



## EFETIVAÇÃO DE DIREITOS, CULTURA POLÍTICA E PARTICIPAÇÃO: POSSIBILIDADES E LIMITES DO EXERCÍCIO CONTROLE SOCIAL NO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE PORTO ALEGRE

*Renato Dutra Bicca<sup>1</sup>*

*Rodrigo Stumpf González<sup>2</sup>*

### Resumo

O artigo analisa a relação que se estabelece entre representantes do Poder Público e da sociedade civil no âmbito do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) do município de Porto Alegre e os impactos que esta relação gera na cultura política dos indivíduos envolvidos. Parte-se da hipótese de que, depois de instituídos, os conselhos de controle de políticas públicas são capazes de gerar uma nova institucionalidade, por estabelecerem uma nova esfera sociopolítica. Para o desenvolvimento desta pesquisa, foi realizada entrevista estruturada com conselheiros municipais do CMDCA, bem como a participação em reuniões do Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA) de Porto Alegre.

**Palavras-chave:** Conselhos. Cultura Política. Direitos. Poder Público. Sociedade Civil.

### Abstract

The article analyzes the relation established between representatives from the public power and the civil society within the Municipal Council for the Rights of Children and Adolescents (CMDCA) from Porto Alegre and the impacts that this relation creates on the political culture of the individuals involved. It starts with the hypothesis that after instituted, the public policy's control Councils are capable of generating a new institutionalism, by establishing a new sociopolitical sphere. To this research development, an interview was realized with the CMDCA's municipal councilors, as well as the participation on the Forum for the Rights of Children and Adolescents (FMDCA) from Porto Alegre.

**Keywords:** Council. Political Culture. Rights. Public Power. Civil Society.

### Introdução

O debate sobre a participação popular na gestão do Poder Público inicia-se entre os anos de 1980, com as propostas de criação dos conselhos populares, e a partir da década de 1990, com os conselhos de políticas públicas (GOHN, 2006). Estes conselhos tornaram-se espaços mediadores da relação entre Estado e

<sup>1</sup> Graduando em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Bolsista PIBIC/CNPQ. E-mail: renato.bicca@ufrgs.br.

<sup>2</sup> Doutor em Ciência Política. Professor do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: rodrigo.stumpf@terra.com.br.

sociedade civil, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), regulamentando, desta forma, a participação da população através destes espaços.

Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente podem ser compreendidos como espaços públicos de composição heterogênea e natureza plural e, fundamentalmente, como “espaços de negociação de conflitos em torno de projetos que expressam interesses políticos diversos” (RAICHELIS, 2003, p. 22-23).

Com a criação destes espaços havia a expectativa que a sociedade poderia exercer o controle social sobre o Estado e tornar efetivos os direitos previstos na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente. Vinte e cinco anos após a entrada em vigor deste último, qual o resultado obtido?

Este trabalho analisa o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) de Porto Alegre, partindo do processo de criação e de institucionalização dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil, discutindo a questão da participação da sociedade e a necessidade de construção de uma cultura política participativa nesses espaços para que cumpram efetivamente suas funções. O foco, num segundo momento, refaz-se a trajetória do CMDCA de Porto Alegre, desde sua criação no ano de 1991, utilizando documentos e entrevistas com os conselheiros (para preservar a identidade dos entrevistados estas são identificadas por números). Por fim analisa-se a situação atual do Conselho, objetivando compreender se, passados mais de duas décadas de sua criação, o CMDCA tem avançado no aprofundamento de uma cultura política mais democrática e de novas formas de participação social.

### **Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente: novas esferas de participação**

A base jurídico-legal para a criação dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente encontra-se na previsão contida no art. 204, II da Constituição Federal de 1988, e no art. 88, II, da Lei 8.069/90 (ECA), o qual estabelece as diretrizes para a criação dos conselhos. Conforme Liberati e Cyrino (1993), os conselhos são órgãos especiais criados pelo Poder Público, nas diferentes esferas do governo, para atuar de maneira descentralizada na formulação e controle das ações e programas relacionados à infância e à juventude.

Uma tendência que recorre da participação da sociedade civil nos assuntos

da esfera pública está relacionada ao processo de institucionalização dos conselhos, a partir da composição de estruturas mistas; tendo em vista que o conselho é composto tanto por representantes do governo como por representantes da sociedade civil. Esse processo de integração implica em confrontos entre a multiplicidade de posições político-ideológicas e projetos sociais, de ambos os lados.

