ser visto é se a instituição cumpriu o edital, se não cumpriu está fora, tem que aceitar e pronto* (CMDCA Goiânia. Ata da Assembleia Extraordinária, 23/02/2016, p. 3, grifos nossos).

Ao especificar o processo, o Presidente Aguinaldo Lourenço expõe as razões que motivaram a desclassificação da entidade, sob sua relatoria, após as duas Conselheiras originariamente escolhidas não terem emitido qualquer parecer. Ele justifica que custos de manutenção da entidade não podem ser inseridos no valor global dos projetos apresentados pela instituição quando da apresentação da planilha financeira.

Aguinaldo já presente em plenária explica sobre cada edital e que foram 14 projetos para o edital 001, 07 projetos para o edital 002 e 05 para o edital 003. *Eduardo Vieira pergunta se existe um processo montado dos editais. Aguinaldo diz que tem uma pasta com os editais, mas que não há um processo. Aguinaldo ressalta que a publicização não ocorreu devido o edital ter sido lançado no mesmo período das eleições dos Conselhos Tutelares, que consumiu esforços e tempo da mesa diretora.* (...) E aconselha que seja decidido o que será feito, e acrescenta que não conhece o processo, mas que deve-se ver alguém que possa analisar tudo isso e apresentar ao colegiado, observando datas, pendências e possibilidades jurídicas, para que ao ser questionado não venha cair por terra. (...) *A conselheira Eliana questiona que realmente foi levantada uma expectativa e que as explicações dadas pelo Sr. Aguinaldo não justificam. O Presidente Aguinaldo interpõe lembrando que, dos 14 projetos apresentados no edital 001, apenas 8 foram considerados aprovados, e que entendeu que no dia que os projetos foram apresentados em plenária a emoção falou mais alto que a razão, e quem estava no dia pôde constatar isso, sendo assim resolveu revisar os mesmos, e achou erro ou engano que seja, no projeto da Caminheiros de Jesus.* No edital diz que é vetado administração e manutenção da entidade, como: aluguel, água, luz e telefone. E que ao verificar foi lançado na planilha de custos água e luz, no referido projeto. E que a relatoria sugeriu a não aprovação de um outro projeto, nas mesmas circunstâncias. Mediante esses fatos comunicou a Conselheira Silvânia que o projeto dela tinha sido

aprovado, mas que havia um engano em relação ao edital. *O conselheiro Eduardo Vieira diz que o procedimento correto seria abrir prazo para recurso e impugnação que possibilitaria a qualquer interessado entrar com recurso, mas para isso teria que ter sido publicado. (...) O Conselheiro Edson Lucas ressalta citando o edital que todos os prazos para esses procedimentos foram expirados. A conselheira Eida interpõe dizendo que essas datas foram alteradas em assembleia e que está tudo registrado em ata. E que os projetos foram aprovados dentro dos prazos. Edson Lucas sugere que alguém se habilite até o dia 08/03 próxima plenária, apresentar um parecer com embasamento jurídico e legal para que o edital continue em vigência, porque já pesquisou e encontrou entraves (CMDCA Goiânia. Ata da Assembleia Extraordinária, 23/02/2016, p. 3, grifos nossos).*

Alguns Conselheiros lamentam as dúvidas sobre o certame, deixando evidente que as consequências recaem sobre as próprias instituições que são penalizadas pela não destinação dos recursos aos projetos apresentados.

*A Conselheira Maura diz que agora é arcar com as consequências. Consequências de não ter publicado, de ter surgido esse problema na avaliação, esperar mas um ano e o recurso parado no Fundo. A Conselheira Eliana se manifesta dizendo que é injusto com as entidades, dói muito para as instituições ficarem prejudicadas, pois houve um esforço muito grande por parte das mesmas, sendo que tudo foi entregue dentro dos prazos e por causa de um projeto parou-se todos os outros (CMDCA Goiânia. Ata da Assembleia Extraordinária, 23/02/2016, p. 3, grifos nossos).*

Em seguida, concede-se a palavra a um visitante que acompanha a Plenária, na condição de participante, cuja fala aponta para a tentativa de responsabilização do imbróglio ao Presidente do CMDCA Goiânia e relator dos processos, sendo contraditado por uma Conselheira no sentido de que a responsabilidade é do colegiado.

*O Sr. Leonardo que veio como participante, acompanhando a conselheira Silvânia da instituição Caminheiros de Jesus, pede a palavra e diz que quem ler o projeto da instituição vai entender que a conselheira teve boa vontade em esclarecer a prestação de contas da mesma, e observa que as dificuldades sobre os prazos não é por causa do projeto da Caminheiros de Jesus e sim, por dificuldades do Sr. Aguinaldo em administrar por que todas as vezes que tiver um edital e acontecer isso, o conselho não vai conseguir aprovar mais nada. (...) A conselheira Lisete diz que o processo parou nas duas penúltimas etapas, agora por que parou que é a questão, segundo aquilo que o presidente Aguinaldo apresentou, sabemos que não era motivo para parar, mas também não vamos crucificar ninguém, foi um erro de toda comissão, o conselho tem culpa por completo (CMDCA Goiânia. Ata da Assembleia Extraordinária, 23/02/2016, p. 3, grifos nossos).*

Em sua fala, Aguinaldo Lourenço defende que os projetos sejam entregues na data, de uma única vez e em envelope lacrado, expondo o amadorismo por parte das entidades na

formulação de projetos e a fragilidade do processo que de alguma forma pode ter maculado de vícios o referido certame.

*Em tempo Aguinaldo diz (...) que o certo é entregar lacrado, pois durante a entrega dos editais, todo dia tinha gente pedindo para trocar alguma coisa no projeto e entregando folha por folha, e acarretou nisso tudo. Sendo assim de qualquer forma alguém ia sair insatisfeito, por que 15 apresentaram e só tinha vaga para 10, sendo que somente 8 foram aprovados. De qualquer forma alguém ia dizer, vamos fazer outro edital por que tem dinheiro sobrando. O que começa errado termina errado (CMDCA Goiânia. Ata da Assembleia Extraordinária, 23/02/2016, p. 3, grifos nossos).*

Com 9 dos 16 Conselheiros presentes à Sessão, concluindo essa polêmica reunião, surgem duas propostas, sendo uma pelo prosseguimento, e outra pela anulação do certame. A primeira proposta é vencedora abrindo-se prazo para a apresentação dos pareceres.

*Em tempo são apresentadas 2 propostas para serem colocadas em votação, a 1º proposta é para que se mantenha o edital, para verificação da possibilidade jurídica do mesmo, e a 2º proposta é a anulação do edital. Em votação a 1º proposta teve 04 votos, a 2º proposta teve 02 votos e houve 02 abstenção. Estavam presentes no momento da votação 07 conselheiros e 02 suplentes. Aguinaldo estabelece o prazo de 05 dias úteis para apresentarem os pareceres. (CMDCA Goiânia. Ata da Assembleia Extraordinária, 23/02/2016, p. 3, grifos nossos).*

Entretanto, em Assembleia Ordinária realizada em 08/03/2016 os Conselheiros em nova deliberação sobre o certame se decidiram pelo cancelamento do Edital e lançamento de novo Edital. Desta feita, com um voto pela continuidade, quatro votos pelo cancelamento e três abstendo-se da votação, consignada na Resolução N° 057, de 08/03/2016<sup>178</sup>. Fica clara a divisão e contrariedade daqueles que tiveram seus projetos avaliados e aprovados anteriormente e as críticas em relação à condução do anterior, condenando-se os improvisos e a participação dos próprios Conselheiros, conforme a fala do Conselheiro Arízio dos Santos, da entidade não-governamental Projeto Semear:

*O conselheiro Arízio diz que no dia em que os projetos foram votados ficou indignado em ver as concepções que foram feitas para que alguns dessem um “jeitinho” em seus projetos, ou seja que deveriam arrumar uma coisa aqui, outra ali e os projetos assim mesmo foram aprovados. Acrescenta ainda que não concorda que pessoas de instituições que tenha projetos concorrendo analise projetos (CMDCA Goiânia. Ata da Assembleia Ordinária, 08/03/2016, p. 2, grifos nossos).*

---

<sup>178</sup> Publicada no DOM N° 6.303, de 12/04/2016.

Um novo desenho de Edital é proposto com sugestões de nomes de pessoas sem vínculo com o CMDCA em Assembleia Ordinária de 12/04/2016<sup>179</sup>, porém, com comprovada experiência na área da infância e da juventude. Em Assembleia Ordinária do dia 10/05/2016 é novamente retomado, discutido e deliberado sendo aprovado a publicação dos editais nas mesmas linhas de ação dos anteriormente cancelados, porém, sem os recursos provenientes da instituição Itaú/Funcionários: (i) Edital de Chamada Pública N° 001/2016-CMDCA/FMDCA, com recursos exclusivos do Fundo destinados à seleção de projetos voltados para os serviços de acolhimento institucional, enfrentamento ao trabalho infantil, saúde, educação e esporte, cultura e lazer; (ii) Edital de Chamada Pública N° 002/2016-CMDCA/FMDCA, com recursos do FMDCA visando o atendimento de ações voltadas para os serviços de acolhimento institucional e, (iii) Edital de Chamada Pública N° 003/2015-CMDCA/FMDCA, também com recursos do Fundo visando o atendimento de ações ligadas à promoção do esporte, cultura e lazer<sup>180</sup>.

A Comissão de Avaliação dos Projetos, em reunião de abertura dos envelopes apresentados para os editais mencionados no parágrafo anterior, no dia 10/05/2016, faria a análise de todos os documentos apresentados visando o andamento do certame. Ela teve a presença de três de seus integrantes, Professor Mario Vasconcelos (SEE, SMEE), Professor Jorge Ricardo (SMEE) e Dra. Dilma Pio (Instituto de Meio Ambiente e Desenvolvimento Social/Imades), além de representantes de entidades da sociedade civil devidamente nominados na ata da reunião.

Na sequência, realizar-se-ia Assembleia Extraordinária em 10/06/2016 para aprovação pelo Pleno dos pareceres emanados pela Comissão com o seguinte resultado: “foram classificados 08 projetos no edital 001 e 08 foram desclassificados. No edital 002, apenas 01 projeto foi apresentado, e esse projeto também (foi) inabilitado, já no 003, 04 projetos, 02 foram habilitados e 02 inabilitados” (CMDCA Goiânia, Ata da Assembleia Extraordinária, 10/06/2016, p. 1). Consta na ata uma fala do Presidente da Comissão de Avaliação Mario Vasconcelos, com a justificativa e embasamento para cada um dos projetos inabilitados, ofertando-se a condição aos representantes de projetos não aprovados para apresentarem eventuais discordâncias em relação à avaliação:

---

<sup>179</sup> Com relação aos novos editais o Conselheiro Edson Lucas sugeriu que convidasse para a comissão, as seguintes pessoas; Sra. Maria Auxiliadora – CEDCA; Dorinha do Comitê de Cidadania do Banco do Brasil; Sra. Dilma Pio; Eduardo Mota, Eline Maranhão, ficando aprovado que verifique a possibilidade ou disponibilidade dessas pessoas mencionadas acima. A comissão para elaboração deverá atentar para os prazos; que as instituições estejam registradas no CMDCA (CMDCA Goiânia. Ata da Assembleia Ordinária, 12/04/2016, p. 2).

<sup>180</sup> Publicados no DOM N° 6.325, de 16/05/2016.

*A conselheira Maristela pergunta se vai ter espaço para comentar sobre as decisões, aproveitando a presença da comissão. O conselheiro Edson Lucas diz que sugere que isso seja interposto no recurso. O prof. Jorge sugere que alguns esclarecimentos por parte da comissão, possa ajudar alguns até mesmo na questão dos recursos. Edson Lucas abre um espaço de 15 minutos para que a comissão faça esclarecimento sobre o edital. A conselheira Maristela faz leitura dos itens 7.1, 7.2, 7.3 e 8.4 do edital e diz que não houve falha por parte de sua instituição, e que não concorda com a interpretação da comissão. O professor Jorge lê novamente os itens citados acima e dá sua interpretação e reafirma que o texto deixa claro a necessidade das cópias dos registros, e há discordância por parte da conselheira Maristela. O Conselheiro Sonis diz que os recursos que forem entregues serão analisados pela comissão (CMDCA Goiânia, Ata da Assembleia Extraordinária, 10/06/2016, p. 2, grifos nossos).*

De maneira geral, os Conselheiros presentes na referida Assembleia se mostraram satisfeitos com o processo e a forma de condução da Comissão de Avaliação. São importantes as observações dos membros avaliadores em relação ao processo em si, aos projetos, à necessidade de acompanhamento posterior da execução destes projetos pelo CMDCA, e à necessidade de participação de agentes de políticas públicas diversas na composição da Comissão, conforme se pode verificar abaixo:

*E também acrescenta que não adianta o CMDCA fazer um trabalho de tão alta relevância, aprovando os projetos e depois não fazer o acompanhamento dos mesmos, não basta que apenas seja feita a prestação de contas ao FMCD, é preciso entender que o que a instituição colocou no projeto tem que ser acompanhado, monitorados pelo conselho, pois tem projetos muito inovadores que ainda não foram desenvolvidos aqui em Goiânia, e isso aos nossos olhos é importantíssimo. Sugeriu ainda que nos próximos Editais fosse anexado um checklist nos envelopes para que as técnicas conferissem os documentos. (...) O conselheiro Sonis ratifica ainda que são milhares de reais, dinheiro público e nos enquanto CMDCA precisamos acompanhar, até mesmo para o conhecimento público, não só para os usuários das instituições, pois tem projetos muito bons, ao ponto de encher nossos olhos de esperança. E até mesmo pelo que colocaram no projeto, muitas instituições vão ter dificuldades pelo caminho, daí a necessidade de acompanhamento por parte do CMDCA, não só a esses, mas como aos demais. (...) O Prof. Jorge sugere que nos próximos editais seja criado uma intersectorialidade também com a saúde, assistência social e de várias outras áreas que possam interagir com esses olhares diferentes na avaliação dos projetos (CMDCA Goiânia, Ata da Assembleia Extraordinária, 10/06/2016, p. 2-4, grifos nossos).*

O Edital de Proclamação seria publicado no dia 21/06/2016, mas questões referentes aos editais publicados em 2015 e 2016 seriam objetos das Assembleias Ordinárias do dia 14/06, 09/08 e 13/09/2016 ilustrando a insatisfação de algumas instituições com o resultado. Há informações sobre a impetração de ação civil pública em desfavor do CMDCA referente

ao primeiro Edital impetrado pela instituição Fraternidade e Assistência a Menores Aprendizizes (FAMA) com a seguinte sugestão: “O conselheiro Eduardo Vieira sugere ao colegiado que pode ser interessante fazer uma visita a promotora, colocando-se o conselho a disposição do Ministério Público, para sanar dúvidas e esclarecimento caso seja necessário” (CMDCA Goiânia, Ata da Assembleia Extraordinária, 09/08/2016, p. 1).

Em relação ao segundo Edital, mesmo com solicitações para que não se delongassem na discussão em razão da extensa pauta, percebe-se da leitura da ata, uma grande contrariedade por parte da representante Maristela Jardim, da entidade não-governamental Ministério Filantrópico Terra Fértil. Sua insatisfação se direcionava especialmente ao representante Edson Lucas da entidade não-governamental Cecom, denotando aparentemente um conflito pessoal ou mesmo das entidades que representam por espaço ou pelos recursos do Fundo.

*O conselheiro Edson Lucas diz que em primeiro lugar o que dificulta muito as relações é quando as pessoas partem do pressuposto em medir as pessoas com suas réguas e com seus olhares, isso é muito complicado, por que esse edital foi amplamente discutido e debatido neste colegiado inclusive a própria Maristela integrava a comissão, é uma ferramenta construída coletivamente, houve uma evolução dos editais anteriores, sim houve, mas não é uma coisa pronta e acabada, vai se aprimorando. (...) O direito não socorre aos que dormem. Constituiu-se uma comissão de avaliação, esta comissão elaborou pareceres escritos e fundamentados, as entidades que não foram habilitadas, ou de acordo com a terminologia do Edital, “desclassificadas”, recorreram, interpuseram seus recursos, essa comissão avaliou e este pleno referendou ou seja, homologou esses pareceres. Administrativamente este assunto foi amplamente debatido, é bom sabermos que ação que fica nesse chove não molha, nesse vai e volta, gera uma insegurança jurídica e acaba comprometendo todos os passos sucessores para a frente. (...) Acrescenta ainda que o grande problema é que a Maristela está com marcação pessoal, ela acha que grande responsável pela desclassificação da entidade “Ministério Filantrópico Terra Fértil” foi ele, e ele não tem nada a ver com isso, ele acha isso impressionante. E que isso é desrespeitar colegas do colegiado. E qualquer um conselheiro pode pedir retificação de Ata, pois é um documento do colegiado. A conselheira Maristela interpõe dizendo que não é isso que fala lá, quando você tem alguma coisa remete. O conselheiro Edson Lucas diz que a conselheira questionou até se o CECOM tinha legitimidade ou não nesse colegiado, o CECOM é a primeira instituição que foi referendada aqui. A conselheira Maristela pede para que pare com o assunto, se não ela pode falar coisas que ele vai achar muito pior, pois ela o conhece a muitos anos e há mais de 25 anos que está dentro dos conselhos de direito tanto do Estado como do Município e conhece muito bem as coisas. O conselheiro Edson Lucas pede para que aponte alguma irregularidade que ele tenha praticado nesses anos todos, e que ela o obriga a tomar outras providências. A conselheira Maristela diz que pode tomar o que quiser, que fez por escrito o que quis e o que falou. Edson Lucas diz que esse assunto está administrativamente encerrada para o colegiado, agora se quiser judicializar tudo bem, parece ser*

a única alternativa (CMDCA Goiânia, Ata da Assembleia Extraordinária, 09/08/2016, p. 4, grifos nossos).

Por todo o exposto em relação aos Editais, verifica-se que aparentemente a situação gerou um clima conflitante entre os Conselheiros, especialmente entre os representantes de entidades não-governamentais deixando marcas indeléveis. O fato aponta também para a necessidade de compreensão dos aspectos jurídicos, legais e burocráticos que envolvem desde a elaboração dos projetos passando por sua defesa e mesmo de preparação para recorrer caso eventualmente se ache prejudicado pela decisão do colegiado. Em suma, carecem do que parte da teoria compreende como maior qualificação técnica da sociedade civil organizada (DAGNINO, 2002).

Aspecto importante também de deliberação iniciada em 2015 e finalizada apenas recentemente diz respeito ao processo eletivo de Conselheiros Tutelares, realizado em 2015, que motivou a realização de muitas Assembleias Extraordinárias expondo alguns pontos interessantes: (i) a delegação do processo eletivo por parte do Executivo Municipal ao CMDCA sem qualquer apoio e respaldo; (ii) a difícil missão de disciplinar o pleito; (iii) o problema da formação de chapas. Nos termos do Art. 12, XVI, da Lei 8.483/2006, cabe ao CMDCA regulamentar o Processo de Escolha dos Conselheiros Tutelares de Goiânia e convocá-lo feito pelas Resoluções N° 053, 054 e 055 e pelo Edital de Convocação, todas de 08/04/2015<sup>181</sup> que disciplinaram, respectivamente, o calendário eleitoral, o processo em si e as circunscrições geográficas de atuação dos Conselhos Tutelares.

O processo envolve aplicação de prova de conhecimentos e organização do pleito com a utilização de urnas eletrônicas evidenciando a necessidade de contratação de banca examinadora e de respaldo junto ao Tribunal Regional Eleitoral (TRE/Goiás) no sentido de disponibilização de técnicos e logística. Esta dificuldade fica visível em fala extraída de Assembleia Extraordinária do dia 08/04/2015:

*Edson esclarece que a prefeitura deve garantir toda a estrutura da eleição, ou seja, contratar uma empresa para realização das eleições. (...) A Semas até o presente momento não pagou a UFG que realizou as eleições para Conselheiros Tutelares de Goiânia (CMDCA Goiânia, Ata da Assembleia Extraordinária, 08/04/2015, p. 1, grifos nossos).*

Em ata da Assembleia Extraordinária do dia 29/07/2015, a Comissão Eleitoral julga os recursos interpostos por candidatos reprovados na prova de conhecimentos aplicada pelo

---

<sup>181</sup> Publicadas no DOM N° 6.059, de 10/04/2015.

Centro de Seleção da Universidade Federal de Goiás (CS/UFG). Adiante, no dia 04/09, candidatos a Conselheiros Tutelares denunciam a prática de irregularidades pelos demais concorrentes com abuso da propaganda eleitoral e impacto do uso de redes sociais nesse processo.

As reuniões realizadas em 08, 14 e 29/10/2015 seriam de julgamento de candidatos denunciados por práticas proibidas com uso supletivo e hermenêutico da legislação eleitoral no sentido de amparar as decisões dos Conselheiros e aplicação de sanções aos transgressores.

*O relator do processo conselheiro Eduardo Vieira fez um relato da sessão anterior para atualizar os presentes. Isso feito (atualizar a todos da real situação), deu continuidade no relatório mencionado, após citar vários artigos informou ao presidente que reformularia seu voto pela aplicação da lei subsidiária do TRE, conforme prevê a Resolução nº 54, definindo seu voto pela aplicação de multa no valor de R\$ 5.000,00 que é a penalidade menor dentre essas, e que essa seja revertida em favor do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescentes. O presidente do colegiado Conselheiro Aguinaldo Lourenço, ponderou com o relator e com o Conselheiro Edson Lucas sobre a legalidade da aplicação da pena com a conversão pecuniária em favor do CMDCA, disse ser favorável a aplicação dessa penalidade visto que pedagogicamente não poderíamos partir do mal maior que seria a cassação (CMDCA Goiânia. Ata da Assembleia Extraordinária, 14/10/2015, p. 1, grifos nossos).*

Verifica-se o temor quanto a possibilidade de interferência externa no processo eleitoral. Essa preocupação ficou evidente com o pedido de vista interposto pelo representante do Poder Legislativo com assento no CMDCA, Vereador Carlos Soares, nos processos e pela participação dos Vereadores Wellington Peixoto e Paulo da Farmácia, nas reuniões de deliberação aparentemente apoiando candidatos a Conselheiros, conforme transcrição de ata do dia 09/11/2015:

*O presidente do colegiado abriu a sessão em segunda convocação, saudou os presentes, fez um breve relato sobre alguns questionamentos surgidos sobre a legitimidade do colegiado para julgar os processos, citou os Decretos de nomeação de todos os conselheiros de direito no ano de 2013 e também no ano de 2015, também os artigos da Lei Municipal 8.483 que garantem essa legitimidade, informou aos presentes que a presença dos vereador Wellington Peixoto e Paulo da Farmácia na assistência não intimidava o colegiado e que essas presenças era salutar ao processo democrático. Solicitou ao conselheiro vereador Carlos Soares para reportar sua decisão ou esclarecer sobre o seu pedido de vista ao processo de solicitação da cassação dos candidatos já mencionados da Região de Campinas, interposto pelos candidatos suplentes Diego de Carvalho Peres, Priscila Gonçalves Aquino e pela Conselheira eleita Vera Lúcia Pereira da Silva. O Conselheiro Carlos Soares concitou ao Conselheiro Edson Lucas esclarecimentos quanto a legalidade da ação proposta, e esse citando um trecho bíblico para ilustrar sua fala informou a todos a complexidade do assunto, explicou de maneira*

*detalhada e juridicamente os desdobramentos das decisões do colegiado sobre o tema, deixando claro a todos a responsabilidade da decisão, isso feito devolvida a vez ao Conselheiro Carlos Soares que manifestou seu voto favorável a não cassação dos impetrados (CMDCA Goiânia. Ata da Assembleia Extraordinária, 08/04/2015, p. 1, grifos nossos).*

No tocante ao pedido de cassação dos candidatos eleitos da Região Campinas – Jorge Pereira, Michelle Cabral, Erika Reis e Virgínia Santana – por suposta formação de chapa, em votação acirrada, registrou-se o placar de igualdade (6 votos a favor e contrários à cassação). Coube ao Presidente do CMDCA, Aguinaldo Lourenço, o voto pela “não cassação dos candidatos Jorge Pereira, Erika Reis, Michelle Cabral e Virgínia Santana, assumindo para si toda a responsabilidade do gesto” (CMDCA Goiânia. Ata da Assembleia Extraordinária, 08/04/2015, p. 2).

Os conselheiros resolveram também propor a realização de audiência pública para discussão prévia das próximas eleições, solicitando a colaboração dos vereadores presentes os quais informaram a tramitação de projeto na Câmara Municipal de alteração da Lei 8.483/2006, no sentido de prever apenas um voto por eleitor.

Em deliberação de reunião ordinária em 08/08/2017 o Presidente do CMDCA informou a publicação da Resolução N° 063, de 07/07/2017, referente ao cumprimento de decisão da Juíza de Direito Mônica Neves Soares Gioia, do Juizado da Infância e da Juventude da Comarca de Goiânia, que destituiu quatro Conselheiros Tutelares da Região Campinas, sendo dois titulares e dois suplentes, por formação de chapa, os mesmos que outrora haviam sido julgados pelo CMDCA. Na ocasião, solicitou ao representante do Legislativo com assento no Conselho, Vereador Emilson Pereira, apoio para aprovação de Lei na Câmara Municipal que após aprovada e encaminhada ao Executivo foi devolvida àquela Casa com alterações e até o momento não tinha qualquer definição. Na ocasião, torna-se evidente um outro lado quanto à importância de representante do Legislativo no Colegiado, conforme pode-se depreender da manifestação constante em ata:

*O conselheiro Emilson interpõe dizendo que já deu pra perceber mesmo não estando envolvido nessas eleições anteriores, e que muitos se submetem a tantas coisas, mas quando colocamos nossos nomes para ser representante de alguém e quem se coloca numa apreciação para concorrer a um cargo eletivo, seja ele de conselheiro, vereador, senador ou qualquer que seja, deve-se ter coragem para enfrentar esses desafios. O Presidente Aguinaldo diz que quer acreditar que agora além de membro do colegiado nós temos uma porta-voz naquela Casa de Lei, e que teremos um parceiro para agilizar essas ações, pois esse veto está lá na câmara municipal (CMDCA Goiânia. Ata da Assembleia Ordinária, 08/08/2017, p. 1, grifos nossos).*

Essa discussão retornaria com força apenas ao final do ano de 2017, com a presença de Conselheiros Tutelares de Goiânia presentes à Assembleia, conforme se pode verificar abaixo:

*Aproveitando a presença de alguns conselheiros tutelares de algumas regiões de Goiânia, o senhor presidente passa a palavra para o vice-presidente que delibera sobre a audiência pública cujo tema é o Processo de Escolha dos Conselheiros Tutelares do Município de Goiânia, abordando três eixos: requisitos, votos e circunscrição geográfica. A audiência que ocorreria dia vinte e um de novembro de dois mil e dezessete no auditório do Centro de Reabilitação e Readaptação Dr. Henrique Santillo – CRER, foi adiado para o ano que vem, o senhor vice-presidente concluiu que a data estimada ficou muito encima e não daria tempo de convocar os órgãos públicos para participar desta audiência. O foco da audiência será para discutir sobre os requisitos necessários para se candidatar para conselheiro tutelar, se a população poderá votar em mais de um conselheiro e se a formação de chapa é válida, tudo será discutido e avaliado na audiência. Finalizando o mesmo comenta que tem conselheiros tutelares trabalhando mais e outros menos, e que o município de Goiânia está desenvolvendo novos bairros em diferentes regiões e ressalta que as regiões de Campinas e Centro-Sul são as regiões privilegiadas em termos de circunscrição geográfica e demandas (CMDCA Goiânia, Ata da Assembleia Extraordinária, 14/11/2017, p. 3, grifos nossos).*

Recentemente, a Lei N° 10.250, de 27/09/2018<sup>182</sup> fez a alteração do Art. 68, passando a ter a seguinte redação (grifos nossos):

*Art. 68 O eleitor votará na mesa receptora correspondente a sua Zona e Seção Eleitoral, votando em um único candidato da sua Região Geográfica, na forma definida em Resolução expedida pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Parágrafo único. Serão eleitos os 05 (cinco) primeiros colocados de cada Região Geográfica e será considerado nulo o voto que indicar candidato de Região diferente.*

Também objeto de observação dessa pesquisa diz respeito à discussão em torno do Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo de Goiânia (PMAS Goiânia), realizado em 2016. Conforme já brevemente colocado em capítulo anterior, o Sinase rege-se por princípios que balizam a aplicação das medidas socioeducativas cabíveis por ato infracional cometido por adolescentes. Dentre esses princípios, mais afetos à temática, estão: (i) a municipalização do atendimento socioeducativo, partindo-se do princípio que as medidas socioeducativas (liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade) e o atendimento inicial “ao adolescente em conflito com a lei devem ser executados no limite geográfico do município,

---

<sup>182</sup> Publicada no DOM N° 6.905, de 27/09/2018.

de modo a fortalecer o contato e o protagonismo da comunidade e da família dos adolescentes atendidos” (SINASE, 2006, p. 29); (ii) descentralização política-administrativa, com o devido cuidado de compreensão, separado desses dois conceitos, sendo a administrativa mais relacionada à possibilidade de delegação dos serviços às entidades da sociedade civil, e a política referente às atribuições de deliberação e controle das medidas exercidas no âmbito dos Conselhos de Direitos em cada unidade federativa; (iii) gestão democrática na formulação e controle das políticas, ou seja, compete “aos Conselhos deliberar e controlar a política de atendimento, assim como monitorar e avaliar sua execução para que de fato se aprimore o atendimento aos direitos de crianças e adolescentes” (SINASE, 2006, p 31).

Em princípio, apresentado formalmente pela Assistente Social Kênia Magalhães, integrante do Departamento de Média Complexidade da Semas, na Primeira Assembleia Ordinária do CMDCA do ano de 2016, o PMAS Goiânia, segundo a técnica do município, vem sendo formatado desde 2014 com o envolvimento de inúmeras pessoas e participação das unidades dos Creas na realização de pesquisa de campo envolvendo os adolescentes e as suas famílias. A reunião é marcada por questionamentos acerca da participação de instituições de ensino e pesquisa no levantamento realizado pela Prefeitura e quanto ao envolvimento de outros sujeitos (OAB, MP, Judiciário, entidades, Conselhos Tutelares, etc.) na construção do documento.

Na plenária, os técnicos apresentam o quadro demonstrativo de atos infracionais e informam o maior número de adolescentes em medida socioeducativa residentes na Região Noroeste de Goiânia. Apesar disso, eles reconhecem que o município não possui sistema de dados implementados, sendo questionada pela Conselheira de Direitos Genivalda Cravo (SMEE) quanto à metodologia de análise dos dados que fundamenta o Plano.

