

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ – UEM  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS  
LUCIANA DE FÁTIMA VIDAL

A PRÁTICA CONSELHISTA E A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA – UM ESTUDO  
DE CASO SOBRE O CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E  
DO ADOLESCENTE, MARINGÁ.

MARINGÁ  
2011

**“A PRÁTICA CONSELHISTA E A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA – UM ESTUDO DE  
CASO SOBRE O CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO  
ADOLESCENTE, MARINGÁ”**

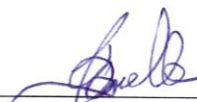
Dissertação de Mestrado apresentada a Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais, área de concentração: Sociedade e Políticas Públicas.

Aprovada em **28 de abril de 2011**.

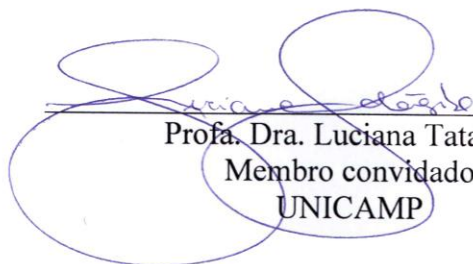
BANCA EXAMINADORA



\_\_\_\_\_  
Prof. Dra. Carla Cecília Rodrigues Almeida  
Orientador  
Universidade Estadual de Maringá



\_\_\_\_\_  
Prof. Dra. Celene Tonella  
Membro convidado  
Universidade Estadual de Maringá



\_\_\_\_\_  
Prof. Dra. Luciana Tatagiba  
Membro convidado  
UNICAMP

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)  
(Biblioteca Central - UEM, Maringá – PR., Brasil)

V648p Vidal, Luciana de Fátima  
A prática conselhistas e a representação política :  
um estudo de caso sobre o Conselho Municipal dos  
Direitos da Criança e do Adolescente, Maringá /  
Luciana de Fátima Vidal. -- Maringá, 2011.  
137 f. : il.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Carla Cecília Rodrigues  
Almeida.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de  
Maringá, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes,  
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2011.

1. Representação política - Conselhos Gestores de  
Políticas Públicas. 2. Participação política -  
Conselhos Gestores de Políticas Públicas. 3. Conselhos  
Gestores de Políticas Públicas. 4. Democracia. 5.  
Direitos da Criança e do Adolescente - Maringá (PR).  
I. Almeida, Carla Cecília Rodrigues, orient. II.  
Universidade Estadual de Maringá. Centro de Ciências  
Humanas, Letras e Artes. Programa de Pós-Graduação em  
Ciências Sociais. III. Título.

CDD 21.ed. 323.042

VIDAL, Luciana de Fátima. A PRÁTICA CONSELHISTA E A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA – UM ESTUDO DE CASO SOBRE O CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, MARINGÁ.

Maringá, 2011. 147f. Dissertação de Mestrado. Pós-Graduação em Ciências Sociais. Universidade Estadual de Maringá.

**RESUMO:** Este trabalho apresenta os resultados da pesquisa sobre o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Maringá (CMDCA - Mgá), que buscou identificar, na prática conselhistas, os aspectos que constituem a representação política. Para analisar tais aspectos, considera o debate contemporâneo sobre a (re) configuração da representação política e, especialmente, a contribuição oferecida por pesquisadores brasileiros que tratam dos novos lócus de participação e representação, como é o caso dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas existentes no Brasil. A pesquisa empírica baseou-se no acervo documental do CMDCA – Mgá e em entrevistas com os sujeitos que protagonizaram a criação deste conselho e os momentos em que houve mudanças substantivas no seu quadro de representantes, compreendendo os anos de 1990/1991 a 2000/2001. Com base nesse estudo, espera-se contribuir para a compreensão das especificidades da representação política na prática conselhistas.

**PALAVRAS-CHAVE:** representação política, participação, conselhos gestores, democracia.

**ABSTRACT:** This paper shows the results of the research on Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Maringá (CMDCA - Mgá) (Maringá's City Council for Adolescents and Children's Rights), that tried to identify, in the council practice, the aspects that constitute the political representation. In order to analyze such aspects, it considers the contemporaneous debate about the (re) configuration of political representation and specially the contribution offered by Brazilian researchers who deal with new locus of participation and representation, the same way as Conselhos Gestores de Políticas Públicas (Managing Councils of Public Policy) existent in Brazil. The empiric research was based on the collection of documents from CMDCA – Mgá and on interviews with board creation's performers and the time when there were substantial changes in its board of representatives, between 1990/1991 and 2000/ 2001. Based on this study, it is expected to contribute towards specificities comprehension of political representation in the council practice.

**KEYWORDS:** political representation, participation, managing councils, democracy.



## AGRADECIMENTOS

Sem dúvida esta dissertação só foi possível porque ao longo do trajeto percorrido recebi apoio de pessoas queridas e nomeá-las tornaria estes agradecimentos uma longa listagem, portanto, agradeço, sobretudo, à amizade que segue representada por algumas destas pessoas, com quem vivencio momentos distintos e que juntos me constituem.