Uma especificidade dos conselhos está relacionada ao seu caráter deliberativo. Diferentemente de outros conselhos instituídos pelo Estado, os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente têm o poder de deliberar sobre políticas públicas. Em vista da especificidade da composição, organização e funcionamento, trata-se de órgão especial e autônomo criado pelo Poder Público, de administração centralizada, por não possuir personalidade jurídica própria.

No entanto, em muitos casos, aponta Gohn (2006), a criação dos conselhos como parte do processo de descentralização da gestão pública e da inclusão da sociedade em seus assuntos não vem se efetivando, pois mesmo a legislação instituindo os conselhos como espaços paritários e de deliberação, estes acabam afirmando um caráter apenas consultivo, “jurídico-formal”, tornando-os meros órgãos de apoio ao Poder Executivo. No entendimento de Maria Salete de Amorim:

Os conselhos municipais, apesar de ser um dos canais de participação da sociedade na gestão pública [...] constituem, muitas vezes, um apêndice do poder executivo, o que contribui para a permanência do círculo vicioso da política local, regida pelo clientelismo, mandonismo e personalismo. Desse ponto de vista, a participação, ao invés de forjar cidadãos comprometidos com o processo democrático, capazes de realizar fiscalização das ações governamentais, e maior fortalecimento da democracia, muitas vezes, legitima práticas antidemocráticas (AMORIM, 2008, p. 125).

Observa-se que, o poder de deliberação sobre políticas públicas vem se transformando em uma função meramente consultiva, ou até mesmo, legitimadora das decisões do poder público. Para Raichelis (2003), a legalidade do caráter deliberativo dos conselhos não garante que estes possam interferir de forma efetiva na definição das políticas.

Na grande maioria dos casos, esta operacionalização não plena dos conselhos está relacionada às estruturas da cultura política do país, cultura conservadora, patrimonialista e clientelista, bem como do desconhecimento dos conselhos por parte da sociedade civil, permitindo que estes mecanismos de controle tradicionais se tornem cada vez mais frequentes na cultura política

brasileira.

Esta visão da cultura política conservadora da área social, aponta Yazbek (2003), contribui para uma perspectiva contrária à universalidade da política e do direito social. Na concepção da autora, “a cultura política conservadora, patrimonialista e clientelista que encontramos em conselhos da área social aponta para uma perspectiva mais restrita, menos universal e, muitas vezes, inclusive, uma perspectiva despolitizada da própria política social” (YAZBEK, 2003, p. 45).

Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente foram constitucionalmente viabilizados por três importantes mecanismos: a participação social, a descentralização e a municipalização. O termo participação social, segundo Liberati e Cyrino (1993, p. 46), tem sido muito utilizado nos últimos tempos, tendo concepções diferentes conforme cada representante ou entidade que o utiliza.

A participação social pode ser definida como “um processo de ações e decisões que criam e modificam estruturas básicas da sociedade, ou seja, a infraestrutura (produção de bens e serviços), as instituições políticas (gestão) e estruturas de distribuição e consumo (usufruto dos bens produzidos e geridos)” (AMMANN, 1980, p. 122). No caso dos conselhos, especificamente dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, a participação real que se espera dá-se na gestão do poder político.

No entanto, o nível de participação popular nem sempre é o mesmo em todas as sociedades, visto que o grau de participação social está relacionado aos modelos de relações sociais que se estabelecem na sociedade, ou seja, nas sociedades em que relações de dominação são mais evidentes, a tendência é de que haja um grau menor de participação social se comparadas com as sociedades onde prevalecem relações menos desiguais, quantitativamente e qualitativamente (LIBERATI; CYRINO, 1993).

A participação pode ser concebida de diferentes formas, como integração, associativismo e representação. De acordo com Liberati e Cyrino (1993, p. 47), a integração caracteriza-se por atribuir à participação a capacidade de induzir uma população a superar o subdesenvolvimento ou a marginalização em que vive, por meio de sua integração no processo de desenvolvimento, o associativismo, uma das formas de participação na modalidade de integração, configura-se em um modo de organização de grupos voluntários formados para agir sobre o sistema político, relações de classe ou o sistema de ação histórica, e por último, a representação,

caracterizada pela escolha de representantes a partir de uma determinada base social, que atuarão como mandatários, deliberando sobre determinados assuntos.