Muito embora os Conselheiros reconheçam a importância do PMAS, sugerem a necessidade de maior tempo para discussão da matéria. Foi, então, agendada nova Assembleia específica para análise do referido Plano. Em contrapartida, os técnicos representantes da Prefeitura, salientam a necessidade de aprovação do PMAS Goiânia visando sua implementação para os próximos dez anos e mostram sua insatisfação com o protelamento da decisão, haja vista o prejuízo para adolescentes e suas famílias. Esta fala foi corroborada ainda pela Conselheira que chama a atenção do colegiado para a necessidade de participação e interação nesses assuntos.

*Genivalda fala que o plano apresentado já foi discutido e se o colegiado não participou ativamente, isso é uma falha do mesmo, reitera ainda, as vezes que o presidente do conselho convocou os conselheiros a participarem, por*

*esse motivo é contra a formação de uma comissão para discutir o que já foi discutido, conforme foi sugerido. (...) O conselheiro Eduardo Vieira questiona, qual o prejuízo de marcar a votação para daqui 05 dias em uma outra assembleia? Em resposta Gardênia diz que o colegiado foi convocado várias vezes e que é frustrante chegar e saber que muitos não leram, mas, prefere que marque uma outra data para que todos tenham a oportunidade de ler o plano, e chama todos ao compromisso ressaltando a importância da contribuição do colegiado, em seguida propõe que a apresentação seja interrompida, até que se tenha outra data. Tendo em vista que a preocupação não são apenas os prazos, mas as famílias e os adolescentes que necessitam dos serviços socioassistenciais (CMDCA Goiânia. Ata da Assembleia Ordinária, 21/01/2016, p. 2-3, grifos nossos).*

Na continuidade, o Plano é retomado em Assembleia Extraordinária convocada especificamente para esse fim, com a apresentação inicial dos eixos norteadores pelas técnicas responsáveis. A seguir passou-se para as observações feitas pelo relator indicado, Conselheiro Eduardo Vieira (Apae), com solicitações para inclusão de lista de siglas, inclusão dos Conselheiros de Direitos na ficha técnica, de inserção de “frase filosófica em relação a crianças e adolescentes” (CMDCA Goiânia, 2016, p. 2), correções gramaticais e de coesão textual, motivando nova postergação de prazo para apresentação de todas as questões levantadas pela relatoria e desta vez melhor recebida, tendo em vista a importância de aprimoramento do PMAS.

Em Assembleia Ordinária realizada em 18/02/2016, passa-se à análise final do Plano, verificando-se maior profundidade na análise do documento, em especial na discussão da criação do Núcleo de Atendimento Integrado (NAI), também conhecido como Núcleo de Atendimento Multidisciplinar ou Interdisciplinar, ou Centro Integrado. Nele integram-se operacionalmente o Poder Judiciário, o MP, a Defensoria Pública, órgãos da Segurança Pública e da Assistência Social, preferencialmente no mesmo local (Art. 88, V, ECA). Apesar do Art. 4º, VII, da Lei 12.594/2012 atribuir aos governos estaduais responsabilidade de implementação desses núcleos, o inciso V, do mesmo artigo, atribui aos municípios a responsabilidade pelo cofinanciamento. A essa altura, embora extremamente importante e profícua por abordar o compartilhamento de responsabilidades entre unidades federativas na execução de determinada política pública, a discussão a respeito do NAI parece centrar-se basicamente em torno dos Conselheiros Edson Lucas e Eduardo Vieira, com o restante dos presentes dispersos e sendo chamados a atenção pelo relator:

*Eduardo Vieira diz que o município deve lutar para que essa criação seja concretizada, pois deve ter um órgão articulador para que a coisa aconteça pois tudo que envolve orçamento, é mais complicado por isso não devemos nos iludir temos que identificar quem é o ator que vai articular esse diálogo*

se não vai ficar no papel. *Na opinião do Conselheiro Edson Lucas quem vai fazer essa articulação é o executivo do município, nesse caso a SEMAS é a gestora devendo então fazer essa articulação. Eduardo Vieira acrescenta ainda que essa ação envolve todas as esferas de poder e instituições, entretanto essa articulação deve envolver o município e demais instâncias, pois envolve estrutura e recursos. (...) O Conselheiro Eduardo Vieira chama a atenção para que todos possam focar na discussão, e diz que está difícil presidir a sessão com o entra e sai e as conversas paralelas (CMDCA Goiânia. Ata da Assembleia Ordinária, 18/02/2016, p. 2, grifos nossos).*

Votados os destaques, o texto do PMAS – que prevê ações articuladas a serem executadas entre 2016 e 2025, nas áreas de educação, saúde, assistência social, cultura, capacitação para o trabalho e esporte para os adolescentes que se encontram em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto – é aprovado por 11 dos 16 Conselheiros e consubstanciado na Resolução N° 059, de 16/05/2016<sup>183</sup>. Sobre a rápida aprovação do Plano, a Conselheira Alessandra Araújo assim descreve como se deu o processo de discussão até a deliberação final:

*Dessa lei, anteriormente ela foi um projeto, então ainda enquanto projeto eu ainda estava lá em 2015 e 2016, ele chegou, tinha-se um prazo muito curto para poder ler para dar sugestões etc.. E aí eu como sempre eu meio que... Bom em síntese, eu fiz a leitura, fiz algumas observações, contribui com a escrita, algumas coisas eu falava assim “olha isso não está claro, acho que não deveria estar aqui, o texto deveria estar junto aqui mais a frente”, então algumas coisas assim. Houveram algumas reuniões não foram muitas, talvez na sua pesquisa você saberia falar o número mais não ultrapassaram 5 reuniões. Houveram as audiências, as quais fomos convidados, porém eu não me lembro de participar por causa de outros afazeres que eu tinha, não me lembro de participar. Aí de repente a lei estava pronta, o plano estava pronto.*

Uma vez aprovada, compete ao Conselho fiscalizar a sua aplicação, como frisou o Conselheiro Edson Lucas em entrevista concedida. Nessa ocasião relatou ainda o questionamento feito pelo Ministério Público em relação ao período de execução do mesmo, afirmando peremptoriamente – “Passou por lá. Nós temos que está reavaliando o próprio documento porque deixou em aberto. Sempre tem que estar reavaliando”<sup>184</sup>.

Finalmente, em relação à discussão do Plano Municipal de Acolhimento e Convivência Familiar e Comunitário (PMACFC), tema tratado em estudo anterior (TÔRRES, 2012), impende-nos resumir e apresentar algumas considerações quando da realização desse estudo. Na ocasião, levantamento realizado nos documentos das Conferências Municipais

<sup>183</sup> Publicada DOM N° 6.359, de 06/07/2016.

<sup>184</sup> Entrevista concedida ao autor em 17/09/2017.

realizadas em 2009 e 2011 encontrou referência à criação do Plano apenas na primeira, enquanto na última analisada não existia sequer uma citação. De igual modo, em relação às atas de reuniões do CMDCA, não se encontrou qualquer deliberação sobre o assunto realizada pelo Pleno, ou mesmo a criação de comissão ou grupo temático nesse sentido (TÔRRES, 2012). Entrevistado a respeito à época, o então Presidente do CMDCA Goiânia, Eduardo Mota, reconheceu a falta de discussão do tema e a inapetência do Município em gerir tais recursos.

*O que temos hoje no campo do acolhimento institucional e aí tratando desde criança até o idoso é uma discussão sobre o quadro técnico para que estas instituições realizem o trabalho, as condições necessárias. Nós tivemos um debate mais intenso quando juntamente com o CMAS nós fomos discutir o fechamento de uma instituição de acolhimento e fomos fazer a retirada de crianças e adolescentes porque não cumpriu um dos requisitos mínimos de condições de acolhimento. Então isto acabou trazendo no âmbito destes dois conselhos, com mais força a temática de acolhimento institucional e junto com isso o debate da per capita. Uma per capita paga hoje no município de Goiânia que é de R\$ 300,00 a gente compreende que é absolutamente insuficiente para que se dê conta e com um agravante que é a sobra de recursos. Dos poucos recursos repassados ao Fundo de Assistência Social justamente na rubrica onde se faz o acolhimento institucional onde houve maior sobra de recursos, reprogramação de recursos; dinheiro disponível em caixa do governo federal que teve que ser reprogramado para o ano seguinte porque não se executou. Então além de pagar mal, pagar atrasado não gere de forma adequada os recursos que estão disponíveis e recursos que ainda que fossem executados em sua totalidade seriam insuficientes para garantir melhor atendimento. Hoje são em torno de 200 crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional e que há uma compreensão da nossa parte que não é um problema tão grande de ser resolvido. Falta mesmo disponibilidade de investimento, disponibilidade prática para resolução. (MOTA, 2012 apud TÔRRES, 2012, grifos nossos)<sup>185</sup>*

Em recente levantamento bibliográfico para esse trabalho, encontrou-se a Resolução N° 001 de 26/03/2004, publicada no DOM N° 3.396 de 04/05/2004, na qual os Conselheiros aprovaram à época a criação de um cadastro centralizado de informações sobre as crianças e adolescentes vivendo em abrigo no município de Goiânia – posterior à apresentação do “Censo Cognitivo de Abrigos e Pesquisa Opinativa de Abrigados”, realizado pelo Juizado da Infância e Juventude de Goiânia<sup>186</sup> – e ao que tudo indica, sem ter sido colocado em prática. No estudo anterior (2012), observou-se que o CMDCA se ressentia da dificuldade de acesso

---

<sup>185</sup> Entrevista concedida ao autor em 17/08/2012.

<sup>186</sup> Censo sistematizado pelo autor da presente dissertação e aplicado pela Equipe Técnica do Juizado da Infância e Juventude em dez entidades do Município de Goiânia, no período de 21/11 a 21/12 de 2003.

às informações<sup>187</sup>, nesse caso especificamente: (i) sobre a quantidade e qualidade das instituições de acolhimento; (ii) sobre quantidade e qualidade dos trabalhadores das instituições acolhedoras de crianças e de seu processo de formação; (iii) quantidade de crianças e adolescentes acolhidos; (iv) quantidade de crianças e adolescentes em situação de rua; (v) número de crianças e adolescentes reintegrados à família de origem.

Imperioso constatar que ante a ausência de discussão e dados referentes à medida de acolhimento institucional, o Conselho tenha também dificuldade de deliberar a respeito. Isso foi perceptível na reunião de Assembleia Ordinária realizada em 14/11/2017, parcialmente consubstanciada em ata mas, com base na observação presencial da mesma, pontuada por fortes questionamentos acerca do papel do CMDCA nesta política. Na ocasião, o Presidente do CMDCA Goiânia oportunizou a Helizângela do Nascimento, então Diretora de Proteção Social Especial da Semas, a apresentação do Plano Municipal. Esta foi realizada com dificuldades dados os fortes questionamentos de Conselheiros Tutelares presentes sobre o atendimento prestado pela unidade de acolhimento Residencial Professor Niso Pregro, recentemente municipalizada, destinada ao atendimento de até 60 crianças entre zero e doze anos incompletos (Semas/Goiânia, 2017).

A técnica da Prefeitura externou sua preocupação com a forma de encaminhamento de crianças e adolescentes ao Complexo 24 Horas, casa de passagem da Prefeitura de Goiânia destinada a adolescentes em vulnerabilidade (Semas/Goiânia, 2017). O hábito ao longo dos anos tem sido de encaminhá-los sem a devida comunicação ao MP e expedição da Guia de Acolhimento pela autoridade judiciária competente (Art. 101, § 3º, ECA), aumentando sobremaneira as chances de quebra do vínculo familiar e comunitário desses infantes.

Acompanhando a plenária Daniela Paula, Ex-Conselheira Tutelar e integrante do FNDCA, chamou a atenção para a responsabilidade dos Conselheiros de Direitos em relação ao Plano. Ela questionava a competência do CMDCA como o órgão, já que se desconhece a existência de abrigos funcionando de forma irregular em Goiânia e alertava para questões “seríssimas” que acontecem em entidades conveniadas e na própria unidade de acolhimento do município. Ao final, a visitante indagou sobre a existência de normativa do CMDCA referente ao acolhimento e a lista de entidades governamentais e não-governamentais que

---

<sup>187</sup> A realização de diagnósticos e pesquisas são etapas preliminares e essenciais na formulação de políticas públicas e a ausência destes dados é um indicativo claro e evidente de que tudo é feito de forma instintiva e sem critérios científicos determinados, impedindo a identificação e mensuração dos resultados, efeitos e impactos das ações voltadas para crianças e adolescentes antes, durante e depois de implementadas (TÔRRES, 2012, p. 78).

executem referida política, para que sejam apresentadas visando o diálogo entre os integrantes da rede de atendimento.

Imperioso notar no tratamento desta questão a potencial existência de um conflito entre os Conselheiros Tutelares e os profissionais da unidade de acolhimento Residencial Professor Niso Prego. Isto evidencia o importante papel do CMDCA para mediação do mesmo, ouvindo as partes envolvidas para eventual tomada de medidas. Na análise da última reunião realizada em 2017, essa questão fica bastante evidenciada:

*O senhor presidente Aguinaldo relata que recebeu denúncias que a casa de acolhimento Niso Prego estaria devolvendo as crianças para os pais, pois os conselheiros tutelares estão alegando que a casa acolhedora não está cumprindo com as determinações dos conselheiros. A representante e a coordenadora da casa de acolhimento Niso Prego em defesa relata que não podem negar abrigo, os conselheiros tutelares levam crianças até a casa de acolhimento sem ter feito a busca de parentes de primeiro ou segundo grau e que a casa acaba fazendo essa busca, que no caso é trabalho dos conselheiros (...). As mesmas dizem que elaboraram um relatório e encaminharam para a defensoria pública, e reclama que a maioria dos conselheiros são arrogantes, quando a casa se recusa a fazer acolhimento desnecessário das crianças eles ameaçam a chamar a imprensa (CMDCA Goiânia. Ata da Assembleia Ordinária, 12/12/2017, p. 2, grifos nossos).*

A situação parece-nos ilustrativa da dificuldade de implementação de uma política pública, da resistência à quebra de paradigmas culturais tão arraigados no imaginário da sociedade como um todo, como se verifica em relação ao afastamento de crianças e adolescentes do convívio familiar e colocação em entidades de acolhimento institucional. É indicativa também do que se aparenta ser um certo distanciamento ou desconhecimento por parte do órgão que tem por prerrogativa – normatizar, controlar e fiscalizar esta política – executá-la de forma efetiva. À primeira vista, como indicativos a futuros e eventuais estudos, ressalta-se a tímida atuação de entidades que desenvolvem esse atendimento com assento e participação no Colegiado, explicada pela resistência em se fazer representar ou mesmo pela escassa quantidade de entidades que desenvolvam essa modalidade de atendimento. Tais questões podem ser sentidas e mensuradas no próprio fato dos Editais de fomento à Política de Acolhimento serem “desertos”, ou seja, com nenhuma entidade que atue diretamente no acolhimento de crianças e adolescentes, ter se habilitado para concorrer e as que o fizeram terem sido impugnadas justamente por não serem da área.

Em síntese, o Plenário se constitui o coração pulsante do Conselho, local em que valores são confrontados, acordos (tácitos, implícitos ou explícitos) são estabelecidos e interesses próprios ou da coletividade são externados. Ao apresentar as discussões de temas

que a nosso ver, ou foram mais recorrentes, ou de alguma forma chamaram mais a atenção durante a realização dessa pesquisa, buscou-se caracterizar a forma com que se dá o processo de deliberação no âmbito do CMDCA Goiânia, sua participação na política da criança e do adolescente ou mesmo eventualmente e indiretamente sua contribuição para a democracia.

#### **4.3.3. Da participação, engajamento e qualificação dos Conselheiros**

Antes de passar às observações finais sobre o processo deliberativo do Conselho, mesmo que sucintamente, convém discutir a atuação das Comissões Permanentes. Tratam-se de órgãos de natureza técnica e de caráter permanente nas áreas de: (i) Políticas Públicas para Infância e Adolescência; (ii) Orçamento, Finanças e Registros de Entidades; (iii) Mobilização e Formação; e (iv) Regulamentação do Processo de Escolha dos Conselheiros Tutelares. Estão previstas no Regimento Interno do CMDCA e também devem observar o princípio da paridade (Art. 25, Resolução N° 019/2009). Há também a previsão de formação de Grupos Temáticos, órgãos de natureza técnica e de caráter provisório criados para discussão de assuntos específicos (Art. 26). Aguinaldo Lourenço (SMEE), fala sobre a importância desses órgãos (grifos nossos):

*E elas têm facilitado e muito porque os problemas surgidos, *esses membros dessas comissões debatem depois chegam para o macro lá no colegiado com uma posição, com um encaminhamento aonde vai facilitar a deliberação ou vai diminuir as discussões ou questões de dúvidas desse colegiado**<sup>188</sup>.

Destarte, tanto no âmbito das Comissões Permanentes quanto no dos Grupos Temáticos<sup>189</sup> se dão as discussões prévias de assuntos que serão levados à Plenária. Entretanto, durante a realização da pesquisa ficam evidentes as queixas em relação ao funcionamento das Comissões. Nesse sentido, a Conselheira Eida Rincon (Associação Pestalozzi) “reclama da falta de participação de alguns integrantes da comissão. O senhor presidente complementa dizendo que uns trabalham mais que os outros [...] cobrou participação de todos” (CMDCA Goiânia. Ata da Assembleia Ordinária, 10/10/2017, p. 2). Edson Lucas aponta o funcionamento apenas de uma Comissão, “a de registro de entidades, na burocrática, só essa então”<sup>190</sup>. Embora não conste no Regimento descrição acerca de cada uma das Comissões, em ata de Assembleia Ordinária realizada em 08/08/2017, por ocasião da

<sup>188</sup> Entrevista concedida ao autor em 14/09/2017.

<sup>189</sup> Durante a realização da pesquisa não foram encontradas evidências quanto a existência de qualquer Grupo Temático instituído.

<sup>190</sup> Entrevista concedida ao autor em 14/09/2017.

formação das mesmas para o período 2017-2018, o Vice-Presidente Edson Lucas comenta sobre proposta de regulamentação encaminhada pelo aplicativo WhatsApp para conhecimento dos Conselheiros.

Em que pese durante a realização dessa pesquisa não se tenha feito o acompanhamento de qualquer reunião dessas comissões, desconhecendo-se a existência de atas de reuniões das mesmas, deve-se evidenciar o funcionamento da Comissão de Orçamento, Finanças e Registros – responsável pelas visitas às entidades e elaboração dos pareceres que são apresentados para deliberação do Pleno do CMDCA. De igual forma, cumpre-nos apontar que os pareceres apresentados por essa Comissão são sobejamente acatados pelo Pleno e denotam importante atividade deliberativa nessa esfera o que, em tese, pressupõe a necessidade de melhor qualificação de seus membros (CUNHA, 2010).

Ressalta-se que se o engajamento e frequência dos Conselheiros nas atividades das Comissões não é o desejável. Em levantamento feito nas listas de frequência de Assembleias Ordinárias e Extraordinárias realizadas durante o ano de 2017 verificou-se um comparecimento longe do ideal, destacando-se com 79% de comparecimento na Assembleia de Posse dos membros do CMDCA Goiânia e, no geral, ficando abaixo da metade em 7 das 12 reuniões realizadas naquele ano.

Tabela 4 - Comparecimento dos Conselheiros em Plenárias no ano de 2017

	Vinculação				Comparecimento			
	Total	Gov	Não Gov	Não Inf.	Ausente	%	Presente	%
14/02/2017	43	18	22	3	23	53,48	18	41,86
14/03/2017	36	18	16	2	22	61,11	14	38,88
23/03/2017	34	17	17	0	24	70,58	10	29,41
11/04/2017	41	19	20	2	25	60,97	16	39,02
20/06/2017	43	21	17	5	9	20,93	34	79,06
26/06/2017	34	16	17	1	13	38,23	21	61,76
08/08/2017	38	18	20	0	17	44,73	21	55,26
15/08/2017	33	16	16	1	19	57,57	14	42,42
12/09/2017	37	16	19	2	22	59,45	17	45,94
10/10/2017	38	17	20	1	22	57,89	18	47,36
14/11/2017	48	25	22	1	22	45,83	28	58,33
12/12/2017	43	19	22	2	19	44,18	26	60,46

Fonte: Elaboração do autor com base nas listas de frequência (2018).

Com base nessas listas, percebe-se também a baixa participação dos representantes governamentais. Numa análise comparativa de abordagem qualitativa da participação dos

representantes governamentais e não-governamentais no CMDCA Goiânia, percebe-se também uma maior participação e engajamento dos membros da sociedade civil nas reuniões do colegiado. Em última análise, cabe destacar a importância por parte do Conselho em fazer valer a previsão regimental de divulgação trimestral das listas de frequências de seus integrantes nas reuniões ordinárias, extraordinárias e comissões (Art. 24, XII, Resolução N° 019/2009).

Nas entrevistas realizadas com dois membros da sociedade civil e dois membros governamentais, foram unânimes em falar da baixa participação governamental no CMDCA. A Secretária-Geral Alessandra Araújo, representante governamental vinculada à Seplanh, confirma a falta de compromisso por parte do Governo e a importância da participação desses membros na qualificação dos debates em especial, em assuntos envolvendo a captação de recursos, aprovação de projetos e gestão do FMDCA (grifos nossos):

*Olha, o que eu percebo nessa primeira gestão que eu participei foi uma falta de compromisso do governamental. Quando eu estava na gestão desses dois primeiros anos. Primeiro que você chega de paraquedas e não sabe o que é esse Conselho, para você conseguir se organizar ali já passou quase que o período todo. Então assim, eram muitos faltosos, são órgãos chaves como a Segov, Sefin, são órgãos extremamente importantes, principalmente, porque passam por aprovações de dinheiro, e são pessoas que se você fala em finanças elas teriam essa habilidade, esse suporte de contabilidade para o grupo, que eu acho importante. Então eu acho que falta compromisso do governamental porque os não-governamentais estão ali sempre, uma falta ou outra, mas eles estão sempre presentes. Agora, o governamental começou com uma pessoa e logo não teve mais ninguém, aí o governamental no final tinha, no início já não tinha.<sup>191</sup>*

Ao opinar a respeito dessa participação paritária, o representante da sociedade civil e Vice-Presidente Edson Lucas (Cecom) lamenta a pouca qualidade dos gestores e dos representantes indicados pelo Poder Público. Tratam-se, em sua maioria, de servidores comissionados que desconhecem a competência e as atribuições dos próprios órgãos que representam. Ele fala também da necessidade de qualificação da própria sociedade civil e alerta para a atuação de seus representantes que, por vezes, buscam mais os interesses de suas entidades do que propriamente a discussão de políticas públicas e nem mesmo conhecem o funcionamento do Conselho que participam.

*Isso vai depender muito do representante que é indicado para integrar o colegiado. Se o governamental indica, não tenho nada contra servidor*

---

<sup>191</sup> Entrevista concedida ao autor em 17/09/2017.

*comissionado, a maioria não conhece nem o próprio órgão que ela representa, não tem uma visão do todo, ela não sabe nem quais são as linhas de ação da Secretaria que ele representa. Isso acontece com também nós da sociedade civil. Muitos vão preocupados com o recurso do Fundo, achando que a entidade estando lá dentro pode facilitar a aprovação, o repasse de dinheiro, voltado muito para o umbigo. Nós estamos passando por um período que eu diria assim um período crítico, onde as pessoas têm se voltado muito para a defesa do seu mundo, do seu eu e não pensa no coletivo. Eu acho que esse desafio nosso ele precisa. Passa por aí, mas não pode prevalecer isto, essa representatividade eu vejo que tanto da sociedade civil como também do próprio Poder Público ela precisa ser melhor qualificada até para que as pessoas tendo conhecimento da essência desse colegiados até do que está previsto em lei, nós teremos uma resposta muito mais eficaz para a implementação e implantação de políticas públicas. Porque o próprio gestor, muitos gestores tomam posse e desconhecem completamente a legislação vigente de todas as áreas. Pouquíssimos que conhecem, dá para contar na ponta dos dedos quem conhece, muitos acham que a roda está começando agora, que tem que estar inventando a roda, e a roda está inventada há muito tempo. O que nós temos que desenvolver com habilidade é fazer essa roda girar. Só que são áreas muito deficitárias de recursos humanos, tanto os governamentais há um déficit ou então necessitam de servidores efetivos nessas áreas e acaba não havendo. Eu diria sequência nas ações. Nós não temos uma política de Estado, nós temos política de Governo. Isso para políticas públicas da saúde, da educação, da assistência, é um desastre enorme. Por isso que é um começo e recomeço, começo e recomeço. E também dentro desses órgãos colegiados vão acontecer essas coisas também. (..) O governamental dá para contar na ponta dos dedos aqueles que têm um pouco mais de participação efetiva, mas tem, não são todos, mas existem, se não só votam, só fica no burocrático lá, voto com relatório e assim por diante, mas de querer pegar mesmo assim para ir lá integrar uma comissão, fazer visita, discutir, pesquisar, levar para o colegiado para estar amadurecendo.<sup>192</sup>*

Presidente do CMDCA e representante governamental, Aguinaldo Lourenço reconhece maior protagonismo da sociedade civil e indica fatores que a seu ver, impedem uma melhor atuação por parte dos representantes do Poder Público, em especial, um possível embate com a sociedade civil.

*Eu acredito que a sociedade civil organizada ainda é a que mais movimenta. Sabe por quê? Sou correto com minhas ações, na maioria das vezes o servidor ou o governamental, às vezes, ele vem para cá contrariado porque o chefe mandou, então ele tem que cumprir, então ele não está muito ligado nessas ações não. Sabe, e tem servidor público que ainda entende que a sociedade ou que comunidade é adversária, eu não entendo isso, ele não entendeu que é um servidor público, que ele tem que estar para atender as demandas da comunidade, da sociedade, em qualquer lugar que eu esteja, eu entendo sou um servidor público e tenho que prestar o meu serviço de*

---

<sup>192</sup> Entrevista concedida ao autor em 17/09/2017.

*excelência. Infelizmente alguns dos nossos pares do serviço público não têm essa visão e ainda não conseguiram entender isso.*

Tangencialmente, o grande protagonismo das instituições pode indicar também a incapacidade do Estado de suprir os serviços nesta área delegando a estas a execução mediante repasses através de convênios, ou mesmo, de projetos apresentados no âmbito do FMDCA (CUNHA, 2010).

As entrevistas realizadas, as análises das falas em atas, as observações das deliberações em Plenário, as baixas taxas de comparecimento dos representantes governamentais nas reuniões e a falta de preparo técnico e do próprio funcionamento do CMDCA coincidem com os estudos de Tatagiba (2002), Abers e Keck (2008), Dagnino (2002) e Lüchmann (2007) acerca da representatividade e da relação dos Conselheiros com suas entidades. Tais pontos podem ser assim resumidos: (i) tanto as manifestações dos representantes governamentais quanto as dos não-governamentais nas deliberações expressam as experiências e opiniões pessoais enquanto indivíduos e não as dos órgãos ou entidades que representam; (ii) desconhecimento por parte do CMDCA da política ambicionada pelo Governo Municipal para a área e, da mesma forma, por parte do que é deliberado no âmbito do Conselho e encaminhado ao Executivo (TATAGIBA, 2002); (iii) a pouca qualificação técnica de alguns Conselheiros promove ou a concentração dos debates em poucos (DAGNINO, 2002; ALMEIDA, 2006), ou mesmo leva à ausência dos debates, à baixa contestação (CUNHA, 2010);

Nesse sentido, em relação à preparação técnica, Liberati e Cyrino (2003, p. 59) alertam para o fato que a baixa qualificação e preparação dos Conselheiros de Direitos para atuação naquela esfera, pode ampliar o risco de cooptação, acomodação e legitimação pura e simples das ações do Poder Público: “É preciso que os membros que irão compor o Conselho conheçam a realidade onde irão atuar, dominem os dados estatísticos e adotem uma postura técnica, além da política, para a efetiva atuação”. A nosso ver, o fato dos debates se concentrarem em poucos conselheiros é bastante indicativo dessa falta de qualificação que passa a ser compreendida como natural e intrínseca ao funcionamento do Conselho, conforme se pode vislumbrar nas falas a seguir (grifos nossos):

*Sim, existe, têm conselheiros com maior ascendência sobre as pessoas porque ele está lá desde o início, construiu e está construindo e está mantendo essas ações. Sabe, o cara é antigo, mas foi ele que construiu, ele que pavimentou tudo isso aqui, então exerce certa liderança em relação aos demais, porque são dois anos; vou dizer assim renova aí trinta por cento (30 %), eles têm que ter um guia para poder seguir e geralmente esses que estão*

*a mais tempo se sobressaem e a tendência natural é alguém acompanhar* (Aguinaldo Lourenço/SMEE).<sup>193</sup>

*Olha, eu percebo que alguns conselheiros são mais fragilizados, são fragilizados por desconhecimento. Como eles não conhecem então eles acabam confiando no outro que tem conhecimento maior. Eu já assim, igual (São) Tomé, então se eu não estou convencida o outro tem que ter um discurso um argumento para me convencer* (Alessandra Araújo/Seplanh).<sup>194</sup>

Já o Conselheiro Edson Lucas (Cecom), respondendo ao questionamento acerca de eventual ascendência de determinado Conselheiro, ou pró-atividade de determinado segmento em relação ao outro, reconhece a superioridade da pauta não-governamental, o aspecto burocrático e relacionado aos interesses dos mesmos, quais sejam, ajustes nos planos de aplicação, aprovação de registros, atestados e de projetos.

*Você vai observar que inclusive quando se coloca, as entidades solicitam pontos pra pauta, nenhuma é para discussão de Políticas Públicas ou então para discussão de objetivos, princípios, operacionalização, mais é para ajuste de plano de ação, é pra pedir autorização pra fazer adequação no plano de aplicação dos projetos que foram aprovados que estão em execução. O que vai prevalecer é isso aí, então fica muito no campo burocrático. Então o Conselho a maior parte de tempo hoje nesse aspecto é um órgão pra tá referendando e eu diria até redimensionando, redirecionando as ações que as entidades desenvolvem.*

Interessante notar que essas deliberações excessivamente burocráticas foram ostensivamente ilustradas por atas nesse estudo anteriormente e apontam para a maior prevalência das funções de controle em detrimento do exercício de suas funções de formulação de políticas públicas. Tal fato pode indicar, como evidente em parte da literatura especializada, um menor grau de efetividade do Conselho (CUNHA, 2010).

No tocante à prevalência da capacidade de agenda da sociedade civil, Cunha aponta algumas possibilidades de reflexão: (i) em princípio denotaria sensibilidade dos governos que se sucederam em Goiânia e a valorização destes espaços participativos; (ii) eventualmente, o projeto político de governo não sendo participativo, indicaria para a possibilidade de manipulação dos temas a serem debatidos nesse Colegiado, ou mesmo, para a ratificação de decisões já tomadas pelo Executivo com vistas apenas aos recursos para execução de determinada política (CUNHA, 2010). Considerando que na contextualização histórica, política e associativa empreendidas em Goiânia notou-se em princípio pouca alteração com

<sup>193</sup> Entrevista concedida ao autor em 17/09/2017.