Agradeço aos meus pais pela vida e pelo afeto. Ao meu filho Heitor, que me alimenta utopias. A Andréia e Daniele, pelo incentivo para que eu siga e pela segurança de que se necessário posso voltar. Ao Paulo Victor e a Priscila pelo incentivo e cumplicidade. Agradeço a você, Rogério, por tudo que compartilhamos.

Em nome da amizade, agradeço a Edilaine, Catarina, Creonice e Maristela pela solidariedade e pelo carinho. Ao Jackes e ao Gustavo pelo apoio em momentos difíceis. As amigas Adriani e Franciane pela escuta e confiança no meu trabalho. Não poderia de deixar de agradecer a Cristina, Lucimeire, Telma e Tereza pelos ensinamentos e compromisso no campo profissional e pela amizade. Às amigas do mestrado, Mariana, Miriam, Renata e Solange, pela troca.

À Profa. Celene Tonella e ao Prof. Ednaldo Ap. Ribeiro pelos apontamentos feitos na banca de qualificação que em muito contribuíram para o amadurecimento desta pesquisa.

Quero agradecer, especialmente, à Prfa. Carla C. R Almeida, minha orientadora, que me ajudou mais do que a olhar, me ajudou a ver.

Sem dúvida, agradeço às pessoas que prontamente concederam as entrevistas e que, são os protagonistas da história em tela. À Secretaria de Assistência Social e Cidadania/PMM e ao Conselho Municipal dos Direitos à Criança e ao Adolescente pelo acesso à documentação. Quero agradecer ao Junior, secretário do Mestrado DCS/UEM pela atenção e compromisso com o trabalho.



*Às pessoas que, sem nunca terem pisado na Universidade Pública, contribuem para sua existência, sem a qual este trabalho não se concretizaria.*



*Aqui não nos move o interesse menor da ocupação burocrática de espaços de representação. O que nos mobiliza é a certeza de que um mundo mais multilateral produzirá benefícios para a paz e a harmonia entre os povos. (Dilma Roussef).*



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>08</b>
<b>CAPÍTULO I: A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E SUA (RE) CONFIGURAÇÃO NO DEBATE CONTEMPORÂNEO.....</b>	<b>22</b>
1.1. Participação, representação política e democracia.....	24
1.2. A contribuição teórica de pesquisadores brasileiros.....	34
<b>CAPÍTULO II. MARINGÁ E O ESPAÇO PÚBLICO PARA A CRIANÇA E O ADOLESCENTE.....</b>	<b>45</b>
2.1. Da prática menorista à defesa de direitos.....	51
2.2. A constituição do CMDCA – Mgá: o quadro de representantes a partir da legislação.....	60
2.3. O processo de escolha/autorização dos representantes conselhistas.....	77
2.4. Aspectos da representação no CMDCA- Mgá para além do ato normativo.....	86
<b>CAPÍTULO III: A CONEXÃO ENTRE REPRESENTANTE E REPRESENTADO E A <i>ACCOUNTABILITY</i> NA PRÁTICA CONSELHISTA.....</b>	<b>97</b>
3.1. A conexão entre representante e representado por meio da comunicação.....	99
3.2. A Conferência dos Direitos da Criança e do Adolescente.....	105
3.3. A Conferência Municipal de Meninos e Meninas: possibilidades de comunicação e espaço de formação para a vida pública.....	111
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>116</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>120</b>
<b>FONTES DOCUMENTAIS.....</b>	<b>128</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>130</b>



## INTRODUÇÃO

Este trabalho apresenta os resultados da pesquisa sobre o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Maringá, doravante tratado como CMDCA – Mgá, sob a perspectiva da representação política. A análise realizada parte do debate contemporâneo sobre o processo de democratização da sociedade brasileira, protagonizado pela sociedade civil, a partir das novas formas de participação política instituídas pela Constituição Federal de 1988.

O texto legal fundamentou-se no “direito a ter direitos”, na conquista de uma “nova cidadania” (DAGNINO, 1994) e expressa uma concepção democrática de sociedade, como se lê no Art. 1º da C. F., “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta constituição”. Esta Carta Legal acolheu o direito à cidadania como princípio universal e previu instrumentos concretos para seu exercício via a democracia participativa (GHON, 2001).

Esta conquista, após anos de ditadura militar, resultou do protagonismo de diversos movimentos sociais, de Ongs, de pastorais sociais, entre outras organizações, ou seja, da entrada de “novos personagens em cena” (SADER, 1979), que trouxeram para o espaço público temas até então restritos à esfera privada e novas demandas por direitos, provocando transformações na relação entre Estado e sociedade civil. Como afirma Raichelis, “A crise do Estado autoritário e a luta pela democratização social e política estimulou o surgimento de novos espaços de representação política e de publicização dos conflitos.” (RAICHELIS, 1988. p. 79).