De acordo com Safira Ammann (1980), além dos mecanismos gerados a nível societal, denominados de condições objetivas, a possibilidade da participação social prescinde também de outros requisitos, denominados de condições subjetivas, oriundos da área psicossocial do indivíduo. A citada autora considera este requisito psicossocial como nível de conscientização, processo pelo qual os indivíduos ou grupos passam a compreender as relações sociais que se estabelecem em uma sociedade historicamente determinada e a atuar de forma crítica ao nível dessas relações. Estes requisitos dividem-se em três momentos, a informação, a motivação e a educação para a participação social.

A informação é extremamente necessária para que determinado grupo social que pretende participar da gestão, no caso do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, tenha o conhecimento e o domínio da área em que irão atuar. Para Ammann (1980, p. 38), “somente informada pode uma população fazer um julgamento claro sobre a validade das oportunidades e dos instrumentos postos a sua disposição, utilizá-los ou, inclusive, rejeitá-los, se os considera ineficientes ou inadequados”.

A motivação ocorre no campo psicológico, identificando as razões que podem mover os indivíduos a participar. O último requisito é a educação. A aprendizagem da participação ocorre quando, em resposta a uma necessidade sentida, um indivíduo se apodera ativamente de alguma parte do meio, de ideias, hábitos, habilidade e os entretece com novo padrão de comportamento. Para Liberati e Cyrino (1993, p. 53), os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente não funcionarão como instâncias efetivas de participação social se seus componentes não buscarem a aprendizagem para a participação.

A descentralização configura-se na mobilização de poderes da autoridade central para áreas periféricas, implicando na “transferência de poderes, atribuições e competências, por quem as detém originariamente, para outros órgãos ou pessoas [...] que, por força do ato outorgante (poder central), passarão a exercer essas competências” (LIBERATI; CYRINO, 1993, p. 55). No entanto, muitas vezes a descentralização é confundida com a desconcentração.

A transferência de autoridade do poder central para a periferia nem sempre implica em descentralização. Em muitos casos, ocorre a transferência de poderes de

decisão a agentes do poder central, colocados propositalmente para exercerem uma parcela da autoridade em diversas circunscrições administrativas ou de serviços (LIBERATI; CYRINO, 1993, p. 56). Desta forma, não há uma transferência de poderes para outro órgão, mas sim, uma redistribuição interna da Administração central.

A partilha efetiva do poder de decisão do Estado com a sociedade, segundo Dagnino (2002), constitui-se em um elemento fundamental que distingue os vários projetos políticos que contemplam o princípio de participação social, isto é, essas concepções se manifestam, de forma paradigmática, de um lado, na resistência do Estado em compartilhar o seu poder sobre as decisões referentes às políticas públicas, atribuindo aos conselhos um caráter consultivo; por outro lado, a sociedade civil e seu empenho em participar de forma efetiva nas decisões e de concretizar o controle social sobre elas.

A descentralização político-administrativa, uma das imposições da Constituição Federal de 1988, diz respeito à repartição das competências entre os diversos níveis da administração (federal, estadual e municipal). Segundo Felício Pontes Júnior,

[...] o princípio da descentralização político-administrativa como diretriz da ação governamental para a área da infância e adolescência é fruto, de uma forma direta mas não exclusiva, da ineficácia das políticas sociais básicas que, salvo raríssimas exceções, nortearam a história do Brasil, onde predominou o modelo vertical de imposição da instância federal sobre as estaduais e municipais (PONTES JUNIOR, 1993, p. 13).

Certamente, isto representou uma mudança significativa, visto que a União não possui a competência para elaborar e executar políticas que visem ao atendimento de crianças, adolescentes e jovens, sob pena de ferir o princípio estatutário da municipalização. Deste modo, ressalta Pontes Júnior (1993), não é atribuição primordial da União elaborar e executar projetos que visem ao atendimento infantojuvenil, e sim no repasse dos recursos técnicos e financeiros aos Estados e municípios, responsáveis por formular as políticas sociais de atenção à infância e adolescência através dos respectivos Conselhos de Direitos, expressamente declarada na combinação dos art. 204, incisos I e II e art. 227, § 7º da Constituição Federal de 1988. As disposições constitucionais se refletem também por meio do art. 88, incisos II e III do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

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.