<sup>194</sup> Entrevista concedida ao autor em 13/11/2017.

relação aos projetos políticos do tipo, basicamente centrados em três partidos, convém analisar como os Conselheiros de Direitos percebem o projeto político do governo (grifos nossos):

*Você entrou em um ponto que é um dos principais questionamentos que eu tenho feito ultimamente. Vou dizer para você, em qualquer segmento você não tem plena liberdade, qualquer área, nem na família, nem na iniciativa privada, nem na comunidade, nem na igreja, nem no sindicato, agora falando de política aí as coisas são mais difíceis ainda. Às vezes, a pessoa tem uma aparência de ser aberto, democrático, mas aquele 'bicho' controla que olhe lá. Eu diria que é uma ação de estar pisando em ovos (Edson Lucas/Cecom).*

*Vou ser sincero com você, não tem diferença nenhuma, porque eu entendo a minha leitura, minha visão enquanto cidadão. O poder público não está preocupado com essas demandas. Criança e adolescente não votam, mas as vezes rende voto, então por algum período eu posso fazer algumas ações pontuais que vão dar visibilidade, mas nem isso eu tenho percebido, tanto aos Conselhos Tutelares quanto os Conselhos de Direitos. E aqui com uma maior dificuldade. Sabe quantas vezes eu fui recebido pelo Prefeito? Nenhuma. E sabe por que eu e o Colegiado não somos recebidos? Porque eu só vou levar demanda, e só demanda ruim. Eu não levo coisas boas para ele, porque quando nós vamos lá, nós vamos é cobrar, e não é nem cobrar é exigir que o que está lá na lei seja atendida (Aguinaldo Lourenço/SMEE).*

*É interessante que quando você tem o apoio, esse respaldo do governo, os próprios Conselheiros ficam mais estimulados. Nós tivemos uma gestão que foi, eu não lembro o período, foi quando o Professor Luiz (Luiz de Gonzaga Oliveira) foi Superintendente da Fumdec (1996 a 2000). Ele, não me lembro em qual governo (Nion Albernaz/PSDB) que foi inclusive quem instalou a sede do Conselho ali na Praça do Avião, do lado esquerdo ali. Ele era o Superintendente da Fumdec e Presidente do Conselho (Na verdade, foi Conselheiro do Cmasgyn). Para nós vemos que a questão política aí, às vezes, depende muito da força, da vontade, da afinidade que o gestor tem com a própria área. Ele vinha da Escola Técnica, tinha sido professor por muitos anos e ele assumiu a Superintendência e a Presidência do Conselho. Até à época as pessoas como o Superintendente do órgão pode ser Presidente. Foi a época melhor. Foi a época que eu avalio que todas as conquistas que tivemos foi nessa época (Maura Ferreira/Osceia).*

Considerando o fato do Conselheiro Edson Lucas vivenciar desde a criação à realidade do CMDCA, questionou-se sobre sua impressão em relação aos governos que aparentemente “estimulariam” mais a participação. Em resposta, expressou certo ceticismo na relação dos Governos com os Conselhos fazendo, na sequência, uma avaliação pessoal de algumas gestões municipais:

*Vivenciei na época do Darci Accorsi. Nós tivemos um embate em 93, esse camarada Igor Franco Montenegro. Que ele hoje está num cargo muito alto. Não posso nem contar, mas foi um arranca rabo no período, eu era assessor Chefe de Planejamento e ele era o assessor Chefe Administrativo da FUMDEC, não, Assessor Jurídico. Com a Lucide Accorsi. Então, nós tivemos esses embates, nós tivemos sempre dentro do Conselho. É tanto que você vê que era um período de concentração, as primeiras damas queriam concentrar a presidência e todos os órgãos colegiados. Essas experiências assim. É por isso que eu falo, não tem plena liberdade em governo nenhum não. Cada um com suas especificidades. Você pode observar lá, exercendo sua função, é pisando em ovos direto. Olha, o Pedro Wilson foi uma pessoa muito sensível nesse aspecto, acho que todos dentro da sua especificidade, porque o Nion teve a sensibilidade de criar mesmo que no estilo dele, mas criou. No aspecto formal, Darci Accorsi também num primeiro momento, tanto que me lembro de que disse assim: agora foram eleitos esses Conselheiros e agora como pagar esses Conselheiros?*

Uma última consideração no que diz respeito ao projeto político do governo e conforme prelecionado por Eleonora Cunha (2010). Mesmo com a pouca participação dos representantes governamentais, em três oportunidades verificou-se pouca discussão sobre os assuntos de políticas públicas apresentados, com aprovação ou encaminhamento para tal. Este fato, aparentemente, indica que tinham por objetivo ratificar decisões do Executivo com vistas à eventual obtenção de recursos. A primeira oportunidade se deu na discussão e aprovação do PMAS; a segunda, na discussão do PMACFC, inserido mediante acréscimo na pauta com a observação feita pelo Presidente do CMDCA, quanto à urgência com que são encaminhadas questões para deliberação naquele colegiado e os eventuais transtornos causados; e, mais recentemente, em relação ao Plano de Ação Municipal de Atenção Integral à Saúde a Adolescentes em Situação de Privação de Liberdade aprovado sem debates e encaminhado para publicação<sup>195</sup>, mesmo com a necessidade de alterações que seriam apresentadas em assembleia posterior, de antemão, conforme fala da representante da Secretaria de Saúde constante em ata, já contempladas no parecer<sup>196</sup>.

Superadas as discussões em torno da capacidade de a sociedade civil impor sua agenda e sobre os eventuais reflexos de um projeto político, cabe-nos apresentar um último ponto

<sup>195</sup> “Em seguida foi deliberado sobre o Plano de Ação de Saúde para o Socioeducativo 2017, após a leitura da relatoria, foi sugerido pelo conselheiro Edson Lucas que os pontos elencados fossem contemplados progressivamente. A representante da Secretaria de Saúde Sra. Aline Machado fez várias ponderações quanto as dificuldades encontradas sejam por falta de recursos materiais e humanos, conclamada a fazer as alterações solicitadas e essas cumpridas e constantes no Plano, considera-se esse aprovado e expeça a publicação no DOM, ficando para apresentação final com as adequações dia 11/04 ou próxima assembleia” (CMDCA Goiânia. Ata da Assembleia Extraordinária, 23/03/2017, p. 1).

<sup>196</sup> “Plano Socioeducativo pela SMS, sugeriu Genivalda algumas inclusões. SMS esclarece que muitas coisas já estão inclusas no Plano conforme parecer encaminhado” (CMDCA Goiânia. Ata da Assembleia Ordinária, 07/04/2017, p. 1).

observado, qual seja, a capacidade de produzir decisões. Segundo Cunha (2010), também conhecido como princípio da conclusividade, as decisões mesmo que provisórias podem contribuir para mensuração da qualidade deliberativa do Conselho. Em que pese tenha se observado um grande percentual de decisões referentes a registros e estas não se configurem de grande relevância ao que se propõe verificar, em princípio, as resoluções emanadas pelo CMDCA Goiânia em sua maioria dizem respeito a questões internas do Conselho, ao processo eletivo do CMDCA e, poucas, a exemplo da Resolução N° 059/2016, que aprovou o PMAS.

Outrossim, cabe destacar a peculiaridade que cerca a política de atendimento à criança e ao adolescente, e a grande responsabilidade que recai sobre o Conselho de Direitos, conforme destacado por Faria e Ribeiro (2010), ao realizarem pesquisa comparativa acerca dos Conselhos Municipais de Saúde, Assistência Social e da Criança e do Adolescente.

O estudo empreendido aponta uma peculiaridade observada em relação ao CMDCA, que diz respeito à ausência de definição dos representantes da sociedade civil que a integram, segundo estas, explicadas possivelmente, (i) pela inexistência de estrutura administrativa própria (secretaria, ministério, etc.), (ii) pela característica transversal de suas ações (saúde, assistência social, educação, etc.). Segundo as autoras, esses dois pontos podem impactar a capacidade do CMDCA de se organizar formalmente e indicar, conforme suas próprias palavras, que: “a noção de uma comunidade política de direitos da criança e do adolescente parece não se sustentar, dificultando, assim, mudanças no arcabouço institucional desta mesma política” (FARIA; RIBEIRO, 2010, p. 88).

Igualmente, parece-nos questão sensível conciliar os interesses individuais e da coletividade com vistas à formulação, controle e fiscalização da política de atendimento a crianças e adolescentes, a exemplo da própria participação na política, tão cobrada de cada cidadão enquanto indivíduo visando o bem de uma coletividade. Em tempos em que se verifica uma decepção ou aversão à política, impende-nos sopesar que os Conselheiros de Direitos desenvolvem função pública e não remunerada na qual lhes é exigido participação, tempo, estudo, leitura e relativa dedicação para as atividades de deliberação, formulação de pareceres, relatórios, entre outras.

*Sabe, tenho feito a leitura assim, hoje nós estamos muito individualistas, nós estamos cuidando, querendo acudir somente as nossas coisas e quando você fala que tem que doar seu tempo em favor de outrem se torna muito mais complicado, não que a gente não queira fazer, mas se torna muito mais complicado porque hoje eu estou muito mais centrado em acudir as minhas necessidades. Como é que eu vou despender tempo para acudir necessidade*

de outrem. Daí estar acontecendo o que está acontecendo em todos os setores. *Cada um preocupado só com os seus problemas, e entendo que os meus pares tem as dificuldades principalmente esse pessoal da sociedade civil porque aqui é doação, aqui é voluntariado, mesmo representando a minha instituição com o tempo que o cidadão tem lá e me cede pra que eu venha participar das reuniões para deliberar algumas ações, mas isso me toma tempo, porque às vezes tenho o compromisso de acudir uma outra situação em benefício da minha instituição e às vezes tenho que estar aqui, então é uma questão de escolha, não vou dizer que não é opcional, mas é uma questão puramente de escolha* (Aguinaldo Lourenço/SMEE, grifos nossos).

Destarte, mesmo que uma parte da literatura em tese seja cética e refratária a atuação e possível contribuição dos Conselhos de Direitos, considerando-os “organismos protocolares às secretarias municipais” (FERNANDES; BONFIM, 2005 *apud* ALMEIDA, 2006, p. 101) e questione seu potencial para influenciar as políticas públicas com a participação igual e paritária entre governo e sociedade civil, outra parcela de estudiosos (TATAGIBA, 2002; FUKS; PERISSINOTTO; SOUZA, 2004; ALMEIDA, 2006) também não deixará de evidenciar a contribuição destes espaços no sentido de mobilizar a atenção da sociedade para suas pautas, dar transparência e publicidade às ações do governo. Muito embora com todas as suas limitações, ainda assim tais espaços se constituem em mecanismos de contraponto e de reflexão das práticas governamentais.

## Conclusão

Não obstante o processo eleitoral brasileiro em nível nacional oficialmente deflagrado em agosto ainda não tenha finalizado no último domingo (7 de outubro), em vista dos resultados preliminares, das situações fáticas vivenciadas em seu decurso e das percepções possíveis até o presente momento temos um cenário de incerteza quanto ao futuro da democracia no país. Em rápida retrospectiva, e a subsidiar tal leitura, o processo sufragista ficou marcado por atentado a candidato presidencial, influência dos meios eletrônicos, provável “divisão” do eleitorado brasileiro, aparente aversão à política e aos políticos tradicionais, nova configuração partidária no Congresso Nacional, crescimento do percentual de abstenção desde 1998<sup>197</sup> e acirramento dos discursos eleitorais. Considerando, ainda, que esses aspectos espelham um movimento que já acontece há anos com nossos vizinhos latino-americanos e no restante do mundo, conforme antecipado no Boletim Latinobarómetro (2017), muito provavelmente os resultados e o que está por vir nas eleições de 2018 reforçam a impossibilidade de uma clara explicação sobre o que acontece atualmente e lance dúvidas e temores quanto ao futuro de nossa democracia.

Este temor se reflete nas idas e vindas democráticas de nosso país desde a Proclamação da República, conforme demonstrado ao longo deste trabalho. Aqui nos propomos, num primeiro momento, compreender a democracia em sua concepção hegemônica, os modelos alternativos a essa concepção, a percepção quanto aos efeitos de sua gradativa escalada como ideal inculcado no imaginário de várias nações no mundo, o que isso significou e tem significado com as crises de instabilidades democráticas vivenciadas mundo afora, os fortes questionamentos aos governos representativos e o novo papel exercido pelos cidadãos. Posteriormente, passou-se a tentativa de se compreender a relação conflituosa existente entre Estado e sociedade civil tendo em vista uma concepção habermasiana, na qual a sociedade civil atuaria para a efetivação dos direitos de cidadania mediante um sistema de conciliação e interatividade que utiliza as estruturas burocrático-governamentais para a realização de acordos políticos construídos por intermédio de fluxos comunicativos no âmbito da esfera pública. Vislumbrava-se assim, por intermédio desses procedimentos deliberativos, a possibilidade da sociedade civil legitimar suas demandas.

---

<sup>197</sup> Quase 30 milhões de eleitores não compareceram às urnas neste domingo (7), segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). O nível de abstenção, de 20,3%, é o mais alto desde as eleições de 1998, quando 21,5% do eleitorado não votou (Portal G1). Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/08/abstencao-atinge-203-maior-percentual-desde-1998.ghtml>>. Acesso em: 8 out. 2018.

Para compreender como se desenrolou essa relação entre sociedade civil e Estado até a forma com que se apresenta atualmente, objetivou-se apresentar o processo de consolidação dos direitos de cidadania no Brasil desde a República até a última transição democrática. A partir daí foi possível situar a relação entre agentes estatais e societários na construção das normas e políticas públicas direcionadas às crianças e adolescentes. O esgarçamento do regime ditatorial militar e o protagonismo de alguns setores da sociedade contribuiriam para que a possibilidade de participação da população na formulação de políticas públicas gradativamente se consolidasse no ideário do novo Estado Democrático de Direito a surgir com a CF/88. Nas palavras do professor Mário Lúcio Soares (2001), a participação popular se constituiria medida necessária da administração pública para a democracia, tendo em vista um paradigma de Estado que visava ao adensamento dos direitos fundamentais nas constituições e nos respectivos sistemas políticos.

A adoção de instrumentos participativos em nossa Constituição somados à incorporação do princípio da proteção integral e à adesão do Brasil à Convenção dos Direitos da Criança culminariam num novo paradigma legal instituído pelo ECA. Tal arranjo se baseava numa nova relação entre Estado e sociedade civil, na qual essa última se tornaria corresponsável pelo desenho de políticas públicas para crianças e adolescentes. Ademais, o legislador infraconstitucional ao criar o CMDCA e estabelecer como diretriz da política de atendimento a descentralização e municipalização, associadas à participação democrática da sociedade civil organizada, entendeu, primeiro, que a adoção de tais princípios proporcionasse uma fiel interpretação dos problemas locais no atendimento a crianças e adolescentes; segundo, que de posse do diagnóstico preciso se estabelecessem programas específicos de atendimento.

Os caminhos para consolidação desses novos direitos que se materializavam em nosso ordenamento legal a partir da década de 1990 seriam tortuosos, assentados num distanciamento natural entre o discurso e a prática política real, mas que tomariam corpo a partir da segunda metade dessa década, nos seguintes termos: *(i)* adoção de um discurso de modernização do Estado com a participação da sociedade civil; *(ii)* descentralização político-administrativa e a municipalização das políticas de saúde, assistência social, educação; *(iii)* disseminação de algumas experiências participativas para além das grandes e médias cidades (conselhos de direitos, orçamento participativo, etc.); *(iv)* estratégia de liberação de recursos aliada a implementação desses colegiados.

A partir da década de 2000, verificar-se-ia um processo de disseminação dos CMDCA em todo o país concomitante a um forte movimento visando o fortalecimento do SGD que culminou em inúmeros instrumentos legais e norteadores da execução da política nesta área. A nosso ver essas ocorrências, se não propriamente relacionadas às deliberações realizadas no âmbito dos Conselhos e dos processos conferencistas, foram amadurecidas nesses espaços e fruto de uma sociedade civil permanentemente mobilizada que possibilita: *(i)* a discussão e aprimoramento das políticas públicas; *(ii)* a promoção e o intercâmbio de experiências; *(iii)* a manutenção de lobbies de pressão que contrariando a opinião pública conseguem refrear ímpetos e alterações legislativas como a redução da maioria penal, mais recentemente tentada.

Estes instrumentos de participação democrática têm gerado, entretanto, muitos questionamentos e estudos visando aferir o grau de efetividade destes órgãos no tocante às políticas públicas com maior ênfase para a saúde, meio ambiente e assistência social, e em menor grau voltadas para crianças e adolescentes. Nesse sentido, com ênfase na capacidade propositiva e deliberativa do CMDCA Goiânia, procedeu-se a análise das deliberações, isto é, das ideias apresentadas, refletidas e debatidas pelos Conselheiros de Direitos integrantes do governo e da sociedade civil no âmbito desse órgão. Outrossim, historicamente, o reconhecimento dos direitos de cidadania de crianças e adolescentes no Brasil passam pelo enfrentamento à questões sensíveis cujas atribuições e responsabilidades em sua execução cabem aos municípios (educação infantil, saúde, assistência social, etc.), e apontam para a importância da atuação e pleno exercício das prerrogativas dos Conselheiros com prerrogativas no delineamento de políticas públicas desse segmento, justificando a importância em se compreender o funcionamento do CMDCA.

A escolha da efetividade deliberativa do CMDCA Goiânia como objeto de estudo desta pesquisa levou em consideração: *(i)* seu razoável tempo de existência já que foi instituída através da Lei Municipal Nº 6.966/1991, o que o coloca como um dos primeiros Conselhos efetivamente instalados após a CF/88; *(ii)* a possibilidade de vinculação de suas decisões à liberação de determinados recursos, incluindo a gestão do FMDCA e; *(iii)* o fato das deliberações de representantes governamentais e da sociedade civil em tese tornarem o Estado mais permeável a novas ideias.

Dentre as questões a motivar essa investigação tem-se: *(i)* a eventual contribuição para o aprimoramento da democracia; *(ii)* a forma com que a sociedade civil manifesta seus interesses e influenciam nas deliberações; *(iii)* a relação do CMDCA com o poder Executivo

municipal; *(iv)* a eventual contribuição dos representantes governamentais na qualificação dos temas debatidos. Para apurar as possíveis respostas a essas questões, o trabalho amparou-se no método qualitativo de pesquisa, com a realização de entrevistas, a observação de reuniões e deliberações e a análise interpretativa de atas, editais, leis de criação e do regimento do CMDCA, aprofundando-se nos documentos publicados entre 2015 e 2017.

Com vistas a compreender de que forma o CMDCA Goiânia executa seu papel na formulação e controle de políticas públicas para crianças e adolescentes, avaliou-se perfunctoriamente os momentos deliberativos quanto à frequência e participação dos atores integrantes do órgão (governamental/não-governamental); aos objetos deliberados; à forma com que são externados (apresentação de tema, discussão, contestação, proposta, contraproposta e decisão) e, finalmente; aos eventuais resultados produzidos (resolução, aprovação, encaminhamento ou moção) (AVRITZER, 2011). A partir disso, procedeu-se à análise de fatores sistêmicos (exógenos) e intrassistêmicos (endógenos), propostos para a avaliação da efetividade deliberativa (CUNHA, 2010; ALMEIDA, 2011; FARIA, RIBEIRO, 2010; CUNHA et al, 2011).

Assim, os fatores ou variáveis exógenas, especialmente relacionados à dinâmica associativa da cidade e ao projeto político de seus governantes, às suas características sociais, à sua capacidade administrativa e às características das políticas públicas foram perfunctoriamente apresentadas. Nesse estudo, restou constatado: *(i)* número razoável de instituições e associações não-governamentais; *(ii)* relativo número de conselhos (de gestão, de direitos, de políticas, etc.); *(iii)* duas experiências de execução do OP em duas administrações do PT e, finalmente; *(iv)* uma apropriação da temática participacionista afigurada nas últimas campanhas eleitorais. Entretanto, com base nesses indicativos aparentemente positivos não se permitiu atestar com relativa confiança que Goiânia seja de fato uma cidade permeável à participação, ou mesmo, sua população participativa ou não participativa, dada a necessidade de estudos indicativos a respeito, ou mesmo, de dados conforme vislumbrado no estudo apresentado sobre o OP (FONSECA, 2009). Destaca-se, finalmente, que em várias oportunidades verificou-se a contrariedade da sociedade civil com o Poder Público municipal em relação aos constantes atrasos nos repasses de convênios que refletem na atuação daqueles no Conselho.

Em relação às variáveis endógenas, ou seja, aos fatores vinculados ao desenho institucional do CMDCA, a exemplo de uma grande parcela desses Conselhos sua criação se deu no ano de 1991 e revogada posteriormente em 2006, num texto com alterações pontuais

que seguíam as modificações agregadas ao ECA e demais dispositivos legais. De igual sorte o regimento interno do CMDCA, atualizado por resolução em 2009, contém dispositivos importantes acerca da estrutura organizacional, da frequência de reuniões, da composição do Conselho, de como se dá o processo de inserção de pautas, de como são realizadas suas deliberações e finalmente tomadas suas decisões. Sob esse aspecto, verificou-se que o CMDCA Goiânia possui elementos que lhe permitem assegurar razoável estabilidade institucional com regras claras de seu funcionamento, de sua composição, de suas atribuições, do processo de escolha das entidades da sociedade civil, da forma com que se dá a indicação dos representantes governamentais, das competências de cada um dos órgãos internos (Plenário, Presidência, Secretaria-Executiva, Comissões Permanentes e Grupos Temáticos) e das atribuições dos membros do CMDCA (Presidência, Vice-Presidência, Secretário Geral e Conselheiros). Entretanto, conforme destacado por Cláudia Faria (2009, p. 7), “a positivação do direito não garante, por si só, a efetividade inclusiva”. Percebe-se que apesar de haver um instrumental norteador, o mesmo não é devidamente apropriado pelos próprios Conselheiros de Direitos. Isso se justifica, em parte, pela ausência de estímulo e capacitação para a instrumentação destas normativas.

Ademais, muito embora se tenha verificado uma grande capacidade da sociedade civil de inserção de pautas nas deliberações realizadas pelo Pleno, não necessariamente se vislumbrou vinculação deste potencial com um possível incentivo ou abertura dos governos que se sucederam em Goiânia desde a criação do CMDCA. Isso se dá pela própria estrutura administrativa e de recursos humanos disponibilizada a esse órgão, que a impede de realizar suas atribuições legais em plenitude, manifesta, por exemplo, pela ausência de uma Secretária-Executiva em sua composição e das dificuldades impostas por tal situação. Aparentemente ante a inexistência de um projeto político participativo de governo, poder-se-ia aventar a possibilidade de uma atuação do Poder Público visando à manipulação dos temas que são debatidos no âmbito desse Colegiado. Porém, a ausência (SMS e SMEE não indicaram representantes) ou pouca frequência dos representantes governamentais nas plenárias e mesmo a falta de preparo destes nos impede de levar adiante essa reflexão. Nas entrevistas apontou-se o pouco compromisso dos representantes governamentais, gestores e servidores comissionados desprovidos de conhecimento acerca do funcionamento do

CMDCA e, até mesmo, “servidor público que ainda entende que a sociedade ou que comunidade é adversária”<sup>198</sup>.

Nas três oportunidades estudadas – discussão e aprovação do PMAS, discussão do PMACFC e discussão e aprovação do Plano de Ação Municipal de Atenção Integral à Saúde a Adolescentes em Situação de Privação de Liberdade – a forma com que foram inseridas em pauta, o caráter emergencial dado, a forma de apresentação pelas técnicas responsáveis pela gestão da política pública em questão e, finalmente, como foram discutidas e deliberadas, corroboram para a possibilidade de que o CMDCA Goiânia esteja meramente ratificando decisões já tomadas pelo Executivo. As evidências apresentadas objetivam essa tese e sugerem apenas uma “anuência” do CMDCA eventualmente necessária para o acesso a recursos federais com vistas a execução dessas políticas (CUNHA, 2010).

Percebeu-se ainda que o CMDCA se reúne em Assembleias Ordinárias de forma regular, geralmente às segundas terças-feiras do mês, com pontuais Assembleias Extraordinárias para votação de temas que necessitam de deliberação emergenciais e na eminência do exaurimento de prazos, tendo se observado muitas reuniões no ano de 2015, ano do processo eleitoral da escolha de Conselheiros Tutelares de Goiânia. Pela leitura de atas e observação das Plenárias verificou-se que parte considerável das discussões referem-se à aprovação e reprovação dos registros, de atestado de funcionamento, inscrição de programas e das prestações de contas, estas últimas resultando inclusive em eventual aplicação de penalidades por incorreções na aplicação de recursos do FMDCA.

Essas atividades são de natureza mais burocrática e, a nosso ver, possuem em tese menor relevância se comparada às demais atribuições, mas se justificam pois fazem parte das atribuições do Conselho, de exigência legal para funcionamento das entidades e ao mesmo tempo a execução de programas destinados a uma parcela sensível da população. Convém ilustrar algumas percepções acerca das discussões e de seus resultados: *(i)* a falta de preparo das organizações da sociedade civil para elaboração de projetos, especialmente percebidas durante o processo editalício visando primeiramente os recursos destinados pelo Itaú/Empresa e depois pelo próprio FMDCA; *(ii)* incertezas jurídicas e legais; *(iii)* uma aparente disputa pelos recursos entre as entidades; *(iv)* pareceres que aparentemente privilegiam a intenção ou caráter honroso da iniciativa ou objetivo proposto no projeto pelas entidades à observância de aspectos legais.

---

<sup>198</sup> Aginaldo Lourenço (SMEE), Presidente do CMDCA Goiânia. Entrevista concedida ao autor em 17/09/2017.

A despeito das percepções acima prolatadas é importante observar a necessidade do próprio Conselho, no âmbito de sua atribuição de formulação da política de atendimento à criança e do adolescente, prever e sugerir ações de formação continuada aos Conselheiros de Direitos e à sociedade civil. Outra importante questão diz respeito à sua capacidade de produzir decisões e mesmo externá-las, que contribuiriam para entendimentos horizontalizados acerca de questões polêmicas e que poderiam ser observados em casos semelhantes deliberados por aquele colegiado.

Por oportuno recomenda-se fortemente uma relação dialógica e atuação conjunta entre o CMDCA e os demais conselhos de políticas públicas, em especial, da Educação, da Assistência Social e da Saúde no sentido de consolidar entendimentos acerca de políticas públicas complementares e transversais visando maior alcance e mobilização em relação às demandas e deliberações desses Conselhos. A própria atuação conjunta entre Conanda e CNAS por ocasião da regulação do PNCFC seria exemplificativa da necessidade dessa proximidade, no caso, de deliberação plenária conjunta entre CMDCA Goiânia e Cmasgyn, na discussão da versão municipal da política de acolhimento institucional, considerando a proximidade física (se encontram no mesmo prédio) e, ainda, o fato evidenciado durante o acompanhamento de uma plenária que indica um potencial conflito existente entre os Conselheiros Tutelares e profissionais da unidade municipal Residencial Niso Prego, executora desse atendimento.

Após a realização do trabalho verifica-se que há muito por fazer e apenas o estabelecimento de marcos não será suficiente se o Executivo municipal não oferecer estrutura e autonomia de trabalho ao CMDCA Goiânia. Por outro lado, as discussões de temas importantes de políticas públicas vêm sendo sistematicamente relegadas pelo CMDCA, se tornando óbices à uma atuação mais contundente enquanto formuladores das políticas públicas destinadas às crianças e adolescentes. A situação parece-nos ilustrativa da dificuldade de implementação de uma política pública, de um ideal de democracia participativa, enfim, da resistência à quebra de paradigmas culturais tão arraigados no imaginário da sociedade como um todo e à descentralização e compartilhamento do poder.

As questões descritas ao longo desse estudo parecem corroborar para o entendimento de parte dos pesquisadores quanto à dificuldade imanente de se mensurar a condição que o CMDCA Goiânia possui para decidir, influenciar, controlar e produzir resultados sobre determinada política pública (CUNHA, 2009). Parece-nos, por outro lado, claramente injusto que simplesmente apontemos no sentido de que sua atuação seja eficaz ou ineficaz sem que se

leve em consideração que ainda se constitui num espaço único, criado e mantido pelo Estado, à disposição da sociedade para a discussão da política da criança e do adolescente em tempos os quais as pessoas fazem suas escolhas políticas segundo redes sociais. Acerca da importância de se prover espaços do tipo, Cohen (1989, p. 31) defende a necessidade do poder público mantê-los como compromisso com a democracia: “de outro modo, a provisão pública expressa o compromisso básico de uma ordem democrática com a resolução de questões políticas por meio da livre deliberação entre iguais”.

Nesse sentido, razão assiste, primeiro, que não se caia na tentação de se vincular determinado efeito a uma causa (LAVALLE, 2011). E segundo, que não se crie expectativas de mudanças empreendidas por instituições como o CMDCA Goiânia, dada a natural dificuldade de correlacionar o sucesso das políticas públicas destinadas a crianças e adolescentes às decisões tomadas no referido órgão. Para além dessa discussão quanto à efetividade, resta evidenciado a importância quanto ao seu caráter pedagógico, de formação política, de preparação para o debate, para o exercício perene de tolerância e respeito à opinião alheia tão raros na atualidade (DAGNINO, 2002). Ao ter contato com os documentos, experimentar as deliberações travadas naqueles espaços, ouvir Conselheiros de Direitos cujas histórias de vida se confundem com a defesa da causa da criança e do adolescente se compreende a importância do órgão nestes quase trinta anos de existência e quão pouco reconhecido é o trabalho desempenhado pelos mesmos.

## Referências Bibliográficas

ABERS, Rebecca Neaera; KECK, Margaret E.. Representando a diversidade: Estado, sociedade e "relações fecundas" nos conselhos gestores. Caderno CRH [online], v. 21, n. 52, p. 99-112, 2008.

ABRINQ, INESC, UNICEF. **De olho no orçamento criança**. São Paulo: ABRINQ, INESC, UNICEF, 2005. ISBN 85-88060-21-3. Disponível em: <[https://www.unicef.org/brazil/pt/de\\_olho\\_orcamento\\_crianca.pdf](https://www.unicef.org/brazil/pt/de_olho_orcamento_crianca.pdf)>. Acesso em: 24 jul. 2018.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006 [1998]. p. 173-200.

ACCORSI, Adriana. **Plano de Governo 2017/2020**. Goiânia: Coligação Vida e Paz (PT, PCdoB, PEN, Pros, PTdoB e PPL), 2016a. 50 p. Disponível em: <[http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/GO/93734/2/90000013307/proposta\\_governo\\_1471039206232.pdf](http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/GO/93734/2/90000013307/proposta_governo_1471039206232.pdf)>. Acesso em: 08 set. 2018.