Em se tratando do Estado, foram estabelecidos novos princípios para sua gestão, alicerçados na descentralização político-administrativa, na municipalização e na participação popular, que pode se dar de forma direta ou através da representação política. Estes fundamentos alteraram os papéis atribuídos aos entes da Federação, ou seja, dos municípios, dos Estados e da União. A partir destas diretrizes para a gestão pública, os municípios se tornaram, em Lei, proponentes de políticas públicas a partir da realidade local, e não meros executores de programas e projetos definidos pelos Estados e União.

Por sua vez, a sociedade civil também está se recriando em suas relações com o Estado, uma vez que suas organizações passaram a integrar o aparato estatal como co-gestoras de políticas públicas, tendo a possibilidade de atuar no controle social dos

gastos públicos e na elaboração de projetos que atendam as necessidades materiais e subjetivas dos cidadãos. Frente a tais espaços, a sociedade brasileira enfrenta novos desafios, dentre os quais, a pluralização do Estado e o aprofundamento da democracia.

Do ponto de vista jurídico, a participação da sociedade civil foi regulamentada por Leis orgânicas específicas, que instituíram os conselhos consultivos e/ou deliberativos. Assim, os Conselhos Gestores, sejam deliberativos e/ou consultivos, resultam do processo de aprovação e posterior regulamentação das várias políticas sociais, como a Lei Orgânica da Saúde-LOS (8.080/90), o Estatuto da Criança e do Adolescente-ECA<sup>1</sup> (8.069/90), a Lei Orgânica da Assistência Social-LOAS (8.742/93), a Lei das Diretrizes Básicas da Educação-LDB (9.394/96), (GOMES, 2002, p. 113).

Estes novos espaços de participação foram criados na maioria dos municípios brasileiros, num primeiro momento nas políticas dos Direitos da Criança e do Adolescente, da Saúde, Assistência Social e Educação. Atualmente, esta conquista espalhou-se por outras políticas, tais como Segurança Pública, Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano, Juventude, entre outras.

No caso desta pesquisa, o foco é a Política dos Direitos da Criança e do Adolescente, normatizada pelo Artigo 227 da Constituição Federal, que estabelece o Princípio da Prioridade Absoluta e define que,

É dever da família, da sociedade e do Estado, assegurar à criança e ao adolescente, 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. (Art. 227/C.F)

Este artigo foi regulamentado com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente. No que tange à participação e controle social, o ECA determinou a criação, nos municípios, estados e União, dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, de seus respectivos Fundos da Infância e Adolescência, e dos Conselhos Tutelares (específico aos municípios) como requisito para que participem do Sistema de

---

<sup>1</sup> A aprovação do ECA contou com ampla mobilização popular, inclusive com uma plenária composta de mais de 1000 crianças e adolescentes integrantes do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua.

Garantida de Direitos<sup>2</sup>, em construção no Brasil. O Sistema de Garantia de Direitos – SGD é composto por três eixos de atuação: a promoção, a defesa de direitos e o controle social. Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente são, portanto, sujeitos atuantes no eixo de Controle e Efetivação de Direitos e devem atuar em sincronia com os demais atores da rede de proteção que se pretende instalar por todo o território brasileiro.

Compete ao Conselho de Direitos formular políticas públicas, acompanhar e fiscalizar a execução das mesmas; conceder registro de funcionamento às organizações não governamentais que prestam atendimento às crianças e adolescentes; denunciar, junto ao Ministério Público, as que descumprem os preceitos legais definidos no ECA; e, finalmente, cadastrar os programas governamentais.

Seguindo as orientações normativas, aproximadamente 90% dos municípios brasileiros já instituíram seus Conselhos Municipais na área da infância e juventude, conforme apresentado na pesquisa “Conhecendo a Realidade”, realizada em 2006 pelo Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor (CEATS) da Fundação Instituto de Administração.

O avanço quantitativo destes espaços institucionais de participação despertou, no meio acadêmico, o interesse e a necessidade de se compreender os significados destas experiências na realidade política brasileira.