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.

§ 7º – No atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no art. 204.

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

II – criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;

III – criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa.

A partir da descentralização político-administrativa foi possível tornar os Conselhos de Direitos mais eficazes, principalmente em razão da ligação existente entre os órgãos públicos locais e a população. Para Liberati e Cyrino (1993, p. 63), “quando a Constituição se refere à descentralização política, nada mais está dizendo senão que a União transfere titularidade para outras pessoas jurídicas de direito público, como os Estados-membros, Municípios e Distrito Federal”.

Por último, o terceiro instrumento constitucional é a municipalização. A Constituição Federal de 1988 reconheceu pela primeira vez, o município brasileiro como ente federativo, segundo os preceitos do artigo 1º e artigo 18. O conceito de municipalizar refere-se a “trazer para a esfera do Município determinadas decisões políticas e sua execução, bem como de programas e ações, anteriormente centralizados no poder federal, contando com a participação de setores da sociedade civil organizada” (LIBERATI; CYRINO, 1993, p. 64).

Municipalizar é permitir que, por meio da descentralização, determinadas decisões políticas sejam tomadas e executadas no âmbito municipal, sem excluir a cooperação de outros entes governamentais e não governamentais, conforme dispõe o art. 86 do ECA, em que “a política de atendimento dos direitos da criança e

do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios”. Desta forma, é obrigação do Poder Público local criar mecanismos e instrumentos que viabilizem o atendimento infantojuvenil, instituindo um sistema municipal de atendimento.

Para garantir o atendimento dos serviços de interesse local, o município precisa ter autonomia política, de acordo com o art. 1º “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”, e reafirmada pelo art. 18, onde “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”; autonomia financeira, segundo o art. 30, III, determina que compete aos municípios “instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei”; por último, a autonomia administrativa que, conforme art. 30, V, é competência dos municípios “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local”. Conforme o ECA, a municipalização também se configura como uma diretriz da política de atendimento (art. 88, I).

### **Cultura política, conselhos e democracia**

Segundo González (2012), a proposição dos conselhos de políticas públicas foi apontada como um mecanismo inovador na ampliação da participação e do controle do poder público pela sociedade civil, conduzindo à construção de uma democracia participativa em todas as esferas da administração.

Nos últimos anos, observa Amorim (2008), houve uma valorização da teoria da cultura política dentro da ciência política, em especial na política comparada, como um método eficaz de análise das transformações ocorridas na política contemporânea. Estudos sobre cultura política têm sido muito importantes, pois permitem examinar como os indivíduos internalizam, decodificam e concebem suas representações políticas e democráticas. Pioneiros nesses estudos, Gabriel Almond e Sidney Verba definem em sua obra *The civic culture* (1963), o conceito de cultura política como

[...] orientaciones específicamente políticas, posturas relativas al sistema político y sus diferentes elementos, así como actitudes con relación al rol de uno mismo dentro de dicho sistema. [...] Cuando hablamos de la cultura política de una sociedad, nos referimos al sistema político que informa los conocimientos, sentimientos y valoraciones de su población (ALMOND; VERBA, 1970, p. 30).

Na concepção de Baquero e Prá (1992), o conceito de cultura política está relacionado ao processo pelo qual as atitudes dos cidadãos são estruturadas em relação ao sistema político. O pressuposto deste conceito é de que existe um comportamento político, e que este pode ser conhecido por meio de pesquisas e técnicas específicas. Esta cultura política, ou cultura cívica, como proposto por Almond e Verba (1970), é considerada um requisito básico para a institucionalização e a estabilidade da democracia, sendo ela uma combinação entre a orientação política tradicional e a orientação moderna de participação.

Para Almond e Verba (1970), é através da participação ativa dos cidadãos nos assuntos públicos e de um alto nível de informação que as democracias conseguem se manter. No entendimento de Pateman (1992, p. 61), o processo participativo dos indivíduos “promove e desenvolve suas próprias qualidades que lhes são fundamentais; quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo”.

No entanto, “[...] um sistema democrático não garante por si só o surgimento de práticas democráticas [...]” (BAQUERO, 1994, p. 38). Conforme o citado autor (1994), o desafio que se impõem aos governantes e à própria sociedade; para a consolidação de uma democracia participativa, depara-se na busca por mecanismos capazes de fortalecer o amadurecimento de uma cultura política mais democrática, de caráter coletivo.