\_\_\_\_\_. A participação direta é uma necessidade. **O Popular**, Goiânia, 01 set. 2016b. Disponível em: <<https://www.opopular.com.br/editorias/politica/adriana-accorsi-a-participa%C3%A7%C3%A3o-direta-%C3%A9-uma-necessidade-1.1142099>>. Acesso em: 08 set. 2018.

ALMEIDA, Debora Cristina Rezende de. **Conselhos municipais de saúde e educação: distintos padrões de participação política**. 2006. 210 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2006.

\_\_\_\_\_. **Repensando representação política e legitimidade democrática: entre a unidade a pluralidade**. 2011. 371 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

\_\_\_\_\_; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. p. 109-24.

ALMOND, Gabriel A.; VERBA, Sidney. **The civic culture: political attitudes and democracy in five nations**. California: Sage Publications, 1989.

ARAÚJO, Cícero. Razão pública, bem comum e decisão democrática. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 157-169.

ARRETCHE, Marta T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66,

jun. 1996. Disponível em: <[http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/rbcs31\\_03.pdf](http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/rbcs31_03.pdf)>. Acesso em: 22 fev. 2019.

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun. 1999. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69091999000200009>>. Acesso em: 02 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, Editora Fiocruz, 2012.

AVRITZER, Leonardo. **A moralidade da democracia**: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. São Paulo: Perspectiva, 1996.

\_\_\_\_\_. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.

\_\_\_\_\_. Introdução. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 93-128.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n. 2, p. 383-98, nov. 2012.

\_\_\_\_\_. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. p. 13-26.

\_\_\_\_\_. **Impasses da democracia no Brasil**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

\_\_\_\_\_; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria & Sociedade**, Belo Horizonte; número especial, p. 16-41, maio 2005.

\_\_\_\_\_; SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

BAVA, Silvio Caccia. A construção democrática e o futuro. **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, 4 fev. 2008. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/a-construcao-democratica-e-o-futuro>>. Acesso em: 24 jun 2018.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Tradução Carmen C. Varriale et al. 11 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BOEIRA, Daniel Alves. Menoridade em pauta em tempos de ditadura a CPI do Menor (Brasil, 1975-1976). **Revista Angelus Novus**, São Paulo, Ano V, n. 8, p. 179-98, 2014.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BORGES, Laryssa. Para juristas, decreto de Dilma coloca o país na rota do bolivarianismo. **VEJA**, Política, 4 jun. 2014. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/politica/para-juristas-decreto-de-dilma-coloca-o-pais-na-rota-do-bolivarianismo>>. Acesso em: 22 fev. 2019.

BRASIL. Decreto N° 16.272, de 20 de dezembro de 1923. **Diário Oficial [da] União**, Rio de Janeiro, DF, 21 dez. 1923, Seção 1, p. 32391 (Publicação Original). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-16272-20-dezembro-1923-517646-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 31 ago. 2018.

BRASIL. Decreto N° 16.388, de 27 de fevereiro de 1924. **Diário Oficial [da] União**, Rio de Janeiro, DF, 06 mar. 1924, Seção 1, p. 6171 (Republicação). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-16388-27-fevereiro-1924-518280-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 01 set. 2018.

BRASIL. Decreto n° 21.518, de 13 de junho de 1932. **Diário Oficial [da] União**, Rio de Janeiro, DF, 20 fev. 1933, Seção 1, p. 3545 (Publicação Original). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21518-13-junho-1932-517487-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. **Diário Oficial [da] União**, Rio de Janeiro, DF, Seção 1, Suplemento, 16 jul. 1934, p. 1 (Publicação Original). Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 25 maio 2018.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. **Diário Oficial [da] União**, Rio de Janeiro, DF, Seção 1, 10 nov. 1937, p. 22359 (Publicação Original). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em: 25 maio 2018.

BRASIL, Decreto-lei N° 2.024, de 17 de fevereiro de 1940. **Diário Oficial [da] União**, Rio de Janeiro, DF, 23 fev. 1940, Seção 1, p. 3125 (Publicação Original). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2024-17-fevereiro-1940-411934-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 23 abr. 2018.

BRASIL. Decreto-Lei N° 3.799, de 05 de novembro de 1941. **Diário Oficial [da] União**, Rio de Janeiro, DF, 11 nov. 1941, Seção 1, p. 21338 (Publicação Original). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3799-5-novembro-1941-413971-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. **Diário Oficial [da] União**, Rio de Janeiro, DF, 19 set. 1946, Seção 1, p. 13059 (Publicação Original). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 25 maio 2018.

BRASIL. Ato Institucional N° 1, de 09 de abril de 1964. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, Seção 1, p. 3.193. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br//CCIVIL\\_03/AIT/ait-01-64.htm](http://www.planalto.gov.br//CCIVIL_03/AIT/ait-01-64.htm)>. Acesso em: 01 set. 2018.

BRASIL. Ato Institucional N° 2, de 27/10/1965. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, Seção 1, p. 11.017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br//CCIVIL\\_03/AIT/ait-02-65.htm](http://www.planalto.gov.br//CCIVIL_03/AIT/ait-02-65.htm)>. Acesso em: 01 set. 2018.

BRASIL. Lei Federal N° 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 05 jul. 1965. Seção 1, p. 6241 (Publicação Original). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4717.htm)>. Acesso em: 25 maio 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 24 jan. 1967, Seção 1, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em: 25 maio 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, Seção 1, 5 de out. 1988, p. 1 (Publicação Original). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 25 maio 2018.

BRASIL. Lei Federal N° 7.998 de 11 de jan. 1990. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 12 jan. 1990. Seção 1, p. 874. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/l7998.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l7998.htm)>. Acesso em: 25 maio 2018.

BRASIL. Decreto N° 99.244, de 10 maio de 1990. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 11 maio 1990. Seção 1, p. 8869. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1990/decreto-99244-10-maio-1990-334848-norma-pe.html>>. Acesso em: 24 jun. 2018.

BRASIL. Lei Federal N° 8.036, de 11 de maio 1990. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 14 maio 1990. Seção 1, p. 8965. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8036consol.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8036consol.htm)>. Acesso em: 25 maio 2018.

BRASIL. Lei Federal N° 8.069, de 13 de julho de 1990. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Seção 1, p. 13563. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm)>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. Decreto N° 99.683, de 08 de nov. 1990. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 9 nov. 1990. Seção 1, p. 21368. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D99683impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99683impressao.htm)>. Acessado em 09/06/2018.

BRASIL. Lei Federal N° 8.213, de 24 de jul. 1991. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 25 jul. 1991. Seção 1, p. 14809. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8213cons.htm)> Acesso em: 25 maio 2018.

BRASIL, Lei Nº 8.242, de 12 out. 1991. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/18242.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/18242.htm)>. Acessado em: 10 jun. 2018.

BRASIL. Medida Provisória Nº 813, de 01 jan. 1995. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 01 jan. 1995. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1995/medidaprovisoria-813-1-janeiro-1995-377320-norma-pe.html>>. Acessado em: 27/06/2018.

BRASIL. Decreto Nº 1.366, de 12 de jan. 1995. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 13 jan. 1995. Seção 1, p. 665. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1995/d1366.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/d1366.htm)>. Acessado em: 02 jul. 2018.

BRASIL. Lei Federal Nº 9.709, de 18 nov. 1998. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 19 nov. 1998. Seção 1, p. 9. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm)>. Acesso em: 25 maio 2018.

BRASIL. Decreto Nº 5.089, de 20 maio 2004. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 21 maio 2004. Seção 1, p. 5. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5089.htm#art16](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5089.htm#art16)>. Acesso em: 10 jun. 2018.

BRASIL. Lei Federal Nº 11.648, de 31 de mar. 2008. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 31 mar. 2008. Edição extra, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/111648.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111648.htm)>. Acesso em: 25 maio 2018.

BRASIL. Decreto Nº 9.028, de 6 de abr. 2017. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 07 abr. 2017. Seção 1, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9028.htm#art9](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9028.htm#art9)>. Acesso em: 25 maio 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. 2. ed. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 2011 [1998].

\_\_\_\_\_; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006 [1998].

BRINDEIRO, Geraldo. Anais da III Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente: Uma década rumo ao terceiro milênio. Brasília, DF, 22 - 26 de nov. 1999, Conanda. Disponível em: <<http://www.direitosdacrianca.gov.br/conferencias/3a-cndca/anais-da-3a-cndca-1999/view>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CAETANO, Haroldo. O Texas é aqui: meninos mortos na prisão de Goiás. **Justificando**, 21 jun. 2018. Disponível no site: <<http://justificando.cartacapital.com.br/2018/06/21/o-texas-e-aqui-meninos-mortos-na-prisao-de-goias/>>. Acessado em: 20/07/2018

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Resolução** Nº 21, de 20 de maio 1975. Distrito Federal: Câmara dos Deputados, Diário do Congresso Nacional, maio 1975, Seção I, p. 2999-3001.

Retirado do site:. Disponível em:

<<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD21MAI1975.pdf#page=>>. Acesso em: 05 maio 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Resolução** Nº 22, de 23 de junho 1976. Distrito Federal: Câmara dos Deputados, Diário do Congresso Nacional, jun. 1976, seção I, p. 6153.

Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD29JUN1976.pdf#page=1>>. Acesso em: 05 maio 2018.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos à obra Brasil:** proposta de governo. Brasília, 1994. 300p.

\_\_\_\_\_. Reforma do Estado. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.).

**Reforma do Estado e administração pública gerencial.** 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006 [1998]. p. 15-20.

CARVALHO, José Murilo de. **Os bestializados:** o Rio de Janeiro e a República que não foi. São Paulo, Companhia das Letras, 1987.

\_\_\_\_\_. **Cidadania no Brasil:** o longo caminho. 24 ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2018.

CARVALHO, Luiz Maklouf. **1988:** Segredos da Constituinte: os vinte meses que agitaram e mudaram o Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2017.

CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança:** movimentos sociais na era da internet. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro, Zahar, 2013.

CASTRO, Jorge Abrahão de; CARDOSO JR., José Celso. Políticas sociais no Brasil: gasto social do governo federal de 1988 a 2002. In: JACCOUD, Luciana (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo.** Brasília: IPEA, 2005. p. 261-318.

CEPEC/UFMG. **Resolução** Nº 1064, de 02 de dezembro de 2011. Goiânia: CEPEC/UFMG, dez. 2011. 14p.

CMDCA. **Resolução** Nº 19, de 28 de janeiro de 2009. Goiânia: CMDCA, jan. 2009. 12p.

COELHO, Vera Schattan P. Uma metodologia para análise comparativa de processos participativos: pluralidade, deliberação, redes e política de saúde. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil:** estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. p. 279-95.

COHEN, Joshua. Deliberation and democratic legitimacy. In: HAMLIN, Alan; PETIT, Philip. **The good polity:** normative analysis of the state. New York: Basil Blackwell, 1989. p. 17-31.

\_\_\_\_\_. Reflections on Habermas on democracy. **Ratio Juris**, Cambridge, v. 12, n. 4, 1999, p. 385-416.

\_\_\_\_\_; FUNG, Archon. Democracia radical. **Política & Sociedade**, Florianópolis, n. 11, p. 221-37, out. 2007.

\_\_\_\_\_; SABEL, Charles. Directly-Deliberative Polyarchy. **European Law Journal**, Malden, v. 3, n. 4, p. 313-42, dez. 1997.

COLLOR de MELLO, Fernando. **Discurso pronunciado por sua excelência o Senhor Fernando Collor, Presidente da República Federativa do Brasil, na reunião ministerial: os direitos da criança.** Brasília, DF, 31 de maio 1990. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-collor/discursos/1990/40.pdf/view>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Discurso pronunciado por sua excelência o Senhor Fernando Collor, Presidente da República Federativa do Brasil, na reunião da instalação do Ministério da Criança.** Brasília, DF, 15 de jul. 1990. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-collor/discursos/1990/59.pdf/view>> Acessado em: 10 de jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Intervenção apresentada por Sua Excelência o Senhor Fernando Collor, Presidente da República Federativa do Brasil, na sessão de trabalho da Cúpula Mundial pela Criança.** Brasília, DF, 30 de set. 1990. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-collor/discursos/1990/94.pdf/view>>. Acessado em: 10 de jun. 2018.

CONANDA. **Resolução** Nº 49, de 28/11/1996. Convoca a II Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente a ser realizada, em Brasília, no período de 17 a 20 de agosto de 1997. Disponível em: <<http://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/001-099-coletanea-das-resolucoes-de-001-a-099-do-conanda/view>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

CONANDA. **Resolução** Nº 59, de 19/07/1999. Dispõe sobre a convocação da III Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/001-099-coletanea-das-resolucoes-de-001-a-099-do-conanda/view>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

CONANDA. **Resolução** Nº 67, de 23/04/2001. Dispõe sobre a convocação da IV Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/001-099-coletanea-das-resolucoes-de-001-a-099-do-conanda/view>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

CONANDA. **Resolução** Nº 86, de 12/03/2003. Dispõe sobre a convocação da V Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/001-099-coletanea-das-resolucoes-de-001-a-099-do-conanda/view>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

CONANDA. **Resolução** Nº 103, de 27/04/2005. Dispõe sobre a convocação da VI Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/103-resolucao-103-de-27-de-abril-de-2005/view>> Acesso em: 18 jul. 2018.

CONANDA. **Resolução** Nº 120, de 14/12/2006. Dispõe sobre a convocação da VII Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

Disponível em: <<http://www.direitodacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/120-resolucao-120-de-14-de-dezembro-de-2006/view>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

CONANDA. **Resolução** N° 134, de 13/04/2009. Dispõe sobre a convocação da VIII Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.direitodacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/134-resolucao-134-de-13-de-abril-de-2009/view>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

CONANDA. **Resolução** N° 145, de 16/03/2011. Dispõe sobre a convocação da IX Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.direitodacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/145-resolucao-145-de-16-de-marco-de-2011/view>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

CONANDA. **Resolução** N° 166, de 05/06/2014. Dispõe sobre a convocação da X Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.direitodacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/166-resolucao-166-de-05-de-junho-de-2014/view>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

CONANDA. **Resolução** N° 202, de 21/11/2017. Brasília, Conanda. Dispõe sobre a convocação da XI Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.direitodacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/resolucao-no-202-de-21-de-novembro-de-2017>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

CONANDA/CNAS. **Plano** nacional de promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária. Brasília, 2006. Disponível em: <[https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/Plano\\_Defesa\\_CriancasAdolescentes%20.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Plano_Defesa_CriancasAdolescentes%20.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2018.

CONANDA/CNAS. **Resolução Conjunta** N° 1, de 13/12/2006. Elaborada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e CONANDA. Publicado no Diário Oficial [da União, N° 244, Seção 1, p. 107, 21/12/2006.

CORTES, Soraya Vargas. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. p. 137-149.

COSTA, Adriano Sousa. **A decisão racional dos governantes pelo (des)cumprimento das soluções no âmbito da Comissão Interamericana de Direitos Humanos em face dos custos presumidos de implementação**. 2018. 134 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2018.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Efetividade deliberativa: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997/2006)**. 2009. 347 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

\_\_\_\_\_. Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos conselhos municipais de Assistência Social. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 93-128.

\_\_\_\_\_. ALMEIDA, Débora Cristina Rezende de; FARIA, Claudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. p. 297-321.

DA SILVA, Luis Inácio Lula. Pronunciamento. In: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Presidência da República do Brasil. **Anais da V Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Brasília: SEDH, 2004. p. 32-33. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Crianca\\_adolescente\\_V/relatorio\\_regimento\\_deliberacoes\\_5\\_conferencia\\_direitos\\_crianca\\_adolescente.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Crianca_adolescente_V/relatorio_regimento_deliberacoes_5_conferencia_direitos_crianca_adolescente.pdf)>. Acesso em: 22 fev. 2019.

DAGNINO, Evelina. **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

\_\_\_\_\_. Os movimentos sociais e a construção da democracia no Brasil: Tendências recentes. **Journal of Iberian and Latin American Studies**, Melbourne, v. 7, n. 1, p. 75-104, 2001.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006. p. 13-92.

DAHL, Robert. **A democracia e seus críticos**. Tradução Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

D'ARAÚJO, Maria Celina Soares. Elites burocráticas, dirigentes públicos e política no Poder Executivo do Brasil. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Redemocratização e mudança social no Brasil**. ebook. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014. n. p.

DEMO, Pedro. Menor abandonado – algumas questões do ponto de vista da política social. **Forum Educacional**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 51-68, abr./jun. 1979.

DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. Introduction: The Discipline and Practice of Qualitative Research. In: \_\_\_\_\_. **Collecting and Interpreting Qualitative Materials**. 3 ed. Thousand Oaks: Sage, 2008. p. 1-44.

DRÈZE, Jean; SEN, Amartya. **Glória incerta: A Índia e suas contradições**. Tradução Ricardo Doninelli Mendes, Laila Coutinho. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

DUNN, John. **A história da democracia: um ensaio sobre a libertação do povo**. São Paulo: Editora Unifesp, 2016.

EVANS, Peter. Government action, social capital and development: Review the evidence on synergy. **World Development**, v. 24, n. 6, p. 178-209, 1996.

FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e processo político no Brasil. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (Org.). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 33-96.

FARIA, Cláudia Feres. Os determinantes da efetividade democrática da participação social. In: GOMES, Ana M. R. et al. **Metodologias e participação**. Módulo III do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. Belo Horizonte: UFMG. 2009.

FARIA, Cláudia F.; RIBEIRO, Uriella C. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas? In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 57-92.

FELTRAN, Gabriel de Santis. Deslocamentos – trajetórias individuais, relações entre sociedade civil e Estado no Brasil. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo (Org.). **A luta pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006. p. 371-416.

FILHO, Expedito; PETRY, André. Lições da marcha descalça. **Revista Veja**, São Paulo, Editora Abril, Edição 1492, 23 abr. 1997.

FOA, Robert Stefan; MOUNK, Yascha. A desconexão democrática. **Journal of Democracy em Português** [online], v. 5, n. 2, p. 19-21, out. 2016.

FONSECA, Jumária Fernandes Ribeiro. **O Orçamento Participativo e a gestão democrática de Goiânia**. 2009. 149 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Planejamento Territorial, Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2009.

FROTA, Maria Guiomar da Cunha. **Associativismo civil e participação social: desafios de âmbito local e global na implementação dos direitos da criança**. 2004. 200 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

FUKS, Mario; PERISSINOTTO, Renato; SOUZA, Nelson (Org.). **Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná**. Curitiba: UFPR, 2004.

FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin. Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance. **Politics & Society** [online], v. 29, n. 1, p. 5-41, mar. 2001.

G1 GOIÁS. '**Vai sair mais monstro**', diz menor sobre centro de internação em Goiás. 19 ago. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/goias/noticia/2015/08/vai-sair-mais-monstro-diz-menor-sobre-centro-de-internacao-em-goias.html>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

GARAPON, Antoine. **O juiz e a democracia: o guardião das promessas**. Tradução Maria Luiza de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

GASPARI, Elio. **A ditadura envergonhada**. 2. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GOIÂNIA. **Lei Orgânica do Município de Goiânia (1990)**. Disponível em: <[http://www.camaragyn.go.gov.br/arquivos/LEI\\_ORGANICA\\_2014\\_59.pdf](http://www.camaragyn.go.gov.br/arquivos/LEI_ORGANICA_2014_59.pdf)>. Acesso em: 12 jun. 2017.

GOIÂNIA. Lei Municipal nº 6.966, de 12 de junho de 1991. Dispõe sobre a Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente no Município, e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Município de Goiânia**, Goiânia, GO, 21 jun. 1991. Disponível em:

<[http://www.goiania.go.gov.br/Download/legislacao/diariooficial/1991/do\\_19910621\\_00000961.pdf](http://www.goiania.go.gov.br/Download/legislacao/diariooficial/1991/do_19910621_00000961.pdf)> Acesso em: 28 out. 2017.

GOIÂNIA. Lei Municipal nº 7.181, de 18 de fevereiro de 1993. Introdz modificações da Lei Nº 6.966, de 12.06.91, e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Município de Goiânia**, Goiânia, GO, 21 jun. 1991. Disponível em:

<[http://www.goiania.go.gov.br/Download/legislacao/diariooficial/1993/do\\_19930315\\_000001022.pdf](http://www.goiania.go.gov.br/Download/legislacao/diariooficial/1993/do_19930315_000001022.pdf)> Acesso em: 28 out. 2017.

GOIÂNIA. Lei Municipal nº 8.483, de 29 de setembro de 2006. Dispõe sobre a Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente no Município, e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Município de Goiânia**, Goiânia, GO, 10 out. 2006. Disponível em:

<[http://www.goiania.go.gov.br/Download/legislacao/diariooficial/2006/do\\_20061010\\_000003980.pdf](http://www.goiania.go.gov.br/Download/legislacao/diariooficial/2006/do_20061010_000003980.pdf)>. Acesso em: 12 jun. 2017.

GOIÂNIA. Lei Nº 8.537 de 20 de jun. 2007. Dispõe sobre a alteração na estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Goiânia e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Município de Goiânia**, Goiânia, GO, Ed. 4.150, 29 jun. 2007. Disponível em: <[http://www.goiania.go.gov.br/Download/legislacao/diariooficial/2007/do\\_20070629\\_000004150.pdf](http://www.goiania.go.gov.br/Download/legislacao/diariooficial/2007/do_20070629_000004150.pdf)>. Acessado em 26 jul. 2018.

GOIÂNIA. Lei Complementar Nº 273 de 03 de jun. 2015. Dispõe sobre a organização administrativa do Poder Executivo Municipal, estabelece um novo modelo de gestão e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Município de Goiânia**, Ed. 6.094, Goiânia, GO, 03 jun. 2015. Disponível em:

<[http://www.goiania.go.gov.br/Download/legislacao/diariooficial/2015/do\\_20150603\\_000006094.pdf](http://www.goiania.go.gov.br/Download/legislacao/diariooficial/2015/do_20150603_000006094.pdf)>. Acesso em 26 jul. 2018.

GOODIN, Robert. **Reflective Democracy**. Oxford University Press. New York, 2003.

GOODIN, Robert E. **Inovating Democracy: Democratic theory and practice after the deliberative turn**. New York: Oxford University Press, 2008.

GOODIN, Robert E.; NIEMEYER, Simon J. When does deliberation begin? In: GOODIN, Robert E. **Inovating Democracy: Democratic theory and practice after the deliberative turn**. New York: Oxford University Press, 2008. p. 38-63.

GUICCIARDINI, Francesco. **Reflexões**. Tradução Sérgio Mauro. São Paulo: Editora Hucitec, 1995 [1530].

HABERMAS, Jürgen. Soberania popular como procedimento. **Novos estudos Cebrap**, São Paulo, n. 26, p. 100-113, 1990. Disponível em: <<http://novosestudos.uol.com.br/produto/edicao-26/#58db446fa6da6>>. Acesso em: 07 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, São Paulo, n. 36, p. 39-53, 1995. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451995000200003>>. Acesso em: 01 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Volume 2. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HERÓDOTO (484 a.C.-425 a.C.). **História**. Traduzido do grego por Pierre Henri Larcher (1726 d.C.-1812 d.C.). 2006. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/eLibris/historiaherodoto.html>> Acesso em: 04 jun. 2017.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

HOUAISS, Instituto Antonio. Verbete 'Efetividade'. In: \_\_\_\_\_. **Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa**. São Paulo: Objetiva, 2009. n. p.

HUNTINGTON, Samuel P. Democracy's third wave. **Journal of Democracy**, Washington, v. 2, n. 2, p. 12-34, 1991.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Perfil dos Municípios Brasileiros**. 2012. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2012/defaulttabzip\\_xls.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2012/defaulttabzip_xls.shtm)>. Acesso em: 12 jun. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Conheça cidades e Estados do Brasil**: Goiânia. 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/goiania/panorama>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

IMB/Segplan. **Índice de Vulnerabilidade Juvenil dos Municípios Goianos**. Goiânia: Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos, 2013. Disponível em: <[http://www.imb.go.gov.br/down/ivj\\_indice\\_de\\_vulnerabilidade\\_juvenil\\_dos\\_municipios\\_goianos\\_2010.pdf](http://www.imb.go.gov.br/down/ivj_indice_de_vulnerabilidade_juvenil_dos_municipios_goianos_2010.pdf)>. Acesso em: 26 jul. 2018.

IMB/Segplan. **PIB dos municípios goianos**: 2015. Goiânia, Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos, 2017. Disponível no site: <<http://www.imb.go.gov.br/pub/pib/pibmun2015/pibmun2015.pdf>>. Acessado em: 26/07/2018.

IBOPE INTELIGÊNCIA. **Pesquisa de Opinião Pública sobre o Momento Político do País**. Brasil: IBOPE, abr. 2016. 15 p.

INGLEHART, Ronald F. Devemos nos preocupar? **Journal of Democracy em Português** [online], v. 5, n. 2, p. 23-32, out. 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Conselhos Nacionais: Perfil e atuação dos conselheiros**. Brasília: IPEA, 2013.

JÚNIOR, Francisco. **Propostas plano de governo da Prefeitura de Goiânia**. Goiânia: Coligação Renovando Goiânia (PTB/PSD), 2016. 137 p. Disponível em: <[http://divulgacontas.tse.jus.br/dados/2016/GO/93734/2/90000023067/proposta\\_governo\\_1471298401416.pdf](http://divulgacontas.tse.jus.br/dados/2016/GO/93734/2/90000023067/proposta_governo_1471298401416.pdf)>. Acesso em: 08 set. 2018.

LAMEIRÃO, Camila Romero. **Estratégias políticas e gestão local: as subprefeituras do município do Rio de Janeiro**. 2007. 127 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2007.

LATINOBARÓMETRO. **Informe 2017**. Buenos Aires: Corporación Latinobarómetro, 2017.

LAVALLE, Adrián Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. p. 33-42.

\_\_\_\_\_. (Org.). **O horizonte da política: questões emergentes e agendas de pesquisa**. São Paulo: Unesp; CEBRAP; CEM, 2012.

\_\_\_\_\_. Prefácio: inovações analíticas para entender atores e instituições no Brasil contemporâneo. In: CARLOS, Euzeneia; OLIVEIRA, Osmany Porto de; ROMÃO, Wagner de Melo (Org.). **Sociedade civil e políticas públicas: atores e instituições no Brasil contemporâneo**. Chapecó: Argos, 2014. p. 9-14.

\_\_\_\_\_; BARONE, Leonardo Sangali. Conselhos, associações e desigualdade. In: ARRETCHE, Marta (Org.). **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Ed. Unesp/CEM, 2015. p. 51-76.

\_\_\_\_\_; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 49-103, maio 2006.

LEMO, Flávia Cristina Silveira. O Estatuto da Criança e do Adolescente em discursos autoritários. **Fractal, Revista de Psicologia**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 137-150, abr. 2009. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1984-02922009000100011>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

LIBERATI, Wilson Donizeti; CYRINO, Públio Caio Bessa. **Conselhos e fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

LIMA, Paula Pompeu Fiuza. Práticas e desafios no exercício da representação política: as dinâmicas da representatividade em conselhos nacionais. In: CARLOS, Euzeneia;

OLIVEIRA, Osmany Porto de; ROMÃO, Wagner de Melo (Org.). **Sociedade civil e políticas públicas atores e instituições no Brasil contemporâneo**. Chapecó: Argos, 2014. p. 299-348.

LIMA, Regina Lúcia Alves de; PONTUAL, Pedro. A reação conservadora à democracia participativa. **Le Diplomatique Brasil**, São Paulo, 05 nov. 2014, ed. 88. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/a-reacao-conservadora-a-democracia-participativa>>. Acesso em: 23 jul. 2017.

LUCA, Tânia Regina de. Direitos sociais no Brasil. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). **História da cidadania**. 6. ed. São Paulo: Contexto, 2016. p. 469-493.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, p. 139-170, 2007.

\_\_\_\_\_. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 87-97. jan./abr. 2008.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal: origens e evolução**. Tradução Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

MANIN, Bernard. **The principles of representative government**. New York: Cambridge University Press, 2002.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan. Eleições e representação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 105-138, maio 2006.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARQUES, Ademar de Oliveira. Título V – Do conselho tutelar (133). In: AMARAL E SILVA, Antônio Fernando do et al (Org.). **Estatuto da criança e do adolescente comentado**. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 665.

MARQUES, Eduardo; SOUZA, Celina. Políticas públicas no Brasil: avanços recentes e agenda para o futuro. In: AVRITZER, Leonardo; MILANI, Carlos R. S.; BRAGA, Maria do Socorro (Orgs.) **A ciência política no Brasil: 1960-2015**. Ebook. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

MELO, Dorian Luis Borges; CANO, Ignácio (Orgs.). **Índice de Homicídios na Adolescência: IHA 2014**. Rio de Janeiro: Observatório de Favelas, 2017. 108p. II (mapas e gráficos); (Programa de redução da violência letal entre adolescentes e jovens). ISBN 978-85-93412-02-8. Disponível no site: <<https://secure.unicef.org.br/campanhas/wp-content/uploads/2017/10/livro-iha-2014.pdf>>. Acessado em: 23/03/2018.

MENDES, Gilmar Ferreira; MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt (Org.). **Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: análise crítica**. São Paulo: Saraiva, 2017.

MÉNDEZ, Emílio García. **Infância e cidadania na América Latina**. São Paulo: Hucitec/Instituto Ayrton Senna, 1998.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. A política para crianças e adolescentes em capitais brasileiras: os conselhos de direitos importam? In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 175-214.

MIGUEL, Luis Felipe. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento. **BIB**, São Paulo, n. 59, p. 5-42, 2005.

\_\_\_\_\_. Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 100, p. 83-118, jan. 2017.

MOISÉS, José Alvaro. Democratização e cultura política de massas no Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 26, p. 03-51, ago. 1992.

MOUFFE, Chantal. Por um modelo agonístico de democracia. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 25, p. 11-23, Nov. 2005. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000200003>>. Acesso em: 17 mar. 2018.

MOURA, Esmeralda Blanco Bolsonaro de. Crianças operárias na recém-industrializada São Paulo. In: DEL PRIORE, Mary (Org.). **História das crianças no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Contexto, 2016. p. 259-288.

MOYSÉS, Aristides. **Goiânia: Metrópole não planejada**. Goiânia: Editora da UCG, 2004.

NAVES, Rubens. Novas possibilidades para o exercício da cidadania. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). **História da cidadania**. 6. ed. São Paulo: Contexto, 2016. p. 545-570.

NORRIS, Pippa. **Critical citizens: global support for democratic governance**. New York: Oxford University Press, 1999.

\_\_\_\_\_. **Democratic Deficit: critical citizens revisited**. New York: Cambridge University Press, 2011. Disponível em: <<https://sites.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Books/Critical%20Citizens%20Revisited.htm>>. Acesso em: 02 nov. 2017.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. 11 ed. Salvador: Ed. JusPodvm, 2016.