Como sugere Tonella, do ponto de vista teórico,

As reflexões em torno dos Conselhos Gestores estão centradas em dois pilares: o primeiro deles é o da ampliação da participação (democratização) e o segundo o da descentralização das políticas

---

<sup>2</sup>De acordo com a definição oficial o Sistema de Garantia dos Direitos é compreendido pelos eixos: “[...] Eixo da Defesa dos Direitos Humanos: os órgãos públicos judiciais; ministério público, especialmente as promotorias de justiça, as procuradorias gerais de justiça; defensorias públicas; advocacia geral da união e as procuradorias gerais dos estados; polícias ; conselhos tutelares; ouvidorias e entidades de defesa de direitos humanos incumbidas de prestar proteção jurídico-social. Eixo da Promoção dos Direitos: A política de atendimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes operacionaliza-se através de três tipos de programas, serviços e ações públicas: 1) serviços e programas das políticas públicas, especialmente das políticas sociais, afetos aos fins da política de atendimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes; 2) serviços e programas de execução de medidas de proteção de direitos humanos e; 3) serviços e programas de execução de medidas socioeducativas e assemelhadas. Eixo do Controle e Efetivação do Direito: realizado através de instâncias públicas colegiadas próprias, tais como: 1) conselhos dos direitos de crianças e adolescentes; 2) conselhos setoriais de formulação e controle de políticas públicas; e 3) os órgãos e os poderes de controle interno e externo definidos na Constituição Federal. Além disso de forma geral, o controle social é exercido soberanamente pela sociedade civil, através das suas organizações e articulações representativas.” Definição encontrada no sítio [http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/sedh/spdca/sgd/](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/spdca/sgd/), acessado em 23/07/2010.

sociais. Abordar os Conselhos Gestores de Políticas Públicas significa tratar dos aspectos políticos das políticas sociais diante de um processo de democratização da sociedade brasileira. (TONELLA, 2006, p. 15).

As primeiras análises observaram que a criação dos conselhos gestores resultou, basicamente, de dois processos. De um lado, há os que foram instituídos através da mobilização social em nome da gramática dos direitos da criança e do adolescente, tal como ocorreu com o CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, criado por Lei Federal nº 8.242, de 12 de outubro de 1991. De outro, há conselhos que resultaram da resposta dos governos municipais em atender as exigências legais para o co-financiamento das políticas destinadas à população infanto juvenil, ou seja, em muitos casos a criação dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e seus respectivos Fundos Municipais da Infância e Adolescência resultou da mera obrigatoriedade legal, já que sem estes mecanismos os municípios não podem participar da partilha de recursos dos governos Estaduais e Federal.

Portanto, não existe um único processo que explique a formação dos conselhos pelo Brasil afora, pois, se por um lado “os conselhos gestores são importantes porque são fruto de lutas e demandas populares e de pressões da sociedade civil pela redemocratização do país” (GHON, 2001, p. 84), por outro, há diversos conselhos que foram criados meramente para cumprirem exigências administrativas.

Do ponto de vista teórico, as pesquisas realizadas ao longo dos anos nos 90 sobre os Conselhos foram conduzidas sob o paradigma da participação, o que possibilitou ampliar o debate sobre a democracia para além das abordagens propostas pelos teóricos da transição. Os estudos apontaram, a partir das experiências conselhistas, para a possibilidade de ampliação da democracia representativa e impulsionaram as discussões sobre novas modalidades de democracia, tais como a democracia participativa e a democracia deliberativa. Segundo Lüchmann,

As experiências participativas no país vêm estimulando o desenvolvimento e a incorporação de novos modelos teóricos de democracia que ampliam os atores e os espaços da política. Democracia participativa e democracia deliberativa têm sido, entre um conjunto mais amplo de proposições e modelos, os principais instrumentos teórico-analíticos de avaliação destas experiências [...]. (LÜCHMANN, 2007, p. 142)

Neste sentido, a participação da sociedade civil naqueles espaços fundamentou proposta de reconceituação da democracia, que passou a ser abordada para além dos procedimentos institucionais, das disputas eleitorais e da presença de partidos no campo político, considerando que [...] *a democracia é uma gramática de organização da sociedade e da relação entre Estado e sociedade* (SANTOS, 2002, p.50) e, não apresenta virtudes por si só. Sob esta perspectiva foram tratados temas como a reconceituação da sociedade civil, a ampliação dos sujeitos políticos no poder executivo e o controle social sobre a gestão pública. Estes estudos trouxeram para o cenário acadêmico um retrato de quem participa e quais os resultados de suas intervenções nas inúmeras experiências conselhistas em andamento no país, especialmente, nas políticas de Saúde, Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente.

O foco na participação também contribuiu com o debate sobre os desdobramentos da (re) democratização apontando para a emergência de novos espaços públicos,

[...] tanto daqueles que visam promover o debate amplo no interior da sociedade civil sobre temas/interesses até então excluídos de uma agenda pública, como daqueles que se constituem como espaços de ampliação e democratização da gestão estatal (DAGNINO, 2002, p. 10).

Mais recentemente, através do acúmulo teórico obtido pelas pesquisas fundadas no registro da participação, os pesquisadores brasileiros identificaram naqueles espaços a prática de novas formas de representação política, uma vez que, a participação nos conselhos gestores ocorre através de organizações civis instituídas como representantes da sociedade civil.