Verifica-se um descompasso entre o surgimento de uma cultura política cujos valores são resultantes de um movimento mundial de reestruturação cultural, no qual prevalece a ideia de um *individualismo expressivo*, à margem das instituições políticas tradicionais. [...] para a maioria da população os pontos de referência de comportamento cultural são distantes do seu cotidiano e distorcem as percepções da realidade do cidadão comum, criando um espaço de ambiguidade de identidade dentro do qual se reproduzem comportamentos tradicionais [...] viabilizando a institucionalização da indiferença (BAQUERO, 1994, p. 37, grifo do autor).

Valores culturais têm sido elementos fundamentais na análise e compreensão do comportamento político e do funcionamento das instituições democráticas.

Experiências nos têm mostrado que, regras e instituições sofrem mudanças que permitem o surgimento de novos valores e de novos elementos, que modificam de modo estrutural e conjuntural a cultura política dos cidadãos (AMORIM, 2008).

Como observado, a criação dos conselhos de políticas públicas propôs um tipo novo de relação entre a sociedade civil organizada e o poder público, baseado em princípios da democracia participativa, onde a população se ocupa destes espaços públicos de participação para exercerem o direito de deliberação e de controle sobre os assuntos da gestão pública. As práticas sociais sofrem os impactos pela criação destas novas instituições que, segundo González (2012, p. 35), “nem sempre funcionam como foram pensadas, mas de uma forma ou de outra mudam as relações nos locais em que foram implantadas”.

### **A Criação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Porto Alegre**

O CMDCA de Porto Alegre foi instalado pela Lei Municipal nº 6.787/91, no intuito de democratizar a tomada de decisões sobre políticas públicas de proteção integral dos direitos da criança e do adolescente, destacando a descentralização político-administrativa e a gestão democrática, contemplando a participação da população.

De acordo com González (1997), a criação do CMDCA de Porto Alegre foi o primeiro passo para aplicação de políticas de atenção à infância e adolescência. Através dele, se possibilitou a formulação, o controle e a execução de políticas públicas, não somente do município de Porto Alegre, mas também de órgãos estaduais e federais, bem como de organizações não governamentais. Instalado primeiramente em uma pequena sala, cedida pelo Município em um prédio pertencente à Secretária Municipal de Indústria e Comércio (SMIC), o Conselho teve seus primeiros meses de atividade destinados à organização interna do Conselho, eleição da Presidência, votação do regimento interno e discussão de planejamento (GONZÁLEZ, 1997, p. 78).

Quanto a sua composição, diferentemente do que ocorria na maioria dos Conselhos Municipais espalhados pelo país; que seguiam a regra de paridade, ou seja, 50% de representantes governamentais e 50% de não governamentais, em Porto Alegre, houve um entendimento de que não havia nenhum impedimento legal para que as organizações não governamentais se constituíssem como a maioria no

Conselho. Assim, abria-se espaço para que representações de diferentes segmentos e organizações que, embora não atuassem estritamente com crianças e adolescentes, pudessem representar uma contribuição, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e as associações de moradores. Desta forma, foi proposta uma composição tripartite, onde os vinte e um (21) membros do Conselho foram divididos entre sete (7) representantes do Poder Público, sete (7) representantes de entidades que desenvolvem atendimento direto à criança e ao adolescente e sete (7) representantes de atendimento indireto, que atuam na defesa de crianças e adolescentes, assim como na defesa de cidadãos.

Atualmente, o CMDCA é composto por catorze (14) entidades não governamentais de atendimento à criança e ao adolescente, eleitas pelo Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA), em assembleia convocada especificamente para eleger seus representantes titulares e suplentes, seis (6) secretarias do Poder Público municipal, indicadas pelo Prefeito e um (1) representante do legislativo municipal, indicada pelo Presidente da Câmara Municipal<sup>3</sup>.