O' DONNELL, Guillermo. Teoria Democrática e Política Comparada. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 655-690, 1999.

OLIVEIRA, Carmen Silveira de. Apresentação. In: Fórum Nacional DCA/MARISTA. **Um balanço das Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente: elementos para uma reflexão**. Brasília, DF: Fórum Nacional DCA/Marista, 2010. p. 11. Disponível em: <[https://www.direitodacrianca.gov.br/conferencias/8a-conferencia-1/balanco-das-conferencias-nacionais-dos-direitos-das-criancas-e-dos-adolescentes-1a-a-8a-conferencia/at\\_download/file](https://www.direitodacrianca.gov.br/conferencias/8a-conferencia-1/balanco-das-conferencias-nacionais-dos-direitos-das-criancas-e-dos-adolescentes-1a-a-8a-conferencia/at_download/file)>. Acesso em: 22 fev. 2019.

OLIVEIRA, Siro Darlan de; ROMÃO, Luis Fernando de França. **A história da criança por seu conselho de direitos**. Rio de Janeiro: Revan, 2015.

ORWELL, George. **Como morrem os pobres e outros ensaios**. Tradução Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

PASSETTI, Edson. Crianças carentes e políticas públicas. In: DEL PRIORE, Mary (Org.). **História das crianças no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Contexto, 2016. p. 346-375.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Tradução Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, André Ricardo. A criança no Estado Novo: uma leitura na longa duração. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 19, nº 38, p. 165-198. 1999.

PINTO, Luís Costa. Escândalo na LBA. **Revista Veja**, São Paulo, Editora Abril, Edição 1198, 4 set. 1991. Disponível em: <<https://acervo.veja.abril.com.br/#/edition/33345?page=28&section=1>>. Acesso em: 24 jun. 2018.

PLATÃO (427? a.C.-347? a.C.). **Diálogos IV: Parmênides (ou das formas); Político (ou da realeza); Filebo (ou do prazer); Lísis (ou da amizade)**. Tradução, textos complementares e notas Edson Bini. 2 ed. São Paulo: EDIPRO, 2015.

DEL PRIORE, Mary (Org.). **História das crianças no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Contexto, 2016.

RANCIÈRE, Jacques. **O ódio à democracia**. Tradução Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2014.

RIZZIN, Irene. Crianças e menores – do Pátrio Poder ao Pátrio Dever. Uma história da legislação para a infância no Brasil. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (Org.). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 97-149.

ROMÃO, Luis Fernando de França. **A constitucionalização dos direitos da criança e do adolescente**. São Paulo: Almedina, 2016.

ROSA, Mário. Rosane beneficia parente e sai da LBA sob suspeita. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro, nº 140, 1º Caderno Política e Governo, p. 4, 26 ago. 1991a. Disponível em: <<https://news.google.com/newspapers?nid=0qX8s2k1IRwC&dat=19910826&printsec=frontpage&hl=pt-BR>>. Acesso em: 24 jun. 2018.

ROSA, Mário. Rosane usou LBA na eleição de 90. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro, nº 141, 1º Caderno Política e Governo, p. 2, 27 ago. 1991b. Disponível em: <<https://news.google.com/newspapers?nid=0qX8s2k1IRwC&dat=19910826&printsec=frontpage&hl=pt-BR>>. Acesso em: 24 jun. 2018.

ROSA, Mário. Documentos oficiais desmentem explicações de Rosane. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro, nº 142, 1º Caderno Política e Governo, p. 5, 28 ago. 1991c. Disponível em: <<https://news.google.com/newspapers?nid=0qX8s2k1IRwC&dat=19910826&printsec=frontpage&hl=pt-BR>>. Acesso em: 24 jun. 2018.

ROSANVALLON, Pierre. **Democracy past and future**. Ebook. New York: Columbia University Press, 2006.

ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo; CUNHA, Rogério Sanches. **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

SABINO JUNIOR, Oscar. **Goiânia global**. Goiânia: Oriente, 1980.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, Marco Antonio Cabral dos. Criança e criminalidade no início do século XX. In: DEL PRIORE, Mary (Org.). **História das crianças no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Contexto, 2016. p. 210-30.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada: O debate contemporâneo**. Tradução Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Editora Ática, 1994.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SÊDA, Edson. A mutação municipal. In: RIVERA, Deodato. **Brasil, criança, urgente: a Lei 8.069/90**. São Paulo: Columbus, 1990. p. 54-61.

SÊDA, Edson. Título I – Da política de atendimento (86). In: AMARAL E SILVA, Antônio Fernando do et al (Org.). **Estatuto da criança e do adolescente comentado**. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 356.

SEDH/CONANDA. **Anais da VII Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente**, Brasília, 3 a 6 de dezembro de 2007. Brasília: SEDH/CONANDA, 2009.

SEDH/CONANDA. **Anais da VIII Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente**, Brasília, 7 a 10 de dezembro de 2009. Brasília: SEDH/CONANDA, 2009.

SEN, Amartya Kumar. Democracy as a Universal Value. **Jornal of Democracy** [online], v. 10, n. 3, p. 3-17, 1999. Disponível em: <<http://www.journalofdemocracy.org/article/democracy-universal-value>>. Acesso em: 11 jun. 2017.

SILVA, Marcelo Kunrath. Dos casos aos tipos: notas para uma apreensão das variações qualitativas na avaliação das instituições participativas. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. p. 263-277.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria do Estado: substrato clássico e os novos paradigmas como pré-compreensão para o Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SOFIATI, Flávio. **Programa político da candidatura à prefeitura de Goiânia**. Goiânia: Coligação Se a cidade fosse nossa (Psol/PCB), 2016. 36 p. Disponível em: <[http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/GO/93734/2/90000020596/proposta\\_governo\\_1471298506903.pdf](http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/GO/93734/2/90000020596/proposta_governo_1471298506903.pdf)>. Acesso em: 08 set. 2018.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. **A que vieram as conferências nacionais?** Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010. Texto para discussão nº 1718. Brasília: Ipea, 2012.

SPINK, Peter. Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos da reforma administrativa. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006 [1998]. p. 141-172.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

\_\_\_\_\_. O novo estatuto da participação no contexto do Estado pós-ajuste. In: Encontro Anual da ANPOCS, 29., 2005, Caxambu-MG. **Anais...** Caxambu: ANPOCS, 2005. p. 1-22.

TAVARES, Francisco Mata Machado; RORIZ, João Henrique Ribeiro; OLIVEIRA, Ian Caetano de. As jornadas de maio em Goiânia: para além de uma visão sudestecêntrica do junho brasileiro em 2013. **Opinião Pública**, Campinas, v. 22, n. 1, p. 140-166, abr. 2016.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. A atuação das Organizações Não-Governamentais: entre o Estado e o conjunto da sociedade. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 105-42.

TÔRRES, Renato Meneses. **O serviço de acolhimento institucional em Goiás: desafios na efetivação do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes na perspectiva da atuação dos conselhos de direitos**. 126 f. Monografia (Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

UNICEF. **Relatório Unicef ECA 25 anos: avanços e desafios para a infância e a adolescência no Brasil**. Brasília: Unicef, jul. 2015. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/pt/ECA25anosUNICEF.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

UNICEF. **Bem-estar e privações múltiplas na infância e na adolescência no Brasil**. Brasília: Unicef Brasil, 2018.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 191-228, 2006.

\_\_\_\_\_. Representação como *advocacy*: um estudo sobre deliberação democrática. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 9, n. 16, p. 51-88, abr. 2010.

VEJA. **A chacina das crianças da Candelária**. São Paulo, Editora Abril, Edição 1298, 28 jul. 1993a.

VEJA. **A morte como rotina**. São Paulo, Editora Abril, Edição 1298, 28 jul. 1993b.

VEJA. **Partidos tentam barrar decreto bolivariano de Dilma**. Política, 3 jun. 2014. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/politica/partidos-tentam-barrar-decreto-bolivariano-de-dilma>>. Acesso em: 22 fev. 2019.

VOGEL, Arno. Do Estado ao Estatuto - providências e vicissitudes da política de atendimento à infância e adolescência no Brasil contemporâneo. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (Org.). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 287-322.

WAMPLER, Brian. Instituições participativas como “enxertos” na estrutura do Estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. p. 151-169.

WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 210-238.

ZAPATER, Maíra. As duas infâncias dos Código de Menores de 1979. **Carta Capital**, São Paulo, 16 fev. 2018. Disponível em: <<http://justificando.cartacapital.com.br/2018/02/16/as-duas-infancias-do-codigo-de-menores-de-1979/>>. Acesso em: 11 maio 2018.

YIN, Robert K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. Tradução de Daniel Bueno. Porto Alegre: Penso, 2016.

**Anexos**

**Anexo 1: Relação de Conselhos**

	<b>Conselho</b>	<b>Ato legal</b>	<b>Administração/Partido</b>
1	Conselho Superior do Serviço Público do Município de Goiânia – CSSP	Lei Municipal N° 6.154, de 20/09/1984 – DOM N° 760, de 03/10/1984 Decreto N° 610, de 29/10/1984 – DOM N° 766, de 16/11/1984	Nion Albernaz – PMDB
2	Conselho Municipal da Condição Feminina	Lei Municipal N° 6.259, de 24/04/1985 DOM N° 777, de 26/04/1985	Nion Albernaz – PMDB
3	Conselho Municipal dos Direitos da Mulher – CMDM	Decreto N° 682, de 16/03/2012 – DOM N° 5.313, de 20/03/2012	Paulo Garcia – PT
4	Conselho Municipal da Cultura (CMC)	Lei Municipal N° 6.353, de 05/12/1985* – DOM N° 876, de 17/06/1988 Decreto N° 1.508, de 26/12/1988*** Lei Municipal N° 8.154, de 16/01/2003 – DOM N° 3.085, de 22/01/2003	Nion Albernaz – PMDB/ Joaquim Roriz – PMDB/Daniel Antônio – PMDB** Pedro Wilson – PT
5	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA)	Lei Municipal N° 6.966, de 12/06/ 1991 – DOM N° 961, de 21/06/1991 Lei Municipal N° 7.181, de 18/02/1993 – DOM N° 1.022, de 15/03/1993 Lei Municipal N° 8.483, de 29/09/2006 - DOM N° 3.980, de	Nion Albernaz – PMDB/Mário Ghannam – PMDB**** Iris Rezende – PMDB

		10/10/2006	
6	Conselho Tutelar	Lei Municipal N° 6.966, de 12/06/1991 – DOM N° 961, de 21/06/1991 Lei Municipal N° 7.181, de 18/02/1993 – DOM N° 1.022, de 15/03/1993 Lei Municipal N° 8.483, de 29/09/2006 - DOM N° 3.980, de 10/10/2006	Nion Albernaz – PMDB Iris Rezende – PMDB
7	Conselho Municipal do Meio Ambiente (COMMAM)	Lei Municipal N° 7.082, de 20/05/1992 – DOM N° 983, de 01/06/1992	Pedro Batista – PMDB****
8	Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de Goiânia	Lei N° 7.164, de 14/12/1992 – DOM N° 1.014, de 28/12/1992	Nion Albernaz – PMDB
9	Conselho Municipal de Orçamento	Lei Municipal N° 7.180, de 18/02/1993 – DOM N° 1.021, de 03/03/1993	Mário Ghannam – PMDB****
10	Conselho Municipal de Informática	Decreto N° 519, de 08/03/1993 – DOM N° 1.022, de 15/03/1993	Darci Accorsi – PT
11	Conselhos Locais de Saúde	Lei Complementar N° 018, de 18/10/1993 – DOM N° 29/10/1993	Darci Accorsi – PT
12	Conselho Municipal de Entorpecentes (COMEN) Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas (COMAD) (Art. 8°, LC N° 214)	Lei Municipal N° 7.284, de 23/03/1994 – DOM N° 1.130, de 23/03/1994 Lei Complementar N° 214, de 24/01/2011 – DOM N° 5.031, de 25/01/2011 Lei Complementar N° 260, de 16/05/2014 - DOM N° 5.836, de	Darci Accorsi – PT Paulo Garcia – PT Iris Rezende – MDB

		16/05/2014 Decreto N° 2.942, de 13/10/2017 - DOM N° 6.672, de 13/10/2017	
13	Conselho Municipal de Comunicação Social (CMCS)	Lei Municipal N° 7.332, de 01/07/1994 - DOM N° 1.203, de 08/07/1994	Darci Accorsi – PT
14	Conselho Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação de Goiânia (Concitego)	Lei Municipal N° 7.380, de 29/11/1994 - DOM N° 1.302, de 05/12/1994	Darci Accorsi – PT
15	Conselho Municipal de Defesa das Pessoas Portadoras de Deficiências	Lei Municipal N° 7.426, de 10/05/1995 – DOM N° 1.419, de 26/05/1995	Rosiron Wayne – PMDB****
16	Comissão Permanente de Acessibilidade (CPA) Comissão Técnica Permanente de Acessibilidade e Inclusão (CTPAI)	Decreto N° 642, de 25/03/1999 - DOM N° 2.289, de 06/04/1999 Decreto Municipal N° 2.286, de 20/08/2003 - DOM N° 3.226, de 25/08/2003 Decreto Municipal N° 4.947, de 18/11/2013 - DOM N° 5.721, de 21/11/2013	Nion Albernaz – PSDB Pedro Wilson – PT Paulo Garcia – PT
17	Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS Gyn) <i>Fundo Municipal de Assistência Social</i> <i>Conselhos Descentralizados de Assistência Social (Art. 12)</i>	Lei Municipal N° 7.532, de 26/12/1995 – DOM N° 1.565, de 27/12/1995 Lei Municipal N° 7.547, de 01/04/1996, DOM N° 1.632, de 03/04/1996 Lei Municipal N° 7.531, de 26/12/1995 (Fundo) – DOM N° 1.565, de 27/12/1995 Lei Municipal N° 9.009, de 30/12/2010 - DOM N° 5.016, de	Darci Accorsi – PT Paulo Garcia – PT

		04/01/2011	
18	Conselho Municipal da Habitação (CMH) Conselho Municipal de Habitação de Goiânia (COMUNH)	Lei Municipal N° 7.533, de 26/12/1995 – DOM N° 1.665, de 27/12/1995 Lei Municipal N° 9.236, de 05/02/2013 - DOM N° 5.531, de 14/02/2013	Darci Accorsi – PT Paulo Garcia – PT
19	Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS	Lei Municipal N° 8.487, de 06/12/2006 – DOM N° 4.019, de 08/12/2006	Iris Rezende – PMDB
20	Conselho Municipal de Defesa do Consumidor (Condecon)	Lei N° 7.770, de 29/12/1997 - DOM N° 2.017, de 06/01/1998	Nion Albernaz – PSDB
21	Conselho Municipal de Educação	Lei Municipal N° 7.771, de 29/12/1997 – DOM N° 2.018, de 07/01/1998 Lei Municipal N° 7.856, de 21/12/1998 – DOM N° 2.236, de 28/12/1998 Lei Municipal N° 8.369, de 22/12/2005 – DOM N° 3.786, de 23/12/2005	Nion Albernaz – PSDB Iris Rezende – PMDB
22	Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da	Lei Municipal N° 8.567, de 08/11/2007 - DOM N° 4.244, de 14/11/2007	Iris Rezende – PMDB

	Educação (FUNDEB)		
23	Conselho Municipal do Trabalho (CMT)	Lei Municipal N° 7.763, de 23/12/1997 – DOM N° 2.016, de 05/01/1998	Nion Albernaz - PSDB
24	Conselho Municipal da Juventude (CMJ)	Lei Municipal N° 6.390, de 18/03/1986 – DOM N° 2.077, de 16/04/1998*	Benvindo Ferreira Lôpo – PMDB****
25	Conselho Municipal de Políticas para a Juventude (CMPJ)	Decreto N° 2.863, de 15/05/2013 - DOM N° 5.597, de 22/02/2013	Paulo Garcia – PT
26	Conselho Municipal de Saneamento Básico de Goiânia (CMSB)	Lei Municipal N° 7.786, de 17/04/1998 – DOM N° 2.083, de 27/04/1998	Nion Albernaz – PSDB
27	Conselho Municipal de Defesa Civil (COMDEC)	Lei Municipal N° 7.788, de 24/04/1998 - DOM N° 2.087, de 04/05/1998	Nion Albernaz – PSDB
28	Conselho Municipal de Turismo (CMT)	Lei Municipal N° 7.843, de 14/09/1998 – DOM N° 2.183, de 17/09/1998	Nion Albernaz – PSDB
29	Conselho Consultivo do Parque Zoológico de Goiânia	Lei Municipal N° 8.029, de 07/12/2000 – DOM N° 2.622, de 12/12/2000	Nion Albernaz – PSDB
30	Conselho Municipal do Idoso (CMI)	Lei Municipal N° 8.083, de 04/01/2002 – DOM N° 2.847, de 15/01/2002	Pedro Wilson – PT
31	Conselho Municipal de Abastecimento Alimentar, Agricultura e Pecuária (Comapa)	Lei Municipal N° 8.085, de 10/01/2002 – DOM N° 2.847, de 10/01/2002	Pedro Wilson – PT
32	Conselho Municipal de Saúde (CMS)	Lei Municipal N° 8.088, de 10/01/2002 – DOM N° 2.883, de	Pedro Wilson – PT

		14/03/2002	
33	Conselho Municipal de Assistência e Previdência (CMAP) Conselho Municipal de Assistência Previdenciária (CMAP)	Lei Municipal N° 8.092, de 26/04/2002 – DOM N° 2.914, de 30/04/2002 Lei N° 8.537, de 20/06/2007 – DOM N° 4.150, de 29/06/2007 Lei N° 9.201, de 22/11/2012 – DOM N° 5.477, de 23/11/2012 Decreto N° 1369, de 09/05/2017 – DOM N° 6565, de 09/05/2017	Pedro Wilson – PT Iris Rezende – PMDB Iram Saraiva – PMDB*****
34	Conselho Fiscal (CF) Conselho Fiscal Previdenciário (CFP)	Lei Municipal N° 8.092, de 26/04/2002 – DOM N° 2.914, de 30/04/2002 Lei N° 8.537, de 20/06/2007 – DOM N° 4.150, de 29/06/2007 Lei N° 9.201, de 22/11/2012 – DOM N° 5.477, de 23/11/2012 Decreto N° 1369, de 09/05/2017 – DOM N° 6565, de 09/05/2017	Pedro Wilson – PT Iris Rezende – PMDB Iram Saraiva – PMDB***** Iris Rezende – PMDB
35	Conselho Municipal de Assistência e Previdência (Art. 25, Lei N° 8.537) Conselho de Assistência à Saúde e Social dos Servidores Municipais de Goiânia – CONAS (Art. 6°, Lei N° 9.201)	Lei Municipal N° 8.537, de 20/06/2007 – DOM N° 4.150, de 29/06/2007 Lei N° 9.201, de 22/11/2012 – DOM N° 5.477, de 23/11/2012	Iris Rezende – PMDB Iram Saraiva – PMDB*****
36	Conselho Fiscal (Art. 25, Lei N° 8.537) Conselho Fiscal da Assistência à Saúde do Servidor (CFS) (Art. 6°, Lei N°	Lei Municipal N° 8.537, de 20/06/2007 – DOM N° 4.150, de 29/06/2007 Lei N° 9.201, de 22/11/2012 – DOM N° 5.477, de 23/11/2012	Iris Rezende – PMDB Iram Saraiva – PMDB*****

	9.201)		
37	Conselho Gestor de Iluminação Pública – Congip	Lei Complementar N° 119, de 27/12/2002 - DOM N° 3.070, de 27/12/2002	Pedro Wilson – PT
38	Conselho Municipal de Trânsito e Transporte (CMTT)	Lei Municipal N° 8.234, de 30/12/2003 – DOM N° 3.320, de 12/01/2004	Pedro Wilson – PT REVOGADO
39	Conselho Municipal das Feiras	Lei Municipal N° 8.240, de 07/01/2004 - DOM N° 3.320, de 12/01/2004	Pedro Wilson – PT
40	Conselho Municipal de Segurança Alimentar (Consea)	Lei Municipal N° 8.241, de 07/01/2004 - DOM N° 3.320, de 12/01/2004	Pedro Wilson – PT
41	Conselho Municipal para a prevenção e redução de acidentes de trânsito	Lei Municipal N° 9.133, de 09/01/2012 – DOM N° 5.267, de 12/01/2012	Paulo Garcia – PT
42	Conselho Municipal de Transporte e Mobilidade de Goiânia	Lei Municipal N° 9.323, de 25/07/2013 – DOM N° 5.643, de 30/07/2013	Paulo Garcia – PT
43	Conselho Municipal para Igualdade Racial (COMPIR) Conselho Municipal para a Promoção da Igualdade Racial (COMPIR) (Art. 1º, Lei N° 9.500)	Lei Municipal N° 8.310, de 29/12/2004 – DOM N° 3.556, de 29/12/2004 Lei Municipal N° 9.500, de 26/11/2014 – DOM N° 5.971, de 26/11/2014	Pedro Wilson – PT Paulo Garcia – PT
44	Conselho Municipal de Esporte e Lazer (CMEL)	Lei Complementar N° 203, de 29/01/2010 – DOM N° 4.794, de 04/02/2010	Iris Rezende – PMDB

45	Conselho Tributário Fiscal (CTF)	Lei Municipal N° 9.748, de 02/02/2016 – DOM N°6.260, de 04/02/2016	Paulo Garcia – PT
46	Conselho de Gestão e Regulação (CGR)	Lei Municipal N° 9.753, de 12/02/2016 – DOM N° 6.263, de 12/02/2016	Paulo Garcia – PT
47	Conselho Municipal de Assistência Social (CMAP)	Lei Municipal N° 9.201, de 22/11/2012 - DOM N° 5.477, de 23/11/2012	Iram Saraiva – PMDB*****
48	Conselho Municipal de Política Urbana (Compur)	Lei Complementar N° 289, de 29/04/2016 - DOM N° 6.315, de 02/05/2016	Paulo Garcia – PT
49	Conselho Municipal de Proteção e Bem-Estar Animal (COMUPA)	Lei Municipal N° 10.103, de 14/11/2017 - DOM N° 6.691, 14/11/2017	Iris Rezende – MDB

## **Anexo 2: Análise das atas – Categorização para análise das atas do CMDCA<sup>199</sup>**

---

<sup>199</sup> Modelo originalmente proposto pela Professora Eleonora Schettini (2009) adotado pelo Projeto Democracia Participativa, para a pesquisa “Democracia, desigualdade e políticas públicas no Brasil” para categorização e análise das atas dos conselhos de Saúde, Assistência Social e Criança e Adolescente; adaptado ao objeto de pesquisa proposto (AVRITZER, 2010, p. 457-463; CUNHA, 2009, p. 356-359).

## **Análise das atas**

Análise de conteúdo / temática.

Unidade de análise: a “fala” do conselheiro ou outro participante.

## **O que foi categorizado**

### **I - Quem Fala**

1. SEXO: M / F / Sexo NI.

2. PARTICIPANTE: Segmento Governo, Usuário, Trabalhador, Prestador, NI; Ator Externo Sociedade, Governo, NI; Plenário; Comissão; Mesa Diretora.

### **II - O que fala**

3. TEMA: assunto(s) tratado(s) em cada fala conforme categorização temática abaixo. Foi observado se a fala se traduzia em demanda ou denúncia.

- *Demanda*: uma solicitação ou pedido ao conselho que não necessariamente se traduz numa proposta concreta a ser apreciada e votada pelo conselho.

- *Denúncia*: são falas que relatam problemas na política pública, denúncias de mau funcionamento e prestação de serviços, dentre outras possibilidades; tem sentido de controle social e fiscalização.

4. DEBATE: diálogo ou expressão de duas ou mais pessoas a partir da manifestação de uma delas.

5. CONTESTAÇÃO: a intervenção de algum ator se opõe explicitamente à posição daquele que iniciou o debate ou se opõe a outro debatedor do mesmo assunto.

6. PROPOSTA: assunto, tema, questão colocada por um ator com expectativa de gerar debate/decisão ou apreciação do conselho.

7. CONTRAPROPOSTA: alternativa a uma proposta inicial feita por algum ator.

8. DECISÃO (aceitação / rejeição): resultado do processo de argumentação que indica a formação de algum acordo ou consenso acerca do tema em deliberação e que servirá de parâmetro de ação para algum dos atores relacionados à política.

9. TIPO DE RESULTADO: resolução, aprovação, encaminhamento ou moção.

- *Resolução*: decisões que dão origem a resoluções do conselho.

- *Moção*: decisões relativas a moções de apoio ou repúdio a alguma política, ato ou ação de entidades ou pessoas.

- *Encaminhamento*: decisões cujo resultado indica um encaminhamento de documentos (ofício, carta etc).

- *Aprovação*: decisões cujo resultado indicam a aprovação de uma proposta e que não se encaixam nas demais definições.

10. TIPO DE ATA: transcrita / completa / resumida / extrato.

- *Transcrita*: documentos que transcrevem as falas dos participantes como foram registradas em áudio.

- *Completa*: documentos que registram as ocorrências da reunião com detalhes – quem falou, o que falou, reações dos participantes, debates, decisões tomadas, encaminhamentos etc.

- *Resumida*: documentos que registram várias falas, com identificação dos temas debatidos e das pessoas que se pronunciaram.

- *Extrato*: resumo da pauta e das decisões tomadas pela assembleia.

### III - Categorização temática

#### 1. Pauta

**2. Convites/Avisos/Manifestação**: informes em geral; informações sobre eventos externos ao CMDCA, demandas por mobilização tanto de segmentos (p.ex., profissionais da assistência social, portadores de deficiências) quanto de forma geral, para questões específicas de assistência social ou para temas mais gerais.

**3. Organização Interna do CMDCA (Demanda ou Denúncia)**: assuntos relacionados à organização e funcionamento do CMDCA; nomeação de comissões e representantes; criação e funcionamento de Câmaras Técnicas; assessorias e consultorias; parcerias com outras instituições – universidades, corpo de bombeiros – que possam subsidiar o trabalho dos conselheiros; capacitação de conselheiros; eleição de conselheiros; destituição de conselheiros; participação dos conselheiros em eventos ou outras instituições participativas; revisão de regimento interno e lei de criação; conferência municipal; participação em outras conferências e encontros.

**4. Gestão Serviços (Demanda ou Denúncia)**: ações básicas para atendimento de crianças e adolescentes (atendimento socioeducativo), ofertadas em unidades de atendimento públicas ou por instituições conveniadas (orientação e apoio sociofamiliar, atendimento a necessidades especiais, educação para o trabalho, defesa de direitos e enfrentamento da violência). Bolsa Família, PETI.

**5. Gestão Especialidades (Demanda ou Denúncia):** serviços especializados relacionados aos centros de atendimento à criança e adolescente e aos programas de atendimento socioeducativo em meio aberto, colocação em família substituta, entidades ou programas de acolhimento, internação, liberdade assistida, APAE, etc.

**6. Gestão Atendimento:** questões relacionadas à qualidade dos serviços ofertados pelo sistema como um todo; aspectos relacionados aos recursos humanos (quantidade, contratação, qualidade etc.), condições de atendimento como um todo, discussões sobre salários dos funcionários.

**7. A - Controle da Política (Normatização / Planejamento):** apreciação de convênios a serem firmados; projetos de construção de unidades de atendimento; planos, programas e projetos a serem executados na área da criança e do adolescente; compra de serviços e equipamentos; agenda da área da criança e do adolescente; nível de gestão; implantação de auditoria de serviços, apreciação do Plano Municipal.

**7. B - Controle da Política (Fiscalização):** questões relacionadas ao monitoramento e avaliação das ações na área da criança e do adolescente (da rede como um todo – secretaria de assistência, outras secretarias e conveniados); apreciação do relatório de gestão; prestação de contas sobre os serviços realizados pela secretaria de assistência social como um todo; auditoria de serviços.

**8. Controle do Fundo e Financiamento:** prestação de contas do Fundo; recursos do Fundo; critérios de partilha de recursos; remanejamento de recursos; tabela de prestação de serviços; captação de recursos para o fundo; prestação de contas de convênios, prestação de contas da Secretaria e divisão de recursos.

**9. Coordenação entre os níveis da política (Demanda ou Denúncia):** aspectos relacionados à interação e coordenação entre as esferas federal, estadual, municipal e entre o nível central do município e suas regiões ou distritos (conselhos regionais e locais; conselhos de gestão de serviços); articulação intersetorial; consórcios/cooperação intermunicipal; comissões intergestores; articulação com fóruns.

**10. Questões Gerais (Demanda ou Denúncia):** questões relacionadas à política da criança e do adolescente, mas que estão fora da esfera de ingerência do conselho, estando mais afeitas à prefeitura, ao Estado, ao Governo Federal.

**11. Violência (Demanda ou Denúncia):** ações de violência relacionadas aos espaços de atenção e serviços de segurança nestes espaços.

**12. Controle da Política:** questões não diretamente relacionadas à política da criança e do adolescente, de abrangência mais ampla; questões relacionadas aos poderes públicos em geral, mesmo que de outros níveis de governo (p.ex., reforma administrativa da prefeitura; plano plurianual do governo).

**13. Expressão (tematização) de problemas públicos:** apresentação de questões relacionadas ao interesse público e ao bem comum, que não sejam relacionados a questões da criança e do adolescente (p.ex., ações de voluntariado).

**14. Registro de Instituições no CMDCA (Demanda ou Denúncia):** Pedidos de registros de Instituições que o ECA prevê, concessão de títulos a entidades (Impacto Social).

**15. Questões Gerais (Demanda ou Denúncia):** outros assuntos.

**16. Interação entre conselhos municipais:** assuntos relacionados a ações em convênio ou parceria com outros conselhos municipais.

### **Anexo 3: Roteiro de entrevista<sup>200</sup>**

---

<sup>200</sup> Modelo proposto pela Professora Eleonora Schettini (2009) e adaptado ao objeto de pesquisa proposto (CUNHA, 2009, p. 360).