Para Lüchmann (2007) a ampliação do debate teórico sobre o tema contribuiu significativamente para a ampliação do foco acerca tanto dos conselhos gestores, como do orçamento participativo, ao avançarem sobre,

[...] as relações entre participação e representação no interior dessas experiências, sugerindo que, muito menos do que oposição, estes instrumentos estabelecem combinações e articulações que desenham um processo de concomitante inovação e reprodução das práticas e orientações político-institucionais. (LÜCHMANN, 2007, p.140).

É importante salientar que os pesquisadores envolvidos com esta temática não estão propondo uma substituição do conceito de participação pelo de representação. No

caso específico dos Conselhos Gestores, Lüchmann (2007) afirma que não se trata de isolar os conceitos de participação e representação como pólos opostos, mas sim de tentar compreender como se dá a articulação destes conceitos na prática conselhistas. Esta autora pontua que os primeiros estudos preteriram a representação nas suas análises, uma vez que trataram de forma polarizada participação e representação.

O foco dirigido à representação dialoga com o debate internacional sobre a crise e ou (re)configuração da representação política, que aponta a queda nos índices de participação nos processos eleitorais e nas instituições tradicionais como os partidos e sindicatos. (MIGUEL, 2003)

Uma questão central neste novo momento de investigação é que a análise sobre a representação nos conselhos não deve seguir o mesmo arcabouço teórico utilizado para investigar os espaços tradicionais de representação política. De acordo com Laval (2006) são infecundas as críticas tecidas sobre a ilegitimidade, a falta de representatividade dos Conselhos Gestores e dos Orçamentos Participativos quando se toma como ponto de partida os mesmos critérios utilizados para avaliar a representatividade dos poderes legislativo e executivo, pois tais experiências conselhistas trazem novas modalidades de representação. Portanto, é preciso partir da realidade empírica em andamento no país para fundamentar um constructo teórico que abarque suas especificidades.

Diante da possibilidade de novas modalidades e ou (re) configuração da representação, os estudiosos chamam a atenção para o fato de que os milhares de conselheiros em atividade no país não aguardam a teoria para atuarem como tal, mas sim exercem cotidianamente a representação, bem como formulam argumentos explicativos para se legitimarem como representantes.

Foi este movimento investigativo frente à prática conselhistas que despertou minha atenção para a pesquisa empírica sobre o CMDCA - Mgá, considerando-o lócus de novas formas de participação e representação política. Desta forma, a investigação segue a trilha aberta pelos referidos autores e busca trazer à tona como se configura a representação em exercício no CMDCA - Mgá e, assim, objetiva oferecer contribuições à construção teórica em andamento.

## **Justificativa, objetivos e metodologia.**

A escolha do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente como objeto de pesquisa considerou as especificidades que o segmento social por ele representado adquiriu na Constituição Federal de 1988. Cabe destacar que a conquista da “prioridade absoluta” resultou de um intenso processo de lutas em prol da infância brasileira. De acordo com Faleiros,

A Comissão Nacional Criança e Constituinte, instituída por Portaria Interministerial, com vários órgãos do governo e da sociedade, conseguiu 1.200.000 assinaturas para sua emenda e, além disso, fez intenso lobby junto a parlamentares para que se crie a Frente Parlamentar suprapartidária pelos direitos da criança e do adolescente, multiplicando-se no país fóruns DCA de Defesa da Criança e do Adolescente. Os direitos da criança perpassam as diferentes áreas, mas ficam bem definidos nos artigos 227, 228, 229 da Constituição Federal de 1988. (FALEIROS, 2009, p. 75 e76)

Os artigos constitucionais citados acima foram regulamentados pelo ECA, que teve sua construção e aprovação permeada pela participação de vários sujeitos políticos. Dentre tantos, destacamos a atuação do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNNMR), que, durante o II Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua, realizado em Brasília no ano de 1989, promoveu uma visita ao Plenário do Congresso Nacional com a participação de aproximadamente 750 crianças e adolescentes em prol da aprovação do ECA.

Contudo, ao tratarmos do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente estamos falando de um segmento que tornou-se, em Lei, “sujeito de direitos, mas, não tem “maioridade legal” para ocupar os espaços de participação e representação onde se decide sobre as políticas públicas que lhes são destinadas. Portanto, no que se refere à participação e a representação política, o caso específico deste conselho aponta um desafio: o protagonismo juvenil.