O surgimento do CMDCA de Porto Alegre deu-se durante o governo da Chamada Frente Popular. Em 1991, o governo municipal era administrado pelo então prefeito Olívio Dutra, pertencente à coligação Frente Popular (PT, PCB e PSDB). No entanto, os aspectos positivos desse Conselho são afetados pela descontinuidade administrativa e política, com a alternância de governos do PT (Olívio Dutra – 1989-1992, Tarso Genro – 1993/1996 e 2001-2002<sup>4</sup>, Raul Pont – 1997-2000, João Verle – 2002-2004), do PPS e PMDB (José Fogaça – 2005-2008 e 2009-2010<sup>5</sup>) e PDT (José Fortunati – 2010-2012 e 2013-atualmente).

Os conselheiros entrevistados, que tiveram uma participação maior na criação do CMDCA, ressaltam a importância e os reflexos das primeiras administrações municipais da Frente Popular na consolidação do Conselho, conforme o relato de um dos entrevistados:

Foram 16 anos a prefeitura do PT, e no PT a gente tinha muitas pessoas que eram dos movimentos, que estavam filiados ao partido e que depois vieram trabalhar conosco. Na minha opinião, ajudou muito nesta nossa

---

<sup>3</sup> Ver: <http://www.portoalegre.rs.gov.br/cmdca/>

<sup>4</sup> Eleito pelo voto direto. Renunciou ao cargo para concorrer ao governo estadual.

<sup>5</sup> Eleito pelo voto direto. Renunciou ao cargo para concorrer ao governo estadual.

organização [...] porque esses líderes do partido [...] surgiram dos movimentos sociais e tinham o mesmo jeito nosso de trabalhar. [...] Esta relação com o governo é superimportante. Eu estranhei muito quando trocou. A maneira, a postura das pessoas, eu não sei se é uma coisa de partido, talvez não seja, eu vejo mais como a origem dessas pessoas (Conselheiro Municipal nº 4).

Nesse sentido, afirma Vera Chaia (2003), o partido político do Executivo pode estabelecer uma dinâmica diferenciada em cada gestão do conselho. Assim, a grande rotatividade dos representantes do governo no conselho torna-se um entrave, devido ao fato de que, muitas vezes, estas pessoas não dispõem das informações necessárias para viabilizar um trabalho mais sério dentro do conselho. No entendimento de González (2012), todo conselho sofre o risco de que, ao assumir uma nova administração, esta venha a criar entraves no intuito de dificultar a ação dos conselheiros que conseguiram exercer suas funções de forma satisfatória no passado, como evidencia um dos conselheiros: “Sempre têm aquelas manobras políticas, manobras partidárias, de tentar enfraquecer [...], de tentar desarticular [o Conselho]” (Conselheiro Municipal nº 4).

O caráter militante dos primeiros conselheiros, oriundos dos movimentos sociais da década de 80, também foi um ponto muito discutido pelos entrevistados. No entanto, os entrevistados percebem que, na atualidade do CMDCA, há uma falta de engajamento; por parte dos conselheiros, nas questões políticas e sociais: “Eu sinto [...] a dificuldade de algumas instituições que participam apenas convencionalmente, ‘porque é obrigado e porque tem que ter a presença’, mas não há uma participação mais efetiva, militante” (Conselheiro Municipal nº 3). Na prática, os conselheiros percebem que alguns representantes de organizações não governamentais utilizam o CMDCA apenas para defender os interesses de suas entidades, ou seja, as políticas sociais não são tratadas de maneira coletiva, impessoal.

Segundo Chaia (2003), a falta de conexão entre Conselhos e movimentos sociais e o afastamento dos representantes de suas bases de origem tem dificultado a participação da população nesses órgãos. Para Raichelis, na atualidade, há um ressurgimento de uma antiga polarização entre a ênfase na institucionalização dos conselhos, e a ênfase no processo de mobilização política, de “um discurso que começa a se ampliar e que aponta para uma excessiva valorização dos conselhos como espaços institucionais, em detrimento dos movimentos populares”

(RAICHELIS, 2003, p. 25). Na sua concepção, a autora afirma a necessidade de se aprofundar as formas de complementaridade entre esses dois aspectos:

[...] o espaço institucional que os conselhos ocupam precisa ser consolidado, aperfeiçoado no sentido de ampliação do seu potencial político; ao mesmo tempo, é preciso reforçar a importância e as estratégias de articulação entre o campo institucional e a luta política mais ampla, a mobilização dos movimentos populares que se reorganizam nesse momento (RAICHELIS, 2003, p. 25).