## Roteiro

- 1) Há quanto tempo é conselheiro(a)? Já foi antes? Quando e em qual(is) conselho(s)?
- 2) Que segmento representa neste conselho?
- 3) Como se tornou conselheiro?
- 4) Porque desejou/aceitou ser conselheiro?
- 5) Há rodízio entre os conselheiros?
- 6) Você acha que existem conselheiros que exercem mais influência do que outros nos debates e nas decisões? Se sim, de qual segmento? Quais recursos eles têm para isto? Se não, por quê?
- 7) De modo geral, qual segmento é mais proativo – fala mais, faz mais propostas, coloca mais pontos na pauta, dentre outros?
- 8) Como é a participação dos usuários?
- 9) Há debates e decisões no conselho? Qual deles prevalece?
- 10) Como você avalia a existência das Câmaras Técnicas para o funcionamento do Conselho?
- 11) Como você avalia a existência da Secretaria Executiva para o funcionamento do Conselho?
- 12) O Conselho propõe mais ou controla mais?
- 13) O tipo de projeto político do governo (explicar o conceito) faz diferença para o funcionamento do Conselho?
- 14) O tipo de sociedade civil (dinâmica / apática) faz diferença?
- 15) O Conselho controla efetivamente as ações de assistência social do município? Como?
- 16) O que mudou com o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (Pncfc)/ Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (Sgda)/ Sistema Único de Assistência Social (Suas)/ Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase)/ Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes/ Agenda Social da Criança e Adolescente/ Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção do Trabalho do Adolescente? (*Definir conforme área de atuação do conselheiro*)

**Anexo 4: Roteiro de coleta de dados – Relatório geral de informações sobre o município<sup>201</sup>**

---

<sup>201</sup> Modelo adotado pelo Projeto Democracia Participativa, para a pesquisa “Democracia, desigualdade e políticas públicas no Brasil” para categorização e análise das atas dos conselhos de Saúde, Assistência Social e Criança e Adolescente; adaptado ao objeto de pesquisa proposto (AVRITZER, 2010, p. 457-463). A ser aplicado observado limitações de tempo e recursos disponíveis do discente.

Identificação:	Relatório nº:
Município:	
Estado:	

1. Contexto histórico:  
(Descrição breve da história da cidade – sua fundação, eventos históricos marcantes para a trajetória de Goiânia, inserção do município no Estado de Goiás, etc.)
2. Contexto econômico:  
(Descrição das principais características – passadas e atuais – e tendências futuras da atividade econômica local; identificação dos principais setores de atividades, possíveis crises e potenciais econômicos do município; descrição da trajetória percorrida e a situação econômica atual do município com os principais problemas enfrentados)
3. Contexto social:  
(Quadro geral da situação social do município; nível de desigualdade; principais problemas, tipos de carência; padrões de distribuição espacial da pobreza – por tipo de carência, situação de políticas sociais no município – nível de cobertura x déficits em relação a certas áreas do município)
4. Contexto político:
  - 4.1.Principais partidos e lideranças
  - 4.2.Formas de campanha e de construção de apoio político desenvolvidas tradicionalmente (identificação das alianças tradicionais formadas no município, estratégias políticas mais comuns etc.)
  - 4.3.Cronologia das gestões municipais desde 1989 (destacar as principais mudanças – se houver – na trajetória política do município)
5. Organização territorial e desenvolvimento urbano:  
(Identificação das regiões, distritos e bairros existentes no município; possível divisão em unidades de planejamento/administração; tendências de crescimento urbano; áreas com maior intensidade; crescimento ordenado ou espontâneo; discussão acerca da favelização e do crescimento de áreas de carência no município.)
6. Contexto associativo:  
(Busca de dados sobre número de entidades no âmbito da área da criança e do adolescente)
7. Contexto administrativo fiscal:

(Identificação da infraestrutura administrativa e a situação fiscal da prefeitura de Goiânia.)

#### 7.1. Infraestrutura administrativa

- Qual o órgão responsável pela política da criança e do adolescente no município?
- Qual o número de funcionários, concursados ou contratados, desse órgão nos anos de 2006, 2010 e 2014?
- Qual o orçamento anual desse órgão?
- Existem mecanismos ativos de participação da população (conselhos, etc)? Quais? Desde quando? Qual a periodicidade das reuniões?

#### 7.2. Modernização administrativa e tributária

- Houve algum programa relevante de modernização administrativa implementado no município? Qual? Quando? (Reforma administrativa, informatização, etc.)
- Desde o início da década de 1990, houve captação de grandes investimentos e financiamentos para o município?
- O município já recebeu algum prêmio de gestão pública municipal?

#### 8. Instituições participativas:

8.1. Conselhos: Relacionar conselhos existentes e data de criação.

8.2. Orçamento Participativo: Relato da breve experiência de orçamento participativo no município, indicando período, gestões municipais.

#### 9. Perfil dos participantes do CMDCA:

(Coleta de dados disponíveis de pesquisas já realizadas em prefeituras, ONGs, universidades e outras organizações, sobre o perfil dos participantes do CMDCA Goiânia.)

**Anexo 5: Parecer de Aprovação do CEP-UFG**



## PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

### DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

**Título da Pesquisa:** Efetividade deliberativa no âmbito do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Goiânia

**Pesquisador:** RENATO M TORRES

**Área Temática:**

**Versão:** 2

**CAAE:** 62911416.0.0000.5083

**Instituição Proponente:** Faculdade de Ciências Sociais

**Patrocinador Principal:** Financiamento Próprio

### DADOS DO PARECER

**Número do Parecer:** 2.002.951

#### **Apresentação do Projeto:**

Trata-se de pesquisa no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Goiânia, com a utilização de método misto de pesquisa. Qualitativamente, mediante a realização de entrevistas, a observação de reuniões e deliberações e, finalmente, a análise interpretativa de atas, documentos, leis e regimento do CMDCA, considerando a presença ou ausência de determinado conteúdo. Quantitativamente, com vistas a verificar a frequência das características dos dados coletados. Destarte, optar-se-á pela utilização de método de procedimento comparativo, tendo em vista ser o método rotineiramente mais utilizado no que concerne os estudos referentes à verificação da efetividade deliberativa de instituições de cunho participativo.

#### **Objetivo da Pesquisa:**

**Objetivo Primário:**

Verificar se o processo deliberativo no âmbito do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) de Goiânia influencia à consecução de políticas públicas destinadas às crianças e adolescentes.

**Objetivo Secundário:**

-Esclarecer os processos fundantes da teoria democrática hegemônica e suas contradições;

**Endereço:** Prédio da Reitoria Térreo Cx. Postal 131

**Bairro:** Campus Samambaia

**CEP:** 74.001-970

**UF:** GO

**Município:** GOIANIA

**Telefone:** (62)3521-1215

**Fax:** (62)3521-1163

**E-mail:** cep.prpi.ufg@gmail.com



Continuação do Parecer: 2.002.951

Descrever a teoria democrática deliberativa sob o aspecto teórico e sua evolução no âmbito do Estado brasileiro;

-Avaliar as experiências do CMDCA Goiânia no tocante às leis que disciplinam seu funcionamento e a prática política dos conselheiros de direitos da criança e do adolescente;

-Analisar atas de reuniões ordinárias e extraordinárias referentes ao recorte temporal definido;

-Verificar os assuntos e temas recorrentes à atuação destes conselheiros de direitos no âmbito destas instituições;

-Verificar a efetividade deliberativa do CMDCA Goiânia, considerando a bibliografia recente, ora sob a perspectiva do momento deliberativo em si, ora sob a perspectiva dos resultados.

#### **Avaliação dos Riscos e Benefícios:**

Riscos:

Eventuais riscos, incômodos ou prejuízos podem ser causados por desconforto em relação a perguntas ou observações feitas neste trabalho. Nesse sentido, utilizar-se-á técnicas para redução de danos, assegurando aos participantes total liberdade, autonomia, consensualidade e anonimato para responder somente o que quiser, bem como, instruindo-os sobre a possibilidade de arrependimento após assinado o termo de livre consentimento.

Benefícios:

Este estudo permitirá fornecer novos elementos a cooperar com o processo de avaliação do potencial dos conselhos gestores em relação à consolidação da democracia no Brasil, a possibilitar confirmar ou rejeitar a ideia de que a democracia pode ocorrer, sim, para além das instituições parlamentares, mas, sobretudo, investigar os problemas que os impedem de explorar suas potencialidades de forma efetiva.

#### **Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:**

A pesquisa será realizada com 6 sujeitos de pesquisa, maiores de 18 anos, integrantes do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Goiânia. Será utilizado método de pesquisa misto. Qualitativamente, mediante a realização de entrevistas, a observação de reuniões e deliberações e, finalmente, a análise interpretativa de atas, documentos, leis e regimento do CMDCA, considerando a presença ou ausência de determinado conteúdo. Quantitativamente, com vistas a verificar a frequência das características dos dados coletados (CUNHA, 2009). No tocante à coleta de dados, utilizar-se-á dados

primários com base na realização de entrevistas e questionários individuais, formais e semiestruturados, visando conhecer as opiniões dos conselheiros (escolha proporcional de três a

**Endereço:** Prédio da Reitoria Térreo Cx. Postal 131

**Bairro:** Campus Samambaia

**CEP:** 74.001-970

**UF:** GO

**Município:** GOIANIA

**Telefone:** (62)3521-1215

**Fax:** (62)3521-1163

**E-mail:** cep.prpi.ufg@gmail.com



Continuação do Parecer: 2.002.951

cinco membros entre integrantes da sociedade civil e do governo) e, eventualmente, de ex-integrantes do conselho e suas visões acerca do CMDCA; e, secundários, mediante a utilização de roteiro adaptado de coleta de dados proposto pelo Projeto

Democracia Participativa (Prodep), tendo por base, a análise da legislação municipal, regimento interno e atas produzidas no âmbito do referido órgão, com utilização da técnica de documentação indireta; e, bibliográfica, abrangendo, livros, revistas, teses, dissertações, papers etc.

Paralelamente, visando apreender a dinâmica do conselho e permitir a mensuração do grau de confiabilidade das informações registradas nas atas, proceder-se-á à observação de algumas reuniões do CMDCA.

No presente projeto de pesquisa não são bem apresentados os critérios de participação, inclusão/exclusão, interrupção da pesquisa. Existe porém também uma descrição clara do desenho e metodologias do projeto e sua adequação aos objetivos da pesquisa. No entanto, não foi possível localizar os esclarecimentos quanto às circunstâncias sob as quais o consentimento será obtido, quem irá tratar de obtê-lo, em que lugar (se nas dependências do próprio Conselho ou em outro lugar).

#### **Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:**

A pesquisadora apresentou os seguintes documentos:

Folha de rosto contendo informações básicas sobre o projeto, Endereço de Curriculum Lattes da pesquisadora adequado à proposta de pesquisa, Termo de Compromisso assinado pelas pesquisadoras, Termo de Anuência, orçamento viável da Pesquisa custeado pela própria pesquisadora, Declaração de cumprimento da 466/12, TCLE devidamente assinados, Projeto de Pesquisa com Cronograma adequado e informações sobre o instrumento de coleta.

O TCLE informa, em linguagem clara, dados suficientes sobre a pesquisa, como a identificação do pesquisador, os objetivos e aspectos da metodologia da pesquisa. Este documento também situa os envolvidos quanto à participação ser voluntária, sobre os possíveis desconfortos, riscos e benefícios da participação na pesquisa. Importante destacar que os TCLEs já encontram-se assinados. Portanto declaram que não iniciaram a presente pesquisa, ou seja, não coletaram os dados.

#### **Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:**

Declaram que a pesquisa não foi iniciada, apresentam documentos comprobatórios das pendências anteriormente elencadas, portanto somos favoráveis à aprovação do presente protocolo de pesquisa, smj deste Comitê.

**Endereço:** Prédio da Reitoria Térreo Cx. Postal 131

**Bairro:** Campus Samambaia

**CEP:** 74.001-970

**UF:** GO

**Município:** GOIANIA

**Telefone:** (62)3521-1215

**Fax:** (62)3521-1163

**E-mail:** cep.prpi.ufg@gmail.com



Continuação do Parecer: 2.002.951

### Considerações Finais a critério do CEP:

Informamos que o Comitê de Ética em Pesquisa/CEP-UFG considera o presente protocolo APROVADO, o mesmo foi considerado em acordo com os princípios éticos vigentes. Reiteramos a importância deste Parecer Consubstanciado, e lembramos que o(a) pesquisador(a) responsável deverá encaminhar ao CEP-UFG o Relatório Final baseado na conclusão do estudo e na incidência de publicações decorrentes deste, de acordo com o disposto na Resolução CNS n. 466/12. O prazo para entrega do Relatório é de até 30 dias após o encerramento da pesquisa, prevista para fevereiro de 2018.

### Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_835885.pdf	26/03/2017 11:34:41		Aceito
Outros	Esclarecimentos_Comite_de_Etica_em_Pesquisa.pdf	26/03/2017 11:33:21	RENATO M TORRES	Aceito
Outros	Declaracao_Nao_realizacao_de_entrevista.pdf	26/03/2017 11:23:33	RENATO M TORRES	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	Projeto_de_Pesquisa_Renato_Meneses_Torres_10_12.pdf	10/12/2016 17:32:52	RENATO M TORRES	Aceito
Folha de Rosto	Folhaderostoparapesquisaenvolvendose reshumanos.pdf	06/12/2016 08:22:08	RENATO M TORRES	Aceito
Outros	AtadaAssembleiaOrdinariadoCMDCAconformeEditalN134de17deoutubrode2016.pdf	02/12/2016 06:58:28	RENATO M TORRES	Aceito
Outros	TermodeAnuenciadoCMDCAGoiania.pdf	02/12/2016 06:51:59	RENATO M TORRES	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLEPatriciaFerreiraSilva.pdf	02/12/2016 06:50:32	RENATO M TORRES	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLENilvaGoncalvesGonzaga.pdf	02/12/2016 06:49:13	RENATO M TORRES	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLEEdsonLucasViana.pdf	02/12/2016 06:48:16	RENATO M TORRES	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento /	TCLEAlessandraAraujo.pdf	02/12/2016 06:47:24	RENATO M TORRES	Aceito

**Endereço:** Prédio da Reitoria Térreo Cx. Postal 131

**Bairro:** Campus Samambaia

**CEP:** 74.001-970

**UF:** GO

**Município:** GOIANIA

**Telefone:** (62)3521-1215

**Fax:** (62)3521-1163

**E-mail:** cep.prpi.ufg@gmail.com



Continuação do Parecer: 2.002.951

Justificativa de Ausência	TCLEAlessandraAraujo.pdf	02/12/2016 06:47:24	RENATO M TORRES	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLEAguinaldoLourencoFilho.pdf	02/12/2016 06:45:58	RENATO M TORRES	Aceito

**Situação do Parecer:**

Aprovado

**Necessita Apreciação da CONEP:**

Não

GOIANIA, 05 de Abril de 2017

---

**Assinado por:**  
**João Batista de Souza**  
**(Coordenador)**

**Endereço:** Prédio da Reitoria Térreo Cx. Postal 131

**Bairro:** Campus Samambaia

**CEP:** 74.001-970

**UF:** GO

**Município:** GOIANIA

**Telefone:** (62)3521-1215

**Fax:** (62)3521-1163

**E-mail:** cep.prpi.ufg@gmail.com

**Anexo 6: Relação de documentos CMDCA**

<b>Nº</b>	<b>Data</b>	<b>Tipo</b>	<b>Ementa</b>
01	08/04/2015	Documentos diversos	Modelo de declaração de reconhecimento da entidade que presta declaração ao candidato de trabalho em prol da criança e do adolescente
02	08/04/2015	Documentos diversos	Modelo de declaração de ausência de antecedentes criminais, procedimentos administrativos, entre outros
03	08/04/2015	Documentos diversos	Modelo de declaração de comprovação de residência
04	08/04/2015	Documentos diversos	Modelo de atestado de experiência
05	08/04/2015	Documentos diversos	Requerimento de inscrição na eleição de conselheiros tutelares
06	16/06/2015	Documentos diversos	Formulários de requerimento de registro e inscrição de programas ONG's no CMDCA Goiânia
07	01/07/2015	Documentos diversos	Comunicado Nº 001, de 01/07/2015 – Cientificação quanto aos procedimentos para realização de provas de conhecimentos para candidatos a conselheiros tutelares
08	11/07/2015	Documentos diversos	Comunicado Nº 002, de 11/07/2015 – Comunicação quanto ao resultado preliminar da prova de conhecimentos
09	02/08/2015	Documentos diversos	Relatório estatístico das eleições 2009, 2013 e 2015
10	19/09/2015	Documentos diversos	Programação do encontro de esclarecimentos e orientações gerais sobre o processo de escolha dos conselheiros tutelares
11	25/09/2015	Documentos diversos	Comunicado Nº 003, de 25/09/2015 – Comunicação acerca de delegados nomeados e credenciados para fiscalização e apuração de votos.
12	29/01/2015	Ata de assembleia	Ata de sessão plenária ordinária
13	02/02/2015	Ata de assembleia	Ata de sessão plenária ordinária
14	10/03/2015	Ata de assembleia	Ata de assembleia eletiva para escolha de instituições com direito a assento e voto nas reuniões deliberativas
15	17/03/2015	Ata de assembleia	Ata de sessão plenária extraordinária
16	08/04/2015	Ata de assembleia	Ata de sessão plenária extraordinária
17	19/05/2015	Ata de assembleia	Ata de sessão plenária ordinária
18	02/06/2015	Ata de assembleia	Ata da reunião da comissão eleitoral do pleito 2016/2020 para homologação das inscrições dos pré-candidatos(as) a conselheiros(as) tutelares por Goiânia
19	06/06/2015	Ata de assembleia	Ata de sessão plenária ordinária
20	09/06/2015	Ata de assembleia	Ata de sessão plenária ordinária
21	16/06/2015	Ata de assembleia	Ata de sessão plenária extraordinária

22	29/07/2015	Ata de assembleia	Ata de sessão plenária extraordinária
23	11/08/2015	Ata de assembleia	Ata de sessão plenária extraordinária
24	04/09/2015	Ata de assembleia	Ata de sessão plenária extraordinária
25	05/10/2015	Ata de assembleia	Ata de sessão plenária extraordinária
26	14/10/2015	Ata de assembleia	Ata de sessão plenária extraordinária
27	29/10/2015	Ata de assembleia	Ata de sessão plenária extraordinária
28	09/11/2015	Ata de assembleia	Ata de sessão plenária extraordinária
29	12/11/2015	Ata de assembleia	Ata de sessão de comissão avaliadora de projetos
30	08/12/2015	Ata de assembleia	Ata de sessão plenária ordinária
31	27/01/2015	Editais	Edital de convocação do processo eletivo dos representantes das instituições da sociedade civil no CMDCA – Biênio 2015-2017
32	08/04/2015	Editais	Edital de convocação da eleição para conselheiros e conselheiras tutelares do município de Goiânia – Gestão 2016-2020
33	02/06/2015	Editais	Edital de convocação das pré-candidaturas a conselheiros(as) tutelares aptas para a prova de conhecimentos – CMDCA Comissão Eleitoral 2015
34	16/06/2015	Editais	Edital de chamada pública Nº 001/2015-CMDCA/FMDCA visando à seleção de projetos voltados à execução de programas no seu âmbito de competência, a serem financiados com recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA)
35	16/06/2015	Editais	Edital de chamada pública Nº 002/2015-CMDCA/FMDCA visando à seleção de projetos voltados à execução de programas no seu âmbito de competência, a serem financiados com recursos do FMDCA, cujo doador será o Itaú Criança/Funcionários
36	16/06/2015	Editais	Edital de chamada pública Nº 003/2015-CMDCA/FMDCA visando à seleção de projetos voltados à execução de programas no seu âmbito de competência, a serem financiados com recursos do FMDCA, cujo doador será o Itaú Criança/Funcionários
37	21/07/2015	Editais	Edital de publicação do resultado preliminar da prova de conhecimentos (prova objetiva) do processo de escolha dos(as) conselheiros(as) tutelares do município de Goiânia – Gestão 2016-2020
38	30/07/2015	Editais	Edital de homologação do registro de candidaturas ao processo de escolha dos(as) conselheiros(as) tutelares do município de Goiânia – Gestão 2016-2020
39	31/07/2015	Editais	Edital dos locais de votação das eleições para conselheiros(as) tutelares do município de Goiânia – Gestão 2016-2020

40	10/09/2015	Editais	Edital de convocação para encontro de esclarecimentos e orientações gerais sobre o processo de escolha dos conselheiros(as) tutelares do município de Goiânia – Gestão 2016-2020
41	10/09/2015	Editais	Edital de convocação para verificação e validação de foto, número, nome e região na urna eletrônica do processo de escolha dos conselheiros(as) tutelares do município de Goiânia – Gestão 2016-2020
42	05/10/2015	Editais	Edital de publicação do resultado geral do processo de escolha dos conselheiros(as) tutelares do município de Goiânia – Gestão 2016-2020
43	10/11/2015	Editais	Edital de proclamação dos candidatos eleitos no processo de escolha dos conselheiros(as) tutelares do município de Goiânia – Gestão 2016-2020
44	27/01/2015	Resoluções	Resolução Nº 050, de 27/01/2015. Dispõe sobre o processo eleitoral da representação da sociedade civil no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA/Goiânia, para a "11ª" Gestão 2015-2017, e dá outras providências.
45	29/01/2015	Resoluções	Resolução Nº 051, de 29/01/2015. Dispõe sobre a convocação da 10ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, e dá outras providências.
46	29/01/2015	Resoluções	Resolução Nº 052, de 29/01/2015. Dispõe sobre a composição da Comissão Organizadora da 10ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, e dá outras providências.
47	08/04/2015	Resoluções	Resolução Nº 053, de 08/04/2015. Dispõe sobre o Calendário do Processo de Escolha dos Conselheiros Tutelares do Município de Goiânia, Regiões Centro-Sul, Norte, Leste, Oeste, Noroeste e Campinas, gestão 2016-2020, a realizar-se no dia 4 de outubro de 2015, e dá outras providências.
48	08/04/2015	Resoluções	Resolução Nº 054, de 08/04/2015. Dispõe sobre a Regulamentação do Processo de Escolha dos Conselheiros e Conselheiras Tutelares do Município de Goiânia, Regiões Centro-Sul, Norte, Leste, Oeste, Noroeste e Campinas, gestão 2016-2020, a realizar-se no dia 4 de outubro de 2015, e dá outras providências.
49	08/04/2015	Resoluções	Resolução Nº 055, de 08/04/2015. Dispõe sobre a regulamentação das circunscrições geográficas de atuação dos Conselhos Tutelares do Município de Goiânia, Goiás/Gestão 2016-2020, e dá outras providências.
50	19/05/2015	Resoluções	Resolução Nº 056, de 19/05/2015. Dispõe sobre a homologação da eleição da Presidência, Vice-Presidência e Secretaria Geral do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA para o mandato de 19 de maio de 2015 a 18 de

			maio de 2016, e dá outras providências.
51	08/12/2015	Resoluções	Resolução Nº 056-A, de 08/12/2015. Dispõe sobre a prorrogação da vigência do Plano de Ação e Aplicação, Biênio 2014-2015, para o Biênio 2016-2017, do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Município de Goiânia, Goiás, aprovado pela Resolução Nº 045, de 18 de março de 2014, e dá outras providências.
52	20/05/2016	Documentos diversos	Portaria Nº 01, de 20/05/2016. Designar ad referendum do Plenário do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente os integrantes da Comissão de Avaliação dos Projetos dos Editais de Chamada Pública 01, 02 e 03/2016-CMDCA/SEMAS/FMDCA
53	21/01/2016	Ata de assembleia	Ata de sessão plenária ordinária
54	27/01/2016	Ata de assembleia	Ata de sessão plenária extraordinária
55	18/02/2016	Ata de assembleia	Ata de sessão plenária ordinária
56	23/02/2016	Ata de assembleia	Ata de sessão plenária extraordinária
57	08/03/2016	Ata de assembleia	Ata de sessão plenária ordinária
58	12/04/2016	Ata de assembleia	Ata de sessão plenária ordinária
59	10/05/2016	Ata de assembleia	Ata de sessão plenária ordinária
60	31/05/2016	Ata de assembleia	Ata de sessão de comissão avaliadora de projetos
61	10/06/2016	Ata de assembleia	Ata de sessão plenária extraordinária
62	14/06/2016	Ata de assembleia	Ata de sessão plenária ordinária
63	09/08/2016	Ata de assembleia	Ata de sessão plenária ordinária
64	23/08/2016	Ata de assembleia	Ata de sessão plenária extraordinária
65	13/09/2016	Ata de assembleia	Ata de sessão plenária ordinária
66	18/10/2016	Ata de assembleia	Ata de sessão plenária ordinária
67	08/11/2016	Ata de assembleia	Ata de sessão plenária ordinária
68	13/12/2016	Ata de assembleia	Ata de sessão plenária ordinária
69	10/05/2016	Editais	Edital de Chamada Pública nº 01/2016-CMDCA/SEMAS/FMDCA
70	10/05/2016	Editais	Edital de Chamada Pública nº 02/2016-CMDCA/SEMAS/FMDCA
71	10/05/2016	Editais	Edital de Chamada Pública nº 03/2016-CMDCA/SEMAS/FMDCA
72	21/06/2016	Editais	Edital de Proclamação do Resultado Final dos Editais de Chamada Pública nº 01, 02 e 03/2016-CMDCA/SEMAS/FMDCA
73	08/03/2016	Resoluções	Resolução Nº 057, de 08/03/2016. Dispõe sobre a revogação dos Editais de Chamada

			Pública Nº 001/2015, 002/2015 e 003/2015-CMDCA/FMDCA, e dá outras providências.
74	10/05/2016	Resoluções	Resolução Nº 058, de 10/05/2016. Dispõe sobre a homologação da eleição da Presidência, Vice-Presidência e Secretaria Geral do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA para o mandato de 19 de maio de 2016 a 18 de maio de 2017, e dá outras providências.
75	12/05/2016	Resoluções	Resolução Nº 059, de 12/05/2016. Dispõe sobre a aprovação do Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo, e dá outras providências.
76	04/04/2017	Documentos diversos	Ofício Nº 018/2017-CMDCA, de 04/04/2017
77	14/02/2017	Editais	Edital de convocação do processo eletivo dos representantes das instituições da sociedade civil no CMDCA - Biênio 2017-2019
78	14/02/2017	Ata de assembleia	Ata de sessão plenária ordinária
79	14/03/2017	Ata de assembleia	Ata de sessão plenária ordinária
80	23/03/2017	Ata de assembleia	Ata de sessão plenária extraordinária
81	31/03/2017	Ata de assembleia	Ata de sessão plenária eletiva
82	11/04/2017	Ata de assembleia	Ata de sessão plenária ordinária
83	20/06/2017	Ata de assembleia	Ata de sessão plenária de posse
84	26/06/2017	Ata de assembleia	Ata de sessão plenária ordinária
85	08/08/2017	Ata de assembleia	Ata de sessão plenária ordinária
86	15/08/2017	Ata de assembleia	Ata de sessão plenária extraordinária
87	12/09/2017	Ata de assembleia	Ata de sessão plenária ordinária
88	10/10/2017	Ata de assembleia	Ata de sessão plenária ordinária
89	14/11/2017	Ata de assembleia	Ata de sessão plenária ordinária
90	12/12/2017	Ata de assembleia	Ata de sessão plenária ordinária
91	14/02/2017	Resoluções	Resolução Nº 060, de 14/02/2017. Dispõe sobre o processo eleitoral da representação da sociedade civil no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA/Goiânia, para a “12ª” Gestão 2017-2019, e dá outras providências.
92	16/05/2017	Resoluções	Resolução Nº 061, de 16/05/2017. Dispõe sobre a prorrogação do mandato dos Conselheiros e Conselheiras Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA/Goiânia, e dá outras providências.
93	26/06/2017	Resoluções	Resolução Nº 062, de 26/06/2017. Dispõe sobre a homologação da eleição da Presidência, Vice-Presidência e Secretário Geral do Conselho Municipal dos Direitos da

			Criança e do Adolescente – CMDCA, para o mandato de 26 de junho de 2017 a 25 de junho de 2018, e dá outras providências.
94	07/07/2017	Resoluções	Resolução N° 066, de 07/07/2017. Dispõe sobre o reposicionamento dos Editais de Publicação do Resultado Geral <sup>2</sup> e da Proclamação dos Candidatos Eleitos no Processo de Escolha dos Conselheiros Tutelares do Município de Goiânia <sup>3</sup> , da Região Campinas, realizado no dia 4 de outubro de 2015, gestão 2016 – 2020, por decisão judicial nos Autos n.º 1514, Protocolo n.º 419692-10.2015.8.09.0052, Mandado de Intimação n.º 170710147, da lavra da Juíza de Direito Dra. Mônica Neves Soares Gioia, Juiz 1, do Juizado da Infância e da Juventude da Comarca de Goiânia, Estado de Goiás, e dá outras providências.