Outro destaque que mobiliza o meu interesse para a questão social da criança e do adolescente no Brasil é que este segmento representa uma parcela significativa da população, considerada, a partir do ECA, sujeitos de direitos e em situação peculiar de desenvolvimento. Trata-se de um segmento social que possui um valor prospectivo como portadora de continuidade do seu povo. Mais ainda, é um segmento social que, historicamente, é objeto de intervenções do Estado e da sociedade sem que sua “voz” seja considerada. Historicamente, as ações desenvolvidas em nome da criança e do

adolescente foram marcadas pelo pela tutela, pela repressão, pelo higienismo social e, foram direcionadas aos filhos e filhas da população pobre, antes do ECA estigmatizados como menores. Neste sentido, o olhar sobre a infância no Brasil tem relação direta com a manutenção de uma estrutura social excludente e autoritária. (RIZZINI, 2009)

Não há como negar que a escolha pelo CMDCA- Mgá, dentre os demais conselhos gestores de políticas públicas, resultou da minha trajetória profissional, que se iniciou na rede pública junto aos alunos dos ensinos fundamental e médio. Esta experiência me colocou em contato direto com inúmeras carências que atingem a escola pública, tais como a falta de material pedagógico, o descaso com a formação continuada dos profissionais e as questões sociais vivenciadas pelos alunos. Tal realidade me impulsionou para a busca de novas práticas educativas no campo da educação social e no movimento de defesa dos direitos da criança e do adolescente, espaços onde vejo a olhos nus a realidade social altamente violenta que atinge grande parte da infância e juventude brasileira, expressão máxima de como é tratada a classe trabalhadora no Brasil, pois são os filhos/as dos trabalhadores que mais sofrem com a ausência de políticas públicas emancipatórias.

O estudo sobre o CMDCA – Mgá, como manifestação empírica dos conceitos em pauta, é importante na medida em que não há um formato único de Conselhos. Compete a cada município definir, através de Lei própria, sua estrutura organizativa e funcional. Sendo assim, apresentam particularidades quanto aos seus limites e possibilidades, que apenas serão identificadas por meio de estudos de caso e concordamos com Avritzer quando diz que,

[...] o sucesso dos processos participativos está relacionado não ao desenho institucional e sim à maneira como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos. (AVRITZER, 2008, p. 5)

Por esta perspectiva, defini como objetivo geral identificar como a representação tem se configurado na história do CMDCA – Mgá em nome da “gramática dos direitos”, interrogando seus mecanismos de autorização, *accountability* e de responsividade. Compreender a maneira como estas dimensões funcionam no interior da prática conselhistas é fundamental para se avaliar até que ponto a representação, nestes espaços, se aproxima de preceitos democráticos.



Os objetivos específicos desta pesquisa são:

- identificar os sujeitos, seus interesses e motivações, que estavam presentes na criação do CMDCA Maringá;
- analisar os mecanismos e procedimentos empregados na escolha dos conselheiros;
- identificar as concepções de representação e representatividade dos sujeitos participantes do CMDCA;
- analisar quais os canais de mobilização e as formas de comunicação estabelecidas entre representantes e representados;
- verificar de que maneira o CMDCA – Mgá se relaciona com os espaços tradicionais de representação, pois suas deliberações são remetidas, especialmente, ao Executivo e ao Legislativo.

O trabalho investigativo compreende o final de 1990 até o mandato encerrado em 2003. Esta periodização, iniciada em 1990 com a aprovação da Lei Municipal que criou o CMDCA – Mgá, se deu justamente para resgatar o cenário no qual os primeiros representantes conselhistas atuaram. Já a delimitação do ano do término da pesquisa decorreu da constatação de que, nos anos de 2000/2001, houve uma mudança substancial na legislação sobre o conselho, especialmente no processo de escolha dos conselheiros de direitos e tutelares, que vigora até o presente momento. Neste sentido, é possível afirmar que o período tratado concentra as alterações mais importantes na configuração institucional da representação conselhista, bem como seus desdobramentos nesta prática, destacando que 2001 foi um divisor de águas na história em pauta.

A metodologia utilizada para a pesquisa teve como diretriz a perspectiva qualitativa. Seguindo a literatura sobre esta questão,

As pesquisas qualitativas na Sociologia trabalham com: significados, motivações, valores e crenças e estes não podem ser simplesmente reduzidos às questões quantitativas, pois que, respondem a noções muito particulares. Entretanto, os dados quantitativos e os qualitativos acabam se complementando dentro de uma pesquisa (MINAYO, 1996 Apud, BONI e QUARESMA, 2005, p. 3).

A escolha do método qualitativo resultou, essencialmente, do objetivo geral desta pesquisa, que é o de compreender como se configura a representação no interior

do CMDCA – Mgá por meio da análise das falas e posicionamentos dos representantes sobre sua própria atuação. Neste sentido, recorreremos às entrevistas enquanto fonte de informações que suprimiram as lacunas presentes na documentação, identificando, na fala dos entrevistados, a dinâmica dos processos contidos na legislação e demais documentos pesquisados.