Por conseguinte, o Conselho acaba por não cumprir os preceitos defendidos tanto pela Constituição Federal quanto pelo ECA; o de expressar os interesses da população, em especial, de crianças e de adolescentes. A existência de concepções oportunistas, afirma Gohn (2006), que não estão baseadas em postulados democráticos e que veem os conselhos apenas como instrumentos para operacionalizar objetivos preestabelecidos têm feito dessa área um campo de conflitos e tensões.

A importância da qualificação dos conselheiros foi outra questão muito debatida pelos entrevistados. No entendimento de González (2012), um dos problemas mais comuns enfrentados pelos conselhos refere-se justamente ao nível de exigência de conhecimento técnico dos seus membros, haja vista que a função de um membro do conselho é a representação tanto política quanto técnica. Segundo o autor:

A dificuldade de contar com quadros representativos com qualificação técnica pode agravar as situações de controle das deliberações do conselho por parte do poder público, já que é mais fácil para o Poder Executivo disponibilizar quadros com formação específica, permitindo o uso de uma concepção tecnocrática para manipular as decisões, sem que os representantes da sociedade detenham as informações para contraditar tecnicamente os argumentos, levando a escolha das opções para o campo político (GONZÁLEZ, 2012, p. 34).

Cursos de capacitação para conselheiros permitiriam que a participação dos representantes da sociedade civil nesses espaços fosse não somente de caráter quantitativo, mas também, qualitativo. A paridade, neste caso, é entendida não somente em seus aspectos de natureza numérica, mas também em relação às questões de composição do conselho e às condições políticas essenciais para que os conselheiros possam exercer na prática a paridade.

A paridade, aponta Raichelis (2003), tem relação direta com a possibilidade

de participação de determinados segmentos da sociedade civil nestes espaços. Desta forma, a paridade precisa ser pensada do ponto de vista político, ou seja, quais condições; sejam elas referentes ao acesso às informações ou às condições materiais e de infraestrutura, permitem uma participação paritária dos conselheiros representantes da sociedade civil.

De acordo os conselheiros entrevistados, a ausência (ou exigência) de uma qualificação técnica dos membros do Conselho, dificulta a participação destes no CMDCA. Um dos conselheiros recorda que: “O grupo buscava capacitação, bem no início [do Conselho]. O pessoal buscava formação, tanto por parte do governo quanto da sociedade civil” (Conselheiro Municipal nº 2). Para Baquero (2002), é importante refletir acerca de mecanismos que possibilitem o empoderamento dos cidadãos, para que estes possam participar ativamente do processo político e não apenas como potencialmente ativos, sob pena de continuar a conviver com mecanismos primitivos da política tradicional, como o clientelismo e o personalismo.

A necessidade de qualificação dos representantes da sociedade civil para a atuação nos conselhos, afirma Pontual (2003), justifica-se pela condição de desigualdade em que a população entra nesses espaços. No entanto, além desta preocupação fundamental em relação à sociedade civil, é de extrema importância a capacitação também dos representantes do Poder Público para atuação no conselho, visto que; em muitos municípios, a sociedade civil encontra-se razoavelmente capacitada para participar dos conselhos, enquanto que os representantes governamentais encontram-se despreparados, sem poder algum de decisão.

### **Considerações finais**

Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente representam uma conquista importante da sociedade civil no que se refere à proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes e na garantia da participação da sociedade civil na gestão do Poder Público, incorporando a perspectiva da democracia participativa na relação com o Estado.

No entanto, estes espaços nem sempre têm sido constituídos para o exercício da cidadania, da participação e do controle social da sociedade civil organizada sobre a administração pública. No Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) de Porto Alegre, é possível perceber a reprodução de

práticas políticas de cunho conservador e autoritário, estabelecendo neste local uma cultura política com fortes traços antidemocráticos; dificultando a compreensão e a valorização desse espaço como “politizador da sociedade”, permitindo que o Conselho seja apropriado em alguns momentos pela Administração municipal como uma ferramenta legitimadora de suas decisões. Portanto, pode-se concluir que, o CMDCA de Porto Alegre ainda não foi capaz de superar os obstáculos impostos pela relação Estado-sociedade civil.

Percebe-se que valores tradicionais ainda são reproduzidos em detrimento de uma cultura política mais democrática, indicando que a existência e funcionamento dos conselhos por si só é um instrumento que pode ser importante, mas é insuficiente na mudança da cultura política.