## **Anexo 7: Formação CMDCA**

N°	Período	Governamental	Não-Governamental	Composição	Observação
1	30/04/1992 – 30/04/1994	Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Saúde, Fundação Municipal de Desenvolvimento Comunitário, Instituto de Planejamento Municipal	TITULARES - Amigo do Menor Patrulheiro de Goiânia; Fundação de Assistência a Menores Aprendizizes (Fama); Centro de Educação Comunitária de Meninas e Meninos; Comissão Pastoral do Menor. SUPLENTEs - Sociedade do Movimento de Resgate da Identidade Cultural; "Obra do Berço" da Irradiação Espírita Cristã; União das Pioneiras de Goiânia; Casa Espírita de Meimei	Presidente: Aldaíza Maia da Silva (Cecom) Vice-presidente: Secretária geral: Primeiro secretário: Segundo secretário:	Decreto anterior à Assembleia Geral Eletiva realizada no dia 27/05/1992.
2	14/06/1994 – 18/06/1996	Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Saúde, Fundação Municipal de Desenvolvimento Comunitário, Instituto de Planejamento Municipal	TITULARES - Associação das Creches do Estado de Goiás; Sociedade Goiana de Pediatria; Movimento Nacional de Meninos e Meninas; Centro de Educação Comunitária de Meninas e Meninos. SUPLENTEs - Pastoral do Menor da Arquidiocese de	Presidente: Lucide Verônica Sauthier Accorsi (Fumdec) Vice-presidente: Secretária geral: Primeiro secretário:	Decreto N° 929, de 14/04/1994, publicado no DOM N° 1.155, de 02/05/1994, designava a então presidente do CMDCA Goiânia,

			Goiânia; Sociedade Pestalozzi de Goiânia; Movimento Cem Nomes; Obras Sociais do Centro Espírita a Caminho da Verdade		Aldaíza Maia da Silva a convocar a Assembleia de Entidades Não Governamentais. Assembleia eletiva da sociedade civil realizada em 19/05/1994
3	18/06/1996 – 08/07/1998	Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Saúde, Fundação Municipal de Desenvolvimento Comunitário, Instituto de Planejamento Municipal	TITULARES - Associação das Creches do Estado de Goiás; Sociedade Pestalozzi de Goiânia; Movimento Nacional de Meninos e Meninas; Ministério Filantrópico Terra Fértil. SUPLENTEs - Associação Caminhos de Vida; Centro Espírita Irmão Áureo; Associação Down de Goiás; Sociedade Goiana de Pediatria	Presidente: Eunice Maria Franca Zanatta (SME) Vice-presidente: Maria Isabel Silva Lima (Aceg) Secretária geral: Márcio Sanchez (MNMMR) Primeiro secretário: Ana Ferro de Moraes Bezerra (Fumdec)	Assembleia eletiva da sociedade civil realizada em 11/06/1996. Comunicado de 16/05/1997 e ata da reunião extraordinária realizada em 08/05/1997, publicados no DOM N° 1.890, de 27/05/1997

				Segundo secretário: Maristela de Castro Jardim (Ministério Filantrópico Terra Fértil)	
4	08/07/1998 – 14/08/2000	Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Saúde, Fundação Municipal de Desenvolvimento Comunitário, Instituto de Planejamento Municipal	TITULARES - Ministério Filantrópico Terra Fértil; Pastoral do Menor da Arquidiocese de Goiânia; Centro de Educação Comunitário de Meninas e Meninos (Cecom); Creche e Educandário Espírita Casa do Caminho. SUPLENTEs - Centro de Estudos e Promoção Social (Cepros); Projeto Aldeia Juvenil da Universidade Católica de Goiás; Associação Projeto Água Branca; Centro Promocional Todos os Santos	Presidente: Padre Alaor Rodrigues e Aguiar (Cecom) Vice-presidente: Secretária geral: Primeiro secretário:	Assembleia eletiva da sociedade civil realizada em 29/06/1998, através de Edital de Convocação publicado no DOM Nº 2.095, de 14/05/1998; nomeados pelo Decreto Nº 1.261, de 06/07/1998
4	01/08/2000 – 30/12/2000	Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal	TITULARES - Associação das Creches Filantrópicas de Goiás;	Presidente: Padre Alaor Rodrigues e	Assembleia eletiva da sociedade civil

		de Saúde, Fundação Municipal de Desenvolvimento Comunitário, Secretaria Municipal de Planejamento	Educandário Espírita Casa do Caminho; Projeto Água Branca; Arquidiocese de Goiânia. SUPLENTE - Centro Promocional Todos os Santos; Centro de Educação Comunitário Meninos e Meninas (Cecom); Lar Arco-Íris; Creche São Judas Tadeu	Aguiar (Cecom) Vice-presidente: Secretária geral: Primeiro secretário: Segundo secretário:	realizada em 28/06/2000, através de Edital de Convocação publicado no DOM N° 2.524, de 23/05/2000; a previsão original do Decreto N° 1.419, de 14/08/2000, publicado no DOM N° 2.584, de 19/09/2000, assinado pelo então prefeito Nion Albernaz (PSDB) era de que o mandato seria até 28/06/2002.
5	01/01/2001 – 31/12/2002	Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Saúde, Fundação Municipal	TITULARES - Associação das Creches Filantrópicas de Goiás; Educandário Espírita Casa do	Presidente: Geralda Santa Bárbara Azevedo (Fumdec)	Decreto N° 831, de 07/02/2001, publicado no DOM

		de Desenvolvimento Comunitário, Secretaria Municipal de Planejamento	Caminho; Projeto Água Branca; Arquidiocese de Goiânia. SUPLENTE - Centro Promocional Todos os Santos; Centro de Educação Comunitário Meninos e Meninas (Cecom); Lar Arco-Íris; Creche São Judas Tadeu	Vice-presidente: Cláudia Maria Rabelo (Pastoral do Menor) Secretária geral: Carla Cristina de A. Gomes (Seplam) Primeiro secretário: Eliel de Castro (Projeto Água Branca) Segundo secretário: Joaquim Alves do Prado Filho (Casa do Caminho)	Nº 2.653, de 13/02/2001, assinado pelo prefeito Pedro Wilson, revogando expressamente o Decreto Nº 1.419, de 14/08/2000. Publica-se posteriormente ata de reunião extraordinária realizada em 14/02/2001 e termo de posse, devidamente publicados no DOM Nº 2.729, de 04/07/2001
6	01/01/2003 – 31/12/2005	Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Saúde, Fundação Municipal de Desenvolvimento	TITULARES - Associação das Creches Filantrópicas de Goiás (Aceg); Movimento Nacional de Meninas e Meninos de Rua de	Presidente: Eleusa Batista de Melo Lima (Associação dos Pais do Excepcional Gota	Decreto Nº 1.734, de 16/06/2003, publicado no DOM Nº 3.184, de

		Comunitário (Fumdec), Secretaria Municipal de Planejamento (Seplam)	Goiás (MNMMR); Ministério Filantrópico Terra Fértil; Associação de Pais do Excepcional Gota de Orgulho (Apego). SUPLENTEs - Centro de Estudo, Pesquisa e Extensão Aldeia Juvenil; Casa da Acolhida Marista de Goiânia; Casa de Eurípedes; Grupo de Estudos e Apoio à Adoção de Goiânia (Geaago)	de Orgulho) Vice-presidente: () Secretária geral: () Primeiro secretário: () Segundo secretário: ()	16/06/2003, assinado pelo prefeito Pedro Wilson, revogando expressamente o Decreto N° 831, de 07/02/2001 e conferindo mandato de 01/01/2003 a 31/12/2005. A assembleia eletiva da sociedade civil foi em 13/03/2003
7	01/07/2005 – 01/07/2007	<b>Primeira formação:</b> Fundação Municipal de Desenvolvimento Econômico (Fumdec), Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Planejamento (Seplam), Secretaria Municipal de Educação <b>Segunda formação:</b> Fumdec/Secretaria Municipal de	Primeira formação: TITULARES: Associação de Serviço à Criança Excepcional de Goiânia (Ascep), Núcleo Feminino Irmã Sheilla (NFIS), Associação dos Moradores do Jardim Guanabara (AMJG) – Creche Menino Jesus, Ministério Filantrópico Terra Fértil. SUPLENTEs – Associação de Pais	Presidente: Elison Faustino dos Santos (Associação dos Moradores do Jardim Guanabara/AMJG – Creche Menino Jesus) Vice-presidente: Maria Marlene	Decreto N° 1.695, de 05/05/2005, publicado no DOM N° 3.633, de 10/05/2005, designa a presidente do CMDCA para convocar a Assembleia

		Assistência Social (Semas); Secretaria do Governo Municipal (Segov); Secretaria Municipal de Finanças (Sefin); Secretaria Municipal da Educação (SME); Secretaria Municipal de Saúde (SMS); Secretaria Municipal de Planejamento (Seplam); Secretaria Municipal de Esporte e Lazer (Semel).  Representante do Poder Legislativo	dos Excepcionais Gota de Orgulho (Apego); Obras Sociais do Centro Espírita Irmão Áureo; Obras Sociais do Grupo Espírita Regeneração; Casa de Eurípedes.	Rodrigues de Almeida (Fumdec) Secretária geral: Maria Isabel Silva Lima (Núcleo Feminino Irmã Sheilla – NFIS) Primeira secretária: Edy Lamar Waldemar (Seplam) Segunda secretária: Marlene Rosa de Andrade (Ascep)	Convocação Assembleia Eletiva Decreto Nº 2.457, de 26/07/2005, publicado no DOM Nº 3.686, de 27/07/2005, nomeia os membros do CMDCA
8	19/12/2007 – 18/12/2008	Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas); Secretaria do Governo Municipal (Segov); Secretaria Municipal de Finanças (Sefin); Secretaria Municipal da Educação (SME); Secretaria	TITULARES: Centro de Educação Comunitária de Meninas e Meninos (Cecom); Associação das Creches do Estado de Goiás (Aceg); Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua Comissão Estadual (MNMM/GO);	Presidente: Elison Faustino dos Santos (Associação dos Moradores do Jardim Guanabara/AMJG – Creche Menino Jesus)	Eleição das entidades da sociedade civil realizada em 29/08/2007

		<p>Municipal de Saúde (SMS); Secretaria Municipal de Planejamento (Seplam); Secretaria Municipal de Esporte e Lazer (Semel).</p> <p>Representante do Poder Legislativo</p>	<p>Creche e Educandário Espírita “Casa do Caminho”; Centro Promocional Todos os Santos; Associação dos Moradores do Bairro Jardim Guanabara Creche Comunitária Meninos Jesus; Sociedade Goiana de Cultura/Instituto Dom Fernando (IDF); Ministério Filantrópico Terra Fértil (MFTF). SUPLENTEs – Hospital Eurípedes Barsanulfo/Casa de Eurípedes;</p>	<p>Vice-presidente: Inácia Araújo Silva (SMS)</p> <p>Secretária geral: Izabela Barbosa de Carvalho Santos (Semas)</p>	
9	19/12/2008 – 18/12/2010	<p>Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas); Secretaria do Governo Municipal (Segov); Secretaria Municipal de Finanças (Sefin); Secretaria Municipal da Educação (SME); Secretaria Municipal de Saúde (SMS); Secretaria Municipal de</p>	<p>Centro de Educação Comunitária de Meninas e Meninos (Cecom); Associação das Creches do Estado de Goiás (Aceg); Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua Comissão Estadual (MNMM/GO); Creche e Educandário Espírita “Casa do Caminho”; Centro Promocional</p>	<p>Presidente: Inácia Araújo Silva Viana (SMS)</p> <p>Vice-presidente: Maria Vilma Mendes Neves</p> <p>Secretário geral: Adriam Rodrigues da Silva (Segov)</p>	

		Planejamento (Seplam); Secretaria Municipal de Esporte e Lazer (Semel).  Representante do Poder Legislativo	Todos os Santos; Associação dos Moradores do Bairro Jardim Guanabara Creche Comunitária Meninos Jesus; Sociedade Goiana de Cultura/Instituto Dom Fernando (IDF); Ministério Filantrópico Terra Fértil (MFTF).		
10	25/05/2010 – 25/05/2011	Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas); Secretaria do Governo Municipal (Segov); Secretaria Municipal de Finanças (Sefin); Secretaria Municipal da Educação (SME); Secretaria Municipal de Saúde (SMS); Secretaria Municipal de Planejamento (Seplam); Secretaria Municipal de Esporte e Lazer (Semel).  Representante do Poder	Sociedade Goiânia de Cultura SGC)/Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC)/ Instituto Dom Fernando (IDF), Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Goiânia (Apae), Centro de Educação Comunitária de Meninas e Meninos (Cecom), Associação Jesuíta de Educação e Assistência Social (Caju), Obras Sociais Centro Espírita Irmão Áureo (Osceia), Associação Circo Laheto, Casa da Acolhida Marista de Goiânia (UBEE), Ministério	Presidente: Suelma Cândido Vieira da Silva (Cecom) Vice-presidente: Paulo Honorato Torres (Smel) Secretário geral: Eduardo de Carvalho Mota (Caju)	Resolução N° 030, de 16/12/2009- CMDCA, publicada no DOM N° 4.768, de 29/12/2009, convoca para assembleia eletiva da sociedade civil a se realizar em 09/03/2010. Eleição da nova presidência realizada em sessão plenária ordinária realizada em

		Legislativo	Filantropico Terra Fértil (MFTF).		25/05/2010. Resolução N° 31, de 25/05/2010, dispõe sobre a homologação da eleição da Presidência.
11	25/07/2011 – 25/03/2012	Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas); Secretaria do Governo Municipal (Segov); Secretaria Municipal de Finanças (Sefin); Secretaria Municipal da Educação (SME); Secretaria Municipal de Saúde (SMS); Secretaria Municipal de Planejamento (Seplam); Secretaria Municipal de Esporte e Lazer (Semel).  Representante do Poder Legislativo		Presidente: Eduardo de Carvalho Mota (Caju) Vice-presidente: Rosane Cândida de Almeida Secretário-geral: Marcos de Almeida Moura	Resolução N° 35, de 25/07/2011- CMDCA, dispõe sobre a homologação da eleição da Presidência.

12	23/01/2013 – 23/01/2014	Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas); Secretaria do Governo Municipal (Segov); Secretaria Municipal de Finanças (Sefin); Secretaria Municipal da Educação (SME); Secretaria Municipal de Saúde (SMS); Secretaria Municipal de Planejamento (Seplam); Secretaria Municipal de Esporte e Lazer (Semel).  Representante do Poder Legislativo		Presidente: Aguinaldo Lourenço Filho (Semel) Vice-presidente: Adriane Pedroso (Obras Sociais do Grupo Espírita Regeneração) Secretária-geral: Genivalda Araújo Cravo dos Santos (SME)	
13	23/01/2014 – 23/01/2015	Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas); Secretaria do Governo Municipal (Segov); Secretaria Municipal de Finanças (Sefin); Secretaria Municipal da		Presidente: Aguinaldo Lourenço Filho (Semel) Vice-presidente: Adriane Pedroso (Obras Sociais do	

		Educação (SME); Secretaria Municipal de Saúde (SMS); Secretaria Municipal de Planejamento (Seplam); Secretaria Municipal de Esporte e Lazer (Semel).  Representante do Poder Legislativo		Grupo Espírita Regeneração) Secretária-geral: Genivalda Araújo Cravo dos Santos (SME)	
14	19/05/2015 – 18/05/2016	Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas); Secretaria do Governo Municipal (Segov); Secretaria Municipal de Finanças (Sefin); Secretaria Municipal da Educação (SME); Secretaria Municipal de Saúde (SMS); Secretaria Municipal de Planejamento (Seplam); Secretaria Municipal de Esporte e Lazer (Semel).	TITULARES – Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Goiânia (Apae), Centro de Educação Comunitária de Meninas e Meninos (Cecom), Obras Sociais do Centro Espírita Irmão Áureo (Osceia), Associação Pestalozzi de Goiânia, Centro Salesiano do Menor (Cesam), Ministério Filantrópico Terra Fértil (MFTF), Obras Sociais Espírita Caminheiros de Jesus, Associação Semente da	Presidente: Aguinaldo Lourenço Filho (Semel) Vice-presidente: Edson Lucas Viana (Cecom) Secretária-geral: Genivalda Araújo Cravo dos Santos (SME)	Resolução N° 50, de 27/01/2015, dispõe sobre o processo eleitoral da representação da sociedade civil.  Resolução N° 56, de 19/05/2015 homologa a mesa diretiva.  Ata da assembleia eletiva das

		Representante do Poder Legislativo	Vida (Projeto Semear); SUPLENTEs – Associação dos Surdos de Goiânia, Hospital Espírita Eurípedes Barsanulfo (Casa de Eurípedes), Associação Polivalente São José, Conselho Regional de Psicologia (CRP), Obras Sociais do Grupo Espírita Regeneração (Osger), Circo Laheto, Comunidade Evangélica Juvenil Vida Nova.		instituições da sociedade civil publicada no DOM N° 6.049, de 25/03/2015 (p. 36-39)
15	19/05/2016 – 18/05/2017	Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas); Secretaria do Governo Municipal (Segov); Secretaria Municipal de Finanças (Sefin); Secretaria Municipal da Educação (SME); Secretaria Municipal de Saúde (SMS); Secretaria Municipal de Planejamento (Seplam);	TITULARES – Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Goiânia (Apae), Centro de Educação Comunitária de Meninas e Meninos (Cecom), Obras Sociais do Centro Espírita Irmão Áureo (Osceia), Associação Pestalozzi de Goiânia, Centro Salesiano do Menor (Cesam), Ministério Filantrópico Terra Fértil (MFTF),	Presidente: Aginaldo Lourenço Filho (Semel) Vice-presidente: Edson Lucas Viana (Cecom) Secretária-geral: Genivalda Araújo Cravo dos Santos (SME)	Resolução N° 58, de 10/05/2016, homologa a mesa diretiva.

		Secretaria Municipal de Esporte e Lazer (Semel).  Representante do Poder Legislativo	Obras Sociais Espírita Caminheiros de Jesus, Associação Semente da Vida (Projeto Semear);  SUPLENTEs – Associação dos Surdos de Goiânia, Hospital Espírita Eurípedes Barsanulfo (Casa de Eurípedes), Associação Polivalente São José, Conselho Regional de Psicologia (CRP), Obras Sociais do Grupo Espírita Regeneração (Osger), Circo Laheto, Comunidade Evangélica Juvenil Vida Nova.		
	26/06/2017 – 25/06/2018	Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas); Secretaria do Governo Municipal (Segov); Secretaria Municipal de Finanças (Sefin); Secretaria Municipal da Educação (SME); Secretaria Municipal de Saúde (SMS);	TITULARES - Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Goiânia (Apae), Obras Sociais do Centro Espírita Irmão Áureo (Osceia), Associação Polivalente São José, Centro de Educação Comunitária de Meninas e Meninos (Cecom), Movimento &	Presidente: Aguinaldo Lourenço Filho (Semel) Vice-presidente: Edson Lucas Viana (Cecom) Secretária-geral: Alessandra Araújo	Resolução N° 60, de 14/02/2017, dispõe sobre o processo eleitoral da representação da sociedade civil, publicado no DOM N° 6.515, de

		Secretaria Municipal de Planejamento (Seplam); Secretaria Municipal de Esporte e Lazer (Semel).  Representante do Poder Legislativo	Ação Instituto, Hospital Espírita (Seplam) Eurípedes Barsanulfo (Casa de Eurípedes), Obras Sociais Espírita Caminheiros de Jesus, Instituto Euvaldo Lodi (IEL); SUPLENTE - Centro Salesiano do Menor (Cesam); Associação Pestalozzi de Goiânia; Associação dos Surdos de Goiânia; Associação Goiana de Integralização e Reabilitação (Agir); Ministério Filantrópico Terra Fértil		20/02/2017. Resolução N° 62, de 26/06/2017, homologa a mesa diretiva.
	26/06/2018 – 25/06/2018	Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas); Secretaria do Governo Municipal (Segov); Secretaria Municipal de Finanças (Sefin); Secretaria Municipal da Educação (SME); Secretaria Municipal de Saúde (SMS); Secretaria Municipal de	TITULARES - Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Goiânia (Apae), Obras Sociais do Centro Espírita Irmão Áureo (Osceia), Associação Polivalente São José, Centro de Educação Comunitária de Meninas e Meninos (Cecom), Movimento & Ação Instituto, Hospital Espírita		

	Planejamento (Seplam); Secretaria Municipal de Esporte e Lazer (Semel).  Representante do Poder Legislativo	Eurípedes Barsanulfo (Casa de Eurípedes), Obras Sociais Espírita Caminheiros de Jesus, Instituto Euvaldo Lodi (IEL); SUPLENTE - Centro Salesiano do Menor (Cesam); Associação Pestalozzi de Goiânia; Associação dos Surdos de Goiânia; Associação Goiana de Integralização e Reabilitação (Agir); Ministério Filantrópico Terra Fértil		
--	--	--	--	--

**Anexo 8: Relação de entidades beneficiadas pelo FMDCA**

Figura 3 – Captação de recursos 2012 por entidades



CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE/FUNDO  
MUNICIPAL DO DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE  
RUA 25 - A ESQ. C/AV. REP. LÍBANO, S/N.º - SETOR AEROPORTO GOIÂNIA - GO  
CEP: 74.070-150 TELEFONE: 62 3524-2654 E-MAIL: [FMACA\\_GO@YAHOO.COM.BR](mailto:FMACA_GO@YAHOO.COM.BR)  
CNPJ 05.148.967/0001-39

## CAPTAÇÃO DE RECURSOS - 2012

Nº	ENTIDADE	DOADOR	VALOR
1	AMAI	Banco Itau	26.910,00
2	ASCEP	Caixa	18.000,00
3	APAE	Vários (p físicas e jurídicas)	120.934,31
4	CAJU	Banco Itau	96.786,00
5	CAMINHEIROS DE JESUS	P. física	1.685,94
6	CENTRO ESPIRITA O CONSOLADOR	P. física	1.350,00
7	CECOM	Banco Itau	171.000,00
8	CIRCO LAHETÔ	Banco Itau	20.608,58
9	CENTRO C ELDORADO C	P. Fisica	27.445,02
10	CASA DE EURIPEDES	Vários (p físicas e jurídicas)	211.182,76
11	LAR PIO XII	P.Fisica	1.556,40
12	CEVAM	P. Juridica	27.000,00
13	COLONIA ESP NOSSO LAR	P. Fisica	1.530,00
14	CASC	Banco Itau	1.134,00
15	CLARO P CONF ECA	CLARO	5.497,20
16	FUNDAÇÃO OTAVINHO ARANTES	P. Juridica	4.152,00
17	GEEAGO- GRUPO DE ADOÇÃO	P Fisica	450,00
18	ONG MORADIA E CIDADANIA	Caixa	18.000,00
19	OSCEIA	B BRASIL e P.Fisica	66.682,82
20	SEMAS	P.Juridica	144.500,00
21	SOLIDARIEDADE BRASIL	P.Juridica	10.360,19
22	ITAU	B ITAU	53.928,00
	<b>TOTAL GERAL DO SALDO BANCÁRIO</b>		<b>1.945.168,29</b>
	<b>TOTAL GERAL C/10% DO FUNDO</b>		<b>1.030.693,22</b>
	<b>TOTAL DISPONÍVEL SEM CAPTAÇÃO</b>		<b>914.475,07</b>

Ag

Fonte: Relatório de Gestão 2010 – 2012 FMDCA.

Figura 4 – Prestação de Contas de 2013

Planilha1

**PRESTAÇÃO DE CONTAS DE 2013**

**CONTAS DO FMDCA – CNPJ: 05.148.967/0001-39**

<i>BRANCO</i>	<i>AGÊNCIA</i>	<i>OP</i>	<i>CONTAS</i>	<i>TIPO DE APLICAÇÃO</i>
BRASIL	0086-8	-	16.715-0	CP Administração Supremo
CAIXA	0682	006	00060043-0	FIC Prático Curto Prazo
ITAÚ	4308	-	03098-2	Itaust e CDB-DI
<b>SALDO DO EXERCÍCIO ANTERIOR</b>				R\$ 1.945.168,29
<b>SALDO ATUAL</b>				R\$ 2.062.361,90
<i>Rendimentos Bancários</i>				R\$ 84.806,65
<i>Doações Recebidas</i>				R\$ 742.721,21
<i>Valor Total</i>				R\$ 827.527,86
<b>PROCESSOS</b>	<b>ENTIDADES</b>	<b>CNPJ</b>	<b>VALOR</b>	<b>SITUAÇÃO</b>
52836841/13	Hosp. Esp. Eurípedes	01.269.083/0001-81	R\$ 211.182,76	Concluso
52301131/13	Eldorado dos Carajás	06.911.181/0001-94	R\$ 44.250,39	Concluso
52509807/13	Osciea	25.006.149/0001-09	R\$ 66.682,82	Concluso
47677955/12	Cecom	25.106.295/0001-06	R\$ 81.000,00	Concluso
52591007/13	Caminheiros de Jesus	07.625.000/0001-26	R\$ 19.853,05	Concluso

Página 1

## Planilha1

53210821/13	Cecom	25.106.295/0001-06	R\$ 90.000,00	Concluso
53497144/13	Talisha Kum	36.975.357/0002-13	R\$ 53.928,00	Concluso
53160531/13	Confecção ECA	-----	R\$ 7.488,00	Concluso
52509637/13	PASEP	-----	R\$ 6.691,91	Concluso
53345867/13	Certificado Digital	-----	R\$ 165,00	Concluso
55325618/13	Regularização INSS/Patronal	- Receita Federal	R\$ 890,51	Concluso
55108099/13	APAE	01.240.688/0001-40	R\$ 128.201,81	Concluso
<b>Total:</b>			<b>R\$ 710.334,25</b>	

## ENTIDADES COM PENDÊNCIAS NA PRESTAÇÃO DE CONTAS:

PROCESSOS	ENTIDADES	CNPJ	RECEB./VECIM.	VALOR
36384620/09	Solidariedade Brasil	08.321.190/0001-50	31/07/09 - 20/12/10	R\$ 216.890,00
41237287/10	AMAI	00.278.788/0001-00	30/06/09 - 19/06/10	R\$ 76.846,11

Doador PETROBRAS.

## NÃO GERARAM PROCESSOS DE REPASSE

TERMO DELIBERATIVO	ENTIDADE	VALOR	MOTIVO
Nº 051/2013	Circo Laheto	R\$ 31.194,58	P. C. em Analise.
Nº 052/2013	CAJU	R\$ 86.200,00	Não apres. Doc.

Goiania, 21 de janeiro de 2014.

**ÚERICA AGAPITO PEREIRA**  
Diretora do FMDCA

Figura 5 - Prestação de Contas de 2014



são pessoa física, jurídica, bem como Fundação Itaú Social, Banco do Brasil, várias empresas e outros.

A Fundação Itaú Social, por meio do programa Itaú Criança, realizou mais uma doação de R\$ 28.686,00 (Vinte e oito mil e seiscentos e oitenta e seis reais), destinado para a Linha de Ação do CMDCA de Atendimento Direto – Acolhimento Institucional.

***Processos concluídos de repasse de doações e pagamentos no ano de 2014:***

Nº PROCESSOS	INSTITUIÇÕES	CNPJ	VALOR
57061464/14	OSCEIA	25.006.149/0001-09	R\$ 93.116,43
57061308/14	PESTALOZZI	01.287.416/0001-03	R\$ 40.251,60
57904704/14	OSGER/Regeneração	25.041.971/0011-82	R\$ 61.915,68
58172928/14	ASCEP	37.038.957/0001-37	R\$ 18.000,00
59301756/14	APAE	01.240.688/0001-40	R\$ 157.525,97
<b>TOTAL</b>			<b>R\$ 370.809,68</b>

***Processos concluídos de pagamentos de despesas diversas no ano de 2014:***

Nº PROCESSOS	DESTINAÇÃO	VALOR
56548807/14	PASEP	R\$ 9.917,09
59431366/14	GFIP - 2009	R\$ 360,40
<b>TOTAL</b>		<b>R\$ 10.277,49</b>


***Entidades com Pendências na Prestação de Contas:***

Nº PROCESSOS	INSTITUIÇÕES	VALORES
36384620/09	Solidariedade Brasil	R\$ 216.890,00
Doação da Petrobras.		

Continuamos em 2014 com a distribuição e orientações a respeito das doações com os livros do Conselho Regional de Contabilidade de Goiás que recebemos do CMDCA em 2013, no qual traz valiosas informações que irão orientar pessoas físicas e jurídicas que

Figura 6 – Prestação de Contas de 2015

Planilha 1


 **CMDCA**

**CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - CMDCA**  
**FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - FMDCA**  
 RUA 25-A, ESQ. COM AVENIDA REPÚBLICA DO LIBANO, QD. 63, S/N, SETOR AEROPORTO  
 CEP: 74070-150 \* GOIÂNIA, GOIAS - BRASIL  
 Fone: (62) 3524-2654 \* E-mail: fmdca.go@gmail.com \* CNPJ N.º 05.148.967/0001-39

**PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS MESES DE OUTUBRO, NOVEMBRO, DEZEMBRO DE 2015**

**FMDCA**

CONTAS DO FMDCA - CNPJ: 05.148.967/0001-39				SALDO ATUAL	
BANCO	AGÊNCIA	OP	CONTAS	TIPO DE APLICAÇÃO	
BRASIL	0086-8	-	16.715-0	CP Administração Supremo	RS 1.359.421,21
CAIXA	0068-2	006	00060043-0	FIC Prático Curto Prazo	RS 753.914,40
<b>TOTAL EM 31/12/2015</b>				<b>RS 2.113.335,61</b>	
<b>SALDO DO EXERCÍCIO ANTERIOR</b>				<b>RS 2.434.219,80</b>	
<i>Rendimentos Bancários até o mês</i>				RS 177.097,16	
<i>Doações Recebidas até o mês</i>				RS 551.006,44	
<i>Devoluções até o mês</i>				RS 1.550,00	
<b>Valor Total</b>				<b>RS 729.653,60</b>	
<b>REPASSE DE RECURSOS E PAGAMENTOS EFETUADOS ATÉ O MÊS</b>				<b>RS 1.050.537,79</b>	
<b>SALDO ATUAL</b>				<b>RS 2.113.335,61</b>	



Página 1

Fonte: Relatório das atividades do FMDCA – 2015.

## Planilha 1


PROCESSOS	ENTIDADES / OUTROS	PROJETO	CNPJ	VALOR	SITUAÇÃO
60475920/15	PASEP	-	-	R\$ 9.378,86	Pago
60941173/15	Compra - ECA	-	21.538.101/0001-90	R\$ 7.938,00	Pago
60890595/15	PESTALOZZI	Brincar e Aprender	01.287.416/0001-03	R\$ 149.934,08	Pago em 12/05/15
60991278/15	CIRCO LAHETO	Novos Voos no Picadeiro	01.206.329/0001-76	R\$ 150.000,00	Pago em 11/08/15
60991391/15	CIRCO LAHETO	Tenda Itiner. do Bui da Imaginação	01.206.329/0001-76	R\$ 31.194,58	Pago em 14/05/15
60746290/15	APAE	Espaço de Integração Sensorial	01.240.688/0001-40	R\$ 134.577,88	Pago em 14/05/15
60991481/15	CTC	Girassol	37.880.499/0001-89	R\$ 62.997,21	Pago em 31/07/15
61343709/15	TERRA FERTIL	Reinserção Social-Terapia Grupal	37.622.339/0001-30	R\$ 150.000,00	Pago em 31/07/15
61599053/15	APAE	Musíc. para os peq.do Complexo I	01.240.688/0001-40	R\$ 144.482,72	Pago em 31/07/15
61626239/15	CASA DE EURIP.	Biblioteca Amiga	01.269.083/0001-81	R\$ 210.034,46	Pago em 11/08/15
<b>Total:</b>				<b>R\$ 1.050.537,79</b>	

ENTIDADES COM PENDÊNCIAS NA PRESTAÇÃO DE CONTAS:					
PROCESSO	ENTIDADE	CNPJ	RECER./VENCIM.	DT. PREST. CONTAS	VALOR
36384620/09	Solidariedade Brasil	08.321.190/0001-50	31/07/09 - 20/12/10	-	R\$ 216.890,00
Doador PETROBRAS. Processo está em andamento na Procuradoria Geral do Município de Goiânia para ajustar ação.					
58172928/14	ASCEP	37.038.957/0001-37	27/10/14 - 27/04/15	06/06/15	R\$ 18.000,00
Fora encaminhado a Prestação de Contas em 31/08/2015 e solicitado correções na documentação com nova apresentação em 25/09/2015. Após correções/justificativas, fora enviado a CGM, tendo sido retornado com Diligência, solicitando parecer de aprovação ou não por parte do CMDCA.					
63821110	CIRCO LAHETO	01.206.329/0001-76	14/05/15 - 14/09/15	24/10/15	R\$ 31.194,58
Fora encaminhado a Prestação de Contas em 23/10/2015 e enviado ao CMDCA para emissão de Parecer quanto a aprovação ou não da prestação de contas.					
Goiânia, 31 de dezembro de 2015.					