Esta orientação norteou o andamento dos trabalhos através dos seguintes procedimentos:

a) Pesquisa bibliográfica:

O primeiro passo foi a realização do levantamento e balanço bibliográfico através de pesquisas sistemáticas em revistas eletrônicas e banco de teses das principais universidades do país. Nas revistas ancoradas no Scielo encontramos artigos que problematizam os novos espaços de representação e participação política e buscam elementos para construir conceitos capazes de responder a esta realidade. Nos bancos de teses buscamos dissertações sobre os Conselhos Gestores, limitando as pesquisas nas principais universidades públicas dos Estados de São Paulo, do Paraná, Rio de Janeiro e Santa Catarina, pois é onde estão fixados os pesquisadores que despontam no debate proposto. A pesquisa bibliográfica identificou uma produção significativa sobre os Conselhos à luz da participação, bem como os estudos iniciais sobre as novas modalidades de representação.

A maioria das dissertações defendidas nos últimos anos aborda os conselhos gestores a partir da participação e do controle social em diferentes áreas do conhecimento. De acordo com Brenner (2006) há no banco de teses da Capes vinte e quatro dissertações de mestrado e uma tese de doutorado entre os anos de 1992 a 2004. Esta pesquisadora analisou o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro, junto ao mestrado em Educação da Universidade Federal Fluminense, seu trabalho aponta para a baixa resolutividade do Conselho e para a disputa, por parte das entidades não governamentais, pelos poucos recursos do Fundo da Infância e Adolescência – FIA Municipal. Outra dissertação que ilustra este debate é a de Valdir Anhucci sobre o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Londrina, que aponta para um conselho com poucos debates, sendo marcado pela atuação das organizações civis preocupadas, fundamentalmente, com a partilha de recursos do Fundo da Infância e Adolescência.

Todavia, há também trabalhos que já abordaram o debate aqui em pauta, tratando dos aspectos que relacionam a participação e a representação nos conselhos gestores. A título de ilustração citamos a dissertação de Agnes Cruz de Souza (2008) e Liliam L da Silva (2006).

b) Pesquisa documental:

A elaboração do referencial teórico direcionou o segundo momento da pesquisa, ou seja, o levantamento e análise da documentação do CMDCA - Mgá. O acervo de documentos é de responsabilidade da Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania de Maringá, órgão que garante a estrutura física e a assessoria técnica necessárias ao funcionamento do Conselho. Este acervo é composto por pautas das reuniões; atas das reuniões ordinárias e extraordinárias; resoluções; legislação do Conselho e sobre a Política dos Direitos da Criança e do Adolescente; ofícios recebidos e expedidos; além de distintas correspondências recebidas pelo Conselho. A investigação documental teve como filtro o conceito de representação, o que possibilitou a seleção dos documentos que trouxessem luz ao objeto da pesquisa.

É importante destacar que o acervo documental<sup>3</sup> do CMDCA – Mgá não está organizado e os documentos estão guardados em pastas e caixas de forma aleatória. Este adendo é necessário para dividir com o leitor a dificuldade que tivemos em reconstituir a trajetória deste Conselho a partir da documentação e ainda reconhecer que, possivelmente, houve documentos que não foram acessados. Não há nem mesmo um compêndio com todas as Leis referentes ao conselho, da mesma forma que não há com os Regimentos Internos. Outra observação não menos importante é que tivemos uma breve dificuldade em obter autorização do CMDCA – Mgá, gestão atual, para utilizar as Atas, na medida em que, alguns conselheiros/as entendiam que esta documentação era sigilosa, pois traz nomes de crianças e casos de violação de direitos. Diante desta compreensão equivocada participei de reunião ordinária do conselho para esclarecer os objetivos da pesquisa e, principalmente, para reiterar que as Atas são, sobretudo, documentos públicos, pois devem informar os representados das atividades realizadas em seu nome no espaço do conselho, publicizando a representação e a gestão pública.

---

<sup>3</sup> Ciente desta deficiência o CMDCA – Mgá baixou uma resolução que autoriza o executivo municipal a contratar os serviços de um arquivista, mas até o presente momento esta não se concretizou.

Após debates entre os conselheiros o acesso as Atas foi autorizado, conforme documento em anexo.

A nosso ver este episódio mostra uma leitura equivocada do papel do conselho, que não tem como função discutir casos específicos de violação de direitos, mas sim, a política como um todo, bem como, deve se empenhar em tornar público suas discussões e deliberações e não guarda-las como “segredo”. Este fato mostra uma clara oposição ao conceito de representação enquanto atividade que deve vincular representante e representado.

Dentre os documentos existentes, selecionamos a Lei de criação do Conselho de 1990, e cinco leis complementares, sendo a última aprovada no ano de 2001. Através da leitura das leis foi possível identificar como se deu a composição deste órgão ao longo de sua história e quais os procedimentos necessários ao seu funcionamento. Também foram investigadas as Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias, no período já citado, considerando que, por Lei, o conselho tem uma gestão nova a cada dois anos. Nas atas, há o registro oficial do que foi discutido e deliberado e de quem esteve presente no processo, ou seja, a leitura destes documentos permitiu identificar os sujeitos mais frequentes e os que tiveram suas falas registradas neste espaço.