Torna-se imprescindível viabilizar condições que propiciem uma maior participação no âmbito do CMDCA. Uma alternativa seria a oferta de cursos de capacitação continuada que visem a qualificação técnica, política e ética dos membros do CMDCA. É fundamental que os conselheiros municipais, unidos por um ideal de coletividade, resgatem o CMDCA como um espaço de exercício da gestão pública participativa e democrática, e rompam com quaisquer práticas autoritárias de controle desta instância de participação popular.

## **Referências bibliográficas**

ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. **La cultura cívica**: estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones. Madrid: Euramérica, 1970.

AMMANN, Safira Bezerra. **Participação social**. São Paulo: Cortez, 1980.

AMORIM, Maria Salete de. Cultura política e participação democrática. In: AMORIM, Maria Salete de. **Democracia e participação**: dimensões do neoliberalismo e da globalização. Cap. 7, p. 107-128. Porto Alegre: Escritos Editora, 2008.

BAQUERO, Marcello. Democracia, cultura e comportamento político: uma análise da situação brasileira. In: PERISSINOTTO, Renato Monseff; FUCKS, Mario. **Democracia**: teoria e prática. Cap. 5, p. 105-138. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

\_\_\_\_\_. Os desafios na construção de uma cultura política democrática na América Latina: Estado e partidos políticos. In: BAQUERO, Marcello. **Cultura Política e democracia**: os desafios das sociedades contemporâneas. Cap. 2, p. 26-41. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1994.

BAQUERO, Marcello; PRÁ, Jussara. Cultura política e cidadania no Brasil: uma

análise longitudinal. **Estudos leopoldenses**. v. 28, n. 129/130, p. 87-100, 1992.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 17/08/2015.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Brasília, DF: Senado, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm). Acesso em: 17/08/2015.

CHAIA, Vera M.. Dificuldades atuais para a ação dos Conselhos. In: SOUTO, Anna Luiza Salles; PAZ, Rosangela. **Seminário Articulação entre os Conselhos Municipais**: Anais. Série 2, n. 12, p. 30-38. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, 2003.

DAGNINO, Evelina. Democracia, teoria e prática: a participação da sociedade civil. In: PERISSINOTTO, Renato Monseff; FUCKS, Mario. **Democracia**: teoria e prática. Cap. 6, p. 141-166. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e gestão pública. In: **Ciências Sociais Unisinos**, v. 42, n. 1, p. 5-11, 2006. Disponível em: [http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias\\_sociais/article/view/6008](http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/6008). Acesso em: 20/04/2015.

GONZÁLEZ, Rodrigo S.. Avaliação da implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente em Porto Alegre. In: GONZÁLEZ, Rodrigo S.; VIOLA, Solon Eduardo Annes. **Educação e direitos**: experiências e desafios na defesa de crianças e adolescentes. Cap. 7, p. 69-95, Canoas, Porto Alegre: Editora La Salle, 1997.

\_\_\_\_\_. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia. In: WENDHAUSEN, Águeda Lenita Pereira; KLEBA, Maria Elisabeth. **Conselhos gestores e empoderamento**: vivências e potenciais da participação social na gestão pública. Cap. 1, p. 14-38, Jundiaí: Paco Editorial, 2012.

LIBERATI, Wilson Donizeti; CYRINO, Públio Caio Bessa. **Conselhos e fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente**. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

PONTES JR, Felício. **Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente**. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

PONTUAL, Pedro. Caminhos possíveis para a articulação entre os Conselhos. In: SOUTO, Anna Luiza Salles; PAZ, Rosangela. **Seminário Articulação entre os Conselhos Municipais**: Anais. Série 2, n. 12, p. 11-20. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, 2003.

RAICHELIS, Raquel. A relação entre os Conselhos e os movimentos sociais. In: SOUTO, Anna Luiza Salles; PAZ, Rosangela. **Seminário Articulação entre os Conselhos Municipais**: Anais. Série 2, n. 12, p. 21-30. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, 2003.

YAZBEK, Maria Carmelita. Questões em debate. In: SOUTO, Anna Luiza Salles; PAZ, Rosangela. **Seminário Articulação entre os Conselhos Municipais: Anais.** Série 2, n. 12, p. 42-45. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, 2003.