  
**ALESSANDRO CARVALHO RIBEIRO**  
 Gerente do FMDCA

Figura 7 - Prestação de contas de 2016

Planilha 1



**CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - CMDCA**  
**FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - FMDCA**  
 RUA 25-A, ESQ. COM AVENIDA REPUBLICA DO LIBANO, QD. 63, SIN, SETOR AEROPORTO  
 CEP: 74070-150 \* GOIÂNIA, GOIÁS - BRASIL  
 E-mail: fmdca.go@gmail.com \* CNPJ N.º 05.148.967/0001-39

**PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS MESES DE OUTUBRO, NOVEMBRO E DEZEMBRO/2016**

**FMDCA**

CONTAS DO FMDCA - CNPJ: 05.148.967/0001-39			
BANCO	AGÊNCIA	OP	CONTAS
BRASIL	0086-8	-	16.715-0
CAIXA	0068-2	006	00060043-0
CAIXA	2510	006	581-6
<b>TOTAL EM 31/12/2016</b>			
<b>SALDO DO EXERCÍCIO ANTERIOR</b>			<b>RS 2.113.335,61</b>
<i>Rendimentos Bancários até o mês</i>			RS 162.959,79
<i>Doações Recebidas até o mês</i>			RS 257.016,75
<i>Devoluções / Restituições até o mês</i>			RS 29.162,71
<b>Valor Total</b>			<b>RS 449.139,25</b>
<b>REPASSE DE RECURSOS E PAGAMENTOS EFETUADOS ATÉ O MÊS</b>			<b>RS 1.117.713,39</b>
<b>SALDO ATUAL</b>			<b>RS 1.444.761,47</b>

Página 1

Fonte: Relatório das atividades do FMDCA – 2016.

Planilha1

DESCRIÇÃO DOS PAGAMENTOS E REPASSES EFETUADOS ATÉ O MÊS						
PROCESSO	EDITAL/ CAPTAÇÃO	ENTIDADES/ OUTROS	PROJETO	CNPJ	VALOR	SITUAÇÃO
60475920/15		PASEP				
66052702/16	Captção	APAE			R\$ 4.437,46	De 12/15 à 1/16
66218911/16	Captção	O CONSOLIDADOR	Cont. do Serviço de Físio. Respiratória	01.240.688/0001-40	R\$ 131.046,32	19/07/16
66253970/16	Captção	ASS. DOS SURDOS	Praticar Esporte Faz Bem	24.809.360/0001-05	R\$ 6.300,00	28/07/16
66181464/16	Captção	CAMINH. DE JESUS	Educação Física na A. dos Surdos	02.105.435/0001-26	R\$ 2.700,00	27/07/16
66790231/16	001/2016	E. BARSANULFO	Luz e Ação	07.625.000/0001-26	R\$ 90.446,01	09/08/16
66741800/16	001/2016	ASS. DOS SURDOS	Bataque em Cena	01.269.083/0001-81	R\$ 100.000,00	29/09/16
66790061/16	001/2016	OSCEIA	Oficinas do Saber	02.105.435/0001-26	R\$ 100.000,00	29/09/16
66757331/16	001/2016	FAMA	Todos juntos contra as Drogas	25.006.149/0001-09	R\$ 100.000,00	04/10/16
66784771/16	001/2016	ASS. PESTALOZZI	FAMAção & Cidadania	01.571.413/0001-99	R\$ 100.000,00	04/10/16
66788512/16	001/2016	CAMINH. DE JESUS	Atividade de Psicomotricidade	01.287.416/0001-03	R\$ 100.000,00	04/10/16
66787389/16	001/2016	APAE	Aprender	07.625.000/0001-26	R\$ 100.000,00	04/10/16
66726061/16	003/2016	ASS. DOS SURDOS	Tecnologia Assistiva	01.240.688/0001-40	R\$ 100.000,00	04/10/16
66803945/16	Captção	APAE	Mexa-se	02.105.435/0001-26	R\$ 32.718,60	06/10/16
66790118/16	0001/2016	CECOM	Vestir e Agasalhar	01.240.688/0001-40	R\$ 50.065,00	06/10/16
			Estação Você com a Gente	25.106.295/0001-06	R\$ 100.000,00	07/10/16
	<b>Total:</b>				<b>R\$ 1.117.713,39</b>	

ENTIDADES COM PENDÊNCIAS NA PRESTAÇÃO DE CONTAS:			
PROCESSO	ENTIDADE	CNPJ	RECEB./VENCIM.
36384620/09	Solidariedade Brasil	08.321.190/0001-50	31/07/09 - 20/12/10
Doador PETROBRAS. Processo está em andamento na Procuradoria Geral do Município de Goiânia com ação ajuizada.			
			DT. PREST. CONTAS
			VALOR
			R\$ 216.890,00

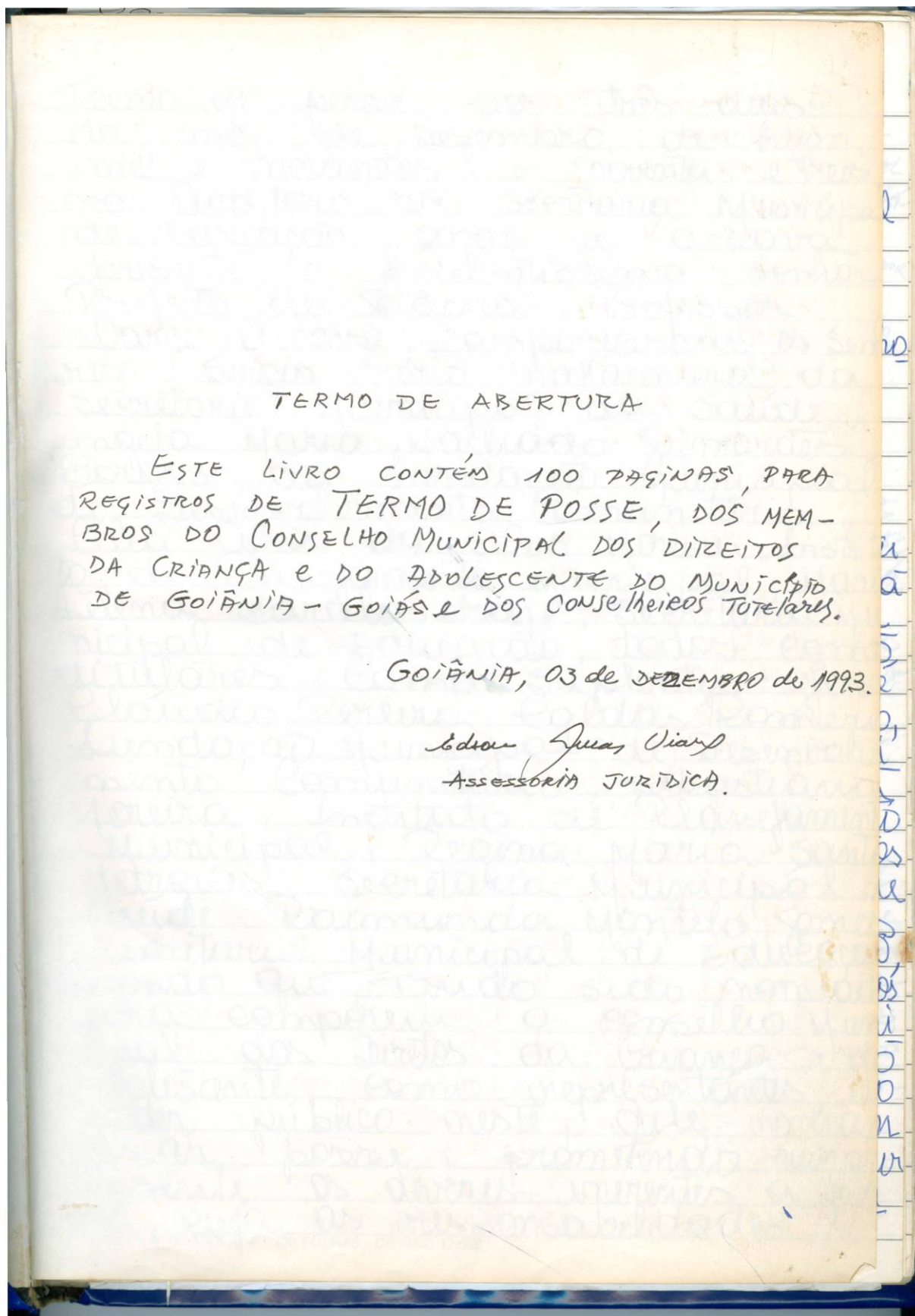
Goiânia, 31 de dezembro de 2016.

  
**ALESSANDRA CARVALHO RIBEIRO**  
 Gerente do FMDCA

Página 2

**Anexo 9: Registros Históricos CMDCA**

Figura 8 - Livro de Atas CMDCA



Fonte: Acervo pessoal Edson Lucas Viana (Cecom).

Termo de posse, aos três dias  
 do mês de dezembro de hum  
 mil e novecentos e noventa e três,  
 no Auditório da Secretaria Municipal  
 de Educação, onde se achava  
 presente o Excelentíssimo Senhor  
 Prefeito de Goiânia, Professor  
 Darci Acevedo, compareceram os Senho-  
 rus, Sérgio Nório Nakamura, da  
 Secretaria Municipal da Saúde,  
 Anjela Maria Machado Guimarães  
 Borges, da Fundação Municipal  
 de Desenvolvimento Comunitário,  
 Lília Alves da Silva Moreira, Institu-  
 to de Planejamento Municipal, Maria  
 Helena Bardes Café, Secretária Mu-  
 nicipal de Educação, todos como  
 titulares. Como suplentes: José  
 Claudio Pereira Caldas Romero,  
 Fundação Municipal de Desenvolvi-  
 mento Comunitário, Sebastiana  
 Moreira, Instituto de Planejamento  
 Municipal, Regina Maria Santos  
 Marques, Secretária Municipal de  
 Saúde. Raimunda Montelo Gomes,  
 Secretária Municipal de Educação.  
 Dizendo que, tendo sido nomeados  
 para comporem o Conselho Muni-  
 cipal dos Direitos da Criança e do  
 Adolescente, como representantes do  
 poder público neste, que vinham  
 tomar posse, prometendo cumprir  
 fielmente os deveres inerentes a fun-  
 ção, e cda as responsabilidades

Também, declararam conhecer e assumir, sua excelência, Senhor Prefeito de Sorumbia, deferiu-lhes a posse e os investiu, dito investiu nas funções mencionadas, determinando a lavatura do presente termo, que após lido e achado conforme, vai assinado pela autoridade competente e pelos interessados.

Edson Lucas Viana  
~~Edson Lucas Viana~~

Quilino Brito de saí

Quilino Jones.

Arcelina Adria Pacheco Guimarães Borges

Albir Alves da Silva Moreira

Marcos Vinícius Barcellos Lapa

Raimundo Montelo Gomes.

Márcia Prisca da Silva

Four large, empty, wavy vertical lines drawn in blue ink, likely representing a signature area or a list of names.

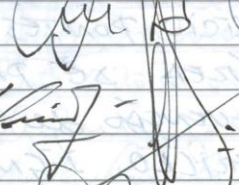
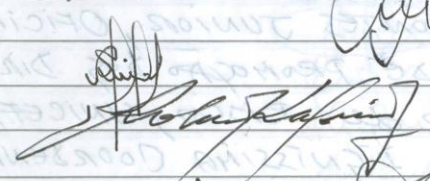
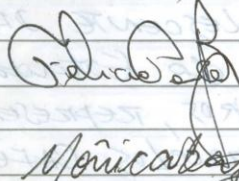
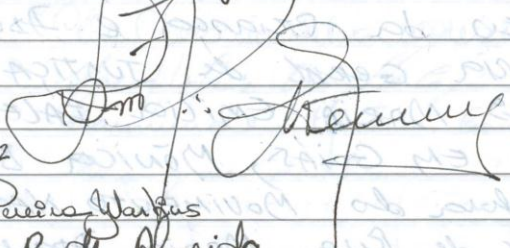
Figura 9 - Ato posse dos primeiros Conselheiros Tutelares de Goiânia

2

TERMO DE POSSE, AOS ONZE DIAS DO MÊS DE  
 FEVEREIRO DE HUM MIL NOVECENTOS E NOVENTA E  
 QUATRO (11/02/94), NO PLENÁRIO DA CÂMARA MUNICIPAL  
 DE GOIÂNIA, ONDE SE ACHAVA PRESENTE O EXCELENTÍSSIMO  
 SENHOR PREFEITO DE GOIÂNIA, DARCI ACCORSI, O  
 PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GOIÂNIA, VEREADOR  
 FRANCISCO DE OLIVEIRA, O SECRETÁRIO ESTADUAL DE  
 AÇÃO SOCIAL E TRABALHO, DEPUTADO ISAAC PORTILHO,  
 SENHORA LUCIDE ACCORSI, 1ª DAMA DE GOIÂNIA E  
 PRESIDENTE DA FUNDEC, DR. GILBERTO MARQUES  
 FILHO, DIGNÍSSIMO JUIZ DA INFÂNCIA E DA  
 JUVENTUDE, DR. FELICIO PONTES JUNIOR, OFICIAL  
 DE PROJETOS DA ÁREA DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS  
 DA CRIANÇA E PREVENÇÃO DE RISCO, UNICEF/BRASIL,  
 DES. MARIA JOSÉ PERILLO, DIGNÍSSIMA COORDENADORA  
 DO NÚCLEO DA CRIANÇA E ADOLESCENTE DA  
 PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE  
 GOIÁS, DRA. MARIA EMÍLIA FALEIROS, REPRESENTANTE  
 DO CSIA EM GOIÁS, MÔNICA BARCELOS CAFÉ,  
 COORDENADORA DO MOVIMENTO NACIONAL DE MENINOS  
 E MENINAS DE RUA, MARIA APARECIDA MARTINS,  
 COORDENADORA DO FÓRUM ESTADUAL DE DEFESA  
 DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, SR. ALDAÍZA  
 MAIA DA SILVA, PRESIDENTE DO CONSELHO MUNICIPAL  
 DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, COMPARE-  
 CEM OS SENHORES CONSELHEIROS TUTELARES RELACIONADOS  
 EM ANEXO, DIZENDO QUE, TENDO SIDO ESCOLTI-  
 DOS PELA COMUNIDADE GOIANIENSE EM SUFRÁGIO  
 UNIVERSAL FACULTATIVO, NO DIA 11 DE DEZEMBRO  
 DE 1973, PARA COMPORER OS CONSELHOS TUTELA-  
 RES DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA, DELES UNIFORME-  
 TOMAR POSSE, PROMETENDO CUMPRIR FIDELMEN-  
 TE OS DEVERES INERENTES À FUNÇÃO CUJAS  
 AS RESPONSABILIDADES TAMBÉM, DECLARAMAS

Fonte: Acervo pessoal Edson Lucas Viana (Cecom).

Conhecer e assumir Sua Excelência o  
 Procurador Geral do Município, RONALDO DE  
 MORAIS JARDIM e a PRESIDENTE DO COMISSÃO  
 MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA e DO  
 ADOLESCENTE de GOIÂNIA, ALDAIZA MAIA DA SILVA,  
 defuniram-lhes a posse e os investiram  
 nas funções mencionadas, DETERMINANDO A  
 LAVRATURA do presente termo, que após  
 lido e achado conforme, vai assinado  
 pelas AUTORIDADES COMPETENTES e PECOS  
 EMPRESSADOS.

 Aldaiza Maia da Silva  
 Ronaldo de Moraes Jardim  
 Mônica  
 Maria  
 Maria Marlene R. de Almeida  
 Arciminto Santana Almeida  
 Cirila Caldas de Abreu  
 Luicimete Gardelina de Almeida  
 Alagim Helenice Gonçalves Nova  
 Nelson de Freitas Guimarães  
 Dizele da Silva  
 Vera L. F. dos Reis  
 Genalbo Lourenço da Silva  
 Leonita Barbosa  
 Angelita Bento da Silva  
 José Martin da Silva Jr.  
 Maria Rosa Branco Sousa  
 Maria das Neves Alves

*Amélia Regis de Jesus Souto*  
*Querson Júnior Costa*  
*Wilson Carlos da Silva*  
*Sandoval Marquês Vieira*



## RELAÇÃO DOS CONSELHEIROS TUTELARES EMPOSSADOS

PLENÁRIO CÂMARA MUNICIPAL EM 11/02/94

### REGIÃO SUL

- 01 - MARIA MARLENE RODRIGUES DE ALMEIDA
- 02 - LUCIMARTA SANTANA CUNHA
- 03 - CIRILA CALDAS DE ABREU
- 04 - LUCINETE JARDALINA DE OLIVEIRA
- 05 - ABADIA HELENICE GONÇALVES MOTA

### REGIÃO NORTE

- 01 - NILSON DE FREITAS GUIMARÃES
- 02 - DIRCE DA SILVA
- 03 - VANA LÚCIA FERNANDES DOS ANJOS
- 04 - JONATHAS PROCÓPIO DA SILVA
- 05 - LEONITA BARBOSA

### REGIÃO LESTE

- 01 - ANGELITA BENTO DA SILVA
- 02 - JOSÉ MARTINS DA SILVA JUNIOR
- 03 - MARIA ROZA BRAVO BEZERRA
- 04 - MARIA DAS MERCÊS ALEIXO
- 05 - MAURO MARCONDES DA COSTA

### REGIÃO OESTE

Sandoval marquês Vieira



## RELAÇÃO DOS CONSELHEIROS TUTELARES EMPOSSADOS

PLENÁRIO CÂMARA MUNICIPAL EM 11/02/94

### REGIÃO SUL

- 01 - MARIA MARLENE RODRIGUES DE ALMEIDA
- 02 - LUCIMARTA SANTANA CUNHA
- 03 - CIRILA CALDAS DE ABREU
- 04 - LUCINETE JARDALINA DE OLIVEIRA
- 05 - ABADIA HELENICE GONÇALVES MOTA

### REGIÃO NORTE

- 01 - NILSON DE FREITAS GUIMARÃES
- 02 - DIRCE DA SILVA
- 03 - VANA LÚCIA FERNANDES DOS ANJOS
- 04 - JONATHAS PROCÓPIO DA SILVA
- 05 - LEONITA BARBOSA

### REGIÃO LESTE

- 01 - ANGELITA BENTO DA SILVA
- 02 - JOSÉ MARTINS DA SILVA JUNIOR
- 03 - MARIA ROZA BRAVO BEZERRA
- 04 - MARIA DAS MERCÊS ALEIXO
- 05 - MAURO MARCONDES DA COSTA

### REGIÃO OESTE

- 01 - JOAQUIM ARAÚJO DOS SANTOS
- 02 - AMÉLIA RÉGIS DE JESUS SOUTO
- 03 - EVERTON JÚNIO COSTA
- 04 - WILSON CARLOS DA SILVA
- 05 - SANDOVAL MARQUES VIEIRA

Rua 232 com 234 nº 310 - Setor Universitário - Fone: (062) 223-9065 - CEP 74605-150 - Goiânia - Goiás

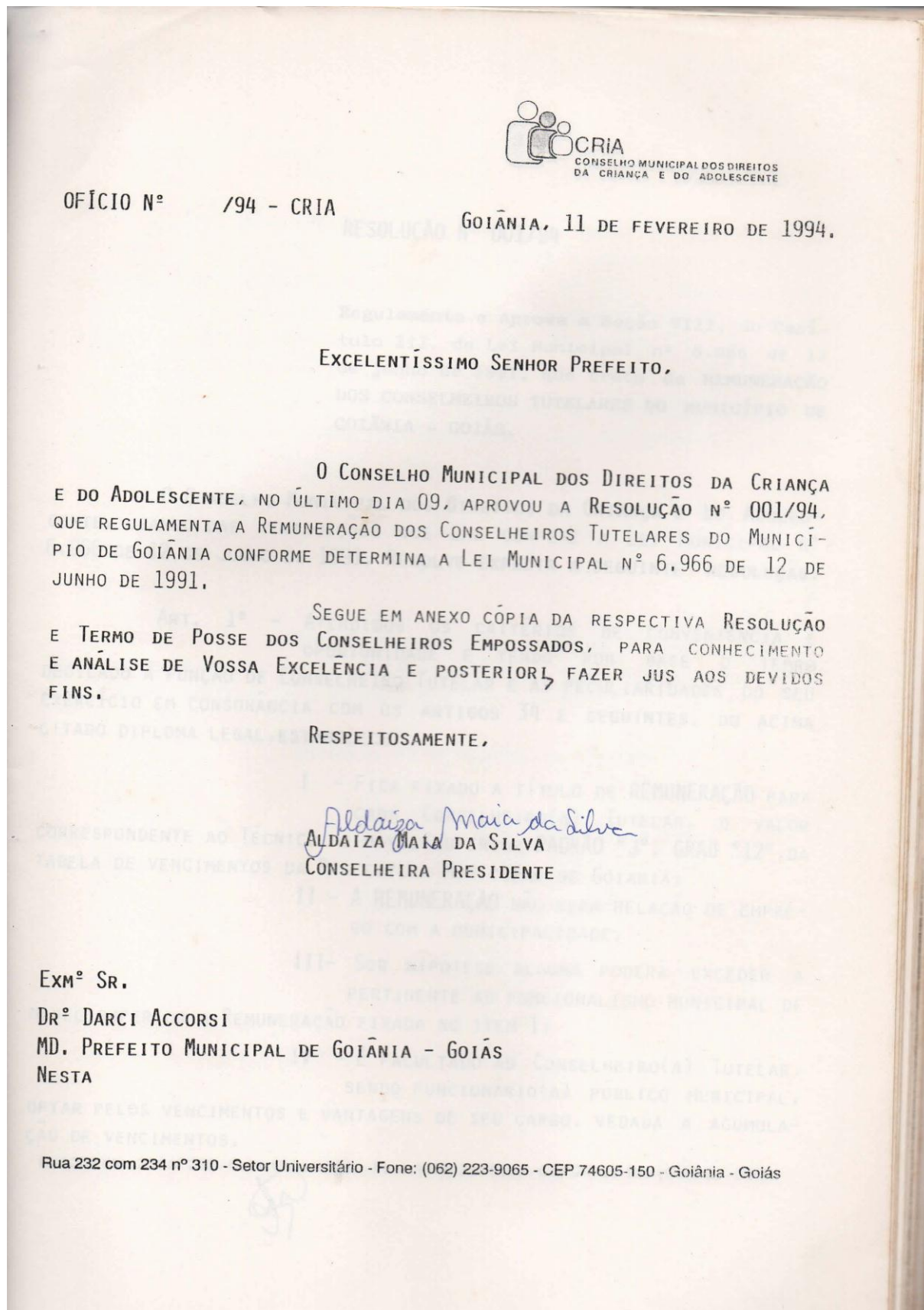
## TERMO DE POSSE

AOS ONZE DIAS DO MÊS DE ABRIL DE HUM MIL NOVE-  
CENTOS E NOVENTA E QUATRO (11/04/94), NA SALA DE REUNIÕES  
DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLES-  
CENTE À RUA 232 ESQ. 234 Nº 310, SETOR UNIVERSITÁRIO,  
NESTA CAPITAL, ONDE SE ACHAVAM PRESENTE A  
ILUSTRÍSSIMA CONSELHEIRA PRESIDENTE DO CRIA, DEMAIS  
CONSELHEIROS DE DIREITOS, TUTELARES E VISITANTES  
QUE SUBSCREVEM ESTE TERMO, COMPARECEU A CONSE-  
LHEIRA TUTELAR LÚCIA XAVIER DA CUNHA, DIZENDO QUE  
TENDO SIDO ESCOLHIDA PELA COMUNIDADE GOIANIENSE  
EM SUFRÁGIO UNIVERSAL FACULTATIVO, NO DIA 11 DE DEZEM-  
BRU DE 1993, COMO 2ª SUPLENTE PARA COMPOR O  
CONSELHO TUTELAR DA REGIÃO SUL, E QUE COM A  
DESISTÊNCIA DA 1ª SUPLENTE, CONFORME DOCUMENTO  
PROTOCOLADO NO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS  
DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE PELA PRÓPRIA CONSELHEIRA  
SUPLENTE; DELE VINHA TOMAR POSSE PELO PERÍODO  
DE 11 DE ABRIL DE 1994 ATÉ 07 DE JULHO DE 1994,  
DEVIDO À CONCESSÃO DE LICENÇA MATERNIDADE À  
CONSELHEIRA MARIA MARLENE RODRIGUES DE OLIVEIRA,  
CONFORME ATESTADO MÉDICO EM ANEXO. PROMETENDO  
CUMPRIR FIELMENTE OS DEVERES INERENTES À FUNÇÃO  
CUJA RESPONSABILIDADE TAMBÉM, DECLARA CONHECER  
E ASSUMIR. EM SEGUIDA A ILUSTRÍSSIMA CONSELHEIRA  
PRESIDENTE DO CRIA, ALDAIZA MAIA DA SILVA, DEFERIU-LHE  
A POSSE E A INVESTIU NAS FUNÇÕES MENCIONADAS,  
DETERMINANDO A LAURATURA DO PRESENTE TERMO,  
QUE APÓS LIDO E ACHADO CONFORME VAI ASSINADO  
PELAS AUTORIDADES COMPETENTES, PELO EMPRESSÁRIO E  
DEMAIS PESSOAS PRESENTES NA SOLENIDADE.

Aldaiza Maia da Silva - CRIA - Presidente.  
 Celina Alves da Silva Maria - Secretária  
 PLAN

Paulo Henrique de Andrade - Cria  
 Tércia Távies da Cunha Barbosa - Conselheira Empresada  
 Joaquim Araújo de Sousa - Presidente C.O.S. R. Oeste  
 Presidente do Conselho Região Centro Sul Bembe  
 Maria Poza Bravo D. Serra - Presidente C.T. Região Oeste  
 Jonathan Proença da Silva - Presidente C.T. Região Norte  
 Idelcia Antonelli de S. Ramos  
 Gilda Jhes Marana - Est. do Serviço Social  
 Yana L. M. dos Anjos - Est. do Serviço Social R. Norte  
 Maria Chusa de Jesus - Est. de S. Social  
 Jilma Alves Pereira - Supervisora S. Social  
 Maurício Almeida de S. - R. Oeste  
 Adair Juviciano - Vice do Conselho Estadual CE-DCA  
 Simone Almeida de Andrade  
 Maria Luiza Maria Oliveira - Psicóloga  
 Jesus Toledo Sobrinho  
 Shirley Campos da Silva - Conselho Estadual  
 Alair das Neves Alves - C.T. Reg. Oeste  
 Aparecida Lourenço Campos - CRIA  
 Raílda Gonçalves Martins - Psicóloga S. Cidadão 2000  
 Zeneke Gomes - Assistente Social - Sec. Cidadão 2000  
 Angélica Machado - Conselheira de Direito / Fumoc

Figura 10 - Primeira Resolução do CMDCA Goiânia



Fonte: Acervo pessoal Edson Lucas Viana (Cecom).



**RESOLUÇÃO Nº 001/94**

Regulamenta e Aprova a Seção VIII, do Capítulo III, da Lei Municipal nº 6.966 de 12 de junho de 1991, que trata da REMUNERAÇÃO DOS CONSELHEIROS TUTELARES DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA - GOIÁS.

O CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, USANDO DAS ATRIBUIÇÕES QUE LHE CONFERE A LEI MUNICIPAL Nº 6.966 DE 12 DE JUNHO DE 1991, RESOLVE EXPEDIR A SEGUINTE RESOLUÇÃO:

**ART. 1º** - ATENDIDOS OS CRITÉRIOS DE CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE E TENDO POR BASE O TEMPO DEDICADO À FUNÇÃO DE CONSELHEIRO TUTELAR E AS PECULIARIDADES DO SEU EXERCÍCIO EM CONSONÂNCIA COM OS ARTIGOS 34 E SEGUINTE, DO ACIMA CITADO DIPLOMA LEGAL, ESTABELECE:

I - FICA FIXADO A TÍTULO DE REMUNERAÇÃO PARA CADA CONSELHEIRO(A) TUTELAR, O VALOR CORRESPONDENTE AO TÉCNICO DE NÍVEL SUPERIOR PADRÃO "J", GRAU "12", DA TABELA DE VENCIMENTOS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE GOIÂNIA;

II - A REMUNERAÇÃO NÃO GERA RELAÇÃO DE EMPREGO COM A MUNICIPALIDADE;

III- SOB HIPÓTESE ALGUMA PODERÁ EXCEDER À PERTINENTE AO FUNCIONALISMO MUNICIPAL DE NÍVEL SUPERIOR A REMUNERAÇÃO FIXADA NO ITEM I;

IV - É FACULTADO AO CONSELHEIRO(A) TUTELAR, SENDO FUNCIONÁRIO(A) PÚBLICO MUNICIPAL, OPTAR PELOS VENCIMENTOS E VANTAGENS DE SEU CARGO, VEDADA A ACUMULAÇÃO DE VENCIMENTOS.

Rua 232 com 234 nº 310 - Setor Universitário - Fone: (062) 223-9065 - CEP 74605-150 - Goiânia - Goiás



**ART. 2º** - CADA CONSELHO TUTELAR, ATRAVÉS DE SEU PRESIDENTE, DEVERÁ ENVIAR NA DATA PREVIAMENTE ESTABELECIDADA, AO ÓRGÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL, EM QUE FOR VINCULADO À FOLHA DE PAGAMENTO, A FOLHA DE FREQUÊNCIA DOS RESPECTIVOS CONSELHEIROS DEVIDAMENTE ASSINADA PELO MESMO E POR SEU PRESIDENTE.

**ART. 3º** - A RELAÇÃO DOS CONSELHEIROS EMPOSSADOS SEGUE EM ANEXO, BEM COMO, A XEROX DO TERMO DE POSSE DEVIDAMENTE ASSINADO PELAS AUTORIDADES PRESENTES E PELOS EMPOSSADOS.

**ART. 4º** - ESTA RESOLUÇÃO ENTRA EM VIGOR NA DATA DE SUA PUBLICAÇÃO, REVOGADAS AS DISPOSIÇÕES EM CONTRÁRIO.

**ART. 1º**  
SALA DE REUNIÕES DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE AOS NOVE DIAS DO MÊS DE FEVEREIRO DE HUM MIL NOVECENTOS E NOVENTA E QUATRO(09/02/94).

GOIÂNIA, 09 DE FEVEREIRO DE 1994.

*Aldaiza Maia da Silva*  
ALDAIZA MAIA DA SILVA

CONSELHEIRA PRESIDENTE

Rua 232 com 234 nº 310 - Setor Universitário - Fone: (062) 223-9065 - CEP 74605-150 - Goiânia - Goiás



Foto 1 - Reunião com os candidatos sobre as eleições no auditório da antiga sede da Procuradoria da República, onde hoje é a Vigilância Sanitária do Município de Goiânia, na Avenida Universitária. Fonte: Acervo pessoal Edson Lucas (Cecom)



Foto 2 - Apuração dos votos no Auditório da Catedral de Goiânia, Edifício Dom Abel, no Centro. Fonte: Acervo pessoal Edson Lucas (Cecom)



Foto 3 - Encontro dos Conselheiros Eleitos com o representante do Unicef no Brasil à época, Agop Kayayan no Cecom. Fonte: Acervo pessoal Edson Lucas (Cecom)



Foto 4 - Encontro dos Conselheiros Tutelares com a Primeira-Dama Lucide Accorsi. Fonte: Acervo pessoal Edson Lucas (Cecom)