Também foram analisados os relatórios das Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e as Conferências de Meninos e Meninas, compreendidas como espaço máximo de participação dos sujeitos envolvidos nesta política e que constituem um importante mecanismo de comunicação entre representantes e representados.

#### c) Entrevistas:

A leitura da documentação, orientada pela abordagem qualitativa, também considerou as informações quantitativas e, mesmo que não tenhamos realizado uma contagem exata das informações encontradas, observamos os sujeitos, os temas e os encaminhamentos com maiores frequências nos registros oficiais. Estes sujeitos foram então selecionados para a realização de entrevistas semi-estruturadas.

É importante dizer que,

As **entrevistas semi-estruturadas** combinam perguntas abertas e fechadas, onde o informante tem a possibilidade de discorrer sobre o tema proposto. O pesquisador deve seguir um conjunto de questões

previamente definidas, mas ele o faz em um contexto muito semelhante ao de uma conversa informal. O entrevistador deve ficar atento para dirigir, no momento que achar oportuno, a discussão para o assunto que o interessa fazendo perguntas adicionais para elucidar questões que não ficaram claras ou ajudar a recompor o contexto da entrevista, caso o informante tenha “fugido” ao tema ou tenha dificuldades com ele. Esse tipo de entrevista é muito utilizado quando se deseja delimitar o volume das informações, obtendo assim um direcionamento maior para o tema, intervindo a fim de que os objetivos sejam alcançados. (BONI e QUARESMA, 2003, p. 8)

Como já dito, a escolha dos entrevistados resultou da pesquisa documental, que permitiu identificar na história oficial os sujeitos políticos mais participativos. Outro critério considerado para a seleção dos entrevistados foi o fato de que o conselho é um órgão híbrido, composto por governo e sociedade civil, logo, os entrevistados devem ser representativos deste desenho. Um último critério empregado para tal escolha derivou da constatação de que, no CMDCA- Mgá, há sujeitos políticos que, mesmo não tendo assento no conselho, estabelecem relações constantes com o referido órgão, quer seja de ordem técnica, quer seja política. A partir dos critérios estabelecidos, realizamos dez (10) entrevistas, sendo elas: um ex conselheiro e uma técnica que participaram da criação do CMDCA – Mgá; duas ex conselheiras governamentais, uma delas devido a intensa participação registrada em Atas e a outra porque atuou na mudança mais significativa já realizada na legislação municipal; uma representante governamental em nome da Universidade Estadual de Maringá – UEM, órgão estatal, mas de outro nível de governo; quatro representantes não governamentais; uma técnica da SASC (Secretaria de Assistência Social de Maringá) que acompanhou o conselho por vários anos; e uma Promotora de Justiça que acompanhou o CMDCA, em nome do Ministério Público durante o processo de mudança na legislação. Por fim, salientamos que cada entrevista buscou valorizar a especificidade do sujeito, procurando ouvir suas idéias e lembranças como únicas, como peculiares dos “seus lugares de fala”.

As entrevistas foram agendadas previamente e, antes de efetivá-las, os entrevistados foram esclarecidos dos objetivos da pesquisa e dos motivos pelos quais foram escolhidos. Esta conversa inicial proporcionou uma relação tranqüila, uma comunicação fluída entre pesquisadora e entrevistados que se sentiram, visivelmente, valorizados e esclarecidos de que a história que se quer conhecer depende de suas lembranças e relatos, pois eles a protagonizaram. Este procedimento foi orientado pela seguinte idéia,

A entrevista deve proporcionar ao pesquisado bem-estar para que ele possa falar sem constrangimento de sua vida e de seus problemas e quando isso ocorre surgem discursos extraordinários. (BONI e QUARESMA, 2003, p.77)

Ainda no que se refere à metodologia é importante tornar público aos leitores o fato de que, acompanhei parte da história que está sob análise nesta pesquisa, ocupando diferentes lugares, ou seja, participei na condição de “ouvinte” enquanto militante do militante do MNMMR – Comissão de Maringá; fui conselheira suplente governamental durante o ano de 2001, e participei de várias reuniões na condição de integrante do órgão gestor desta política (2001-2004); e por fim, de 2005 a 2006 compus a equipe de assessoria técnica ao conselho. Portanto, não há como deixar de considerar que minha participação nesse processo contribuiu para a análise dos dados que encontrei.

Para retratar os resultados desta pesquisa esta dissertação foi dividida em três capítulos. O primeiro expõe o resultado da pesquisa teórica, apresentando o debate contemporâneo sobre a (re) configuração da representação política com ênfase na contribuição de pesquisadores brasileiros que identificam os Conselhos Gestores de Políticas Públicas como locus de novas formas de participação e representação política. O segundo capítulo busca situar a cidade de Maringá enquanto espaço no qual se constituiu a questão social da infância e adolescência, partindo da reação menorista à defesa de direitos com a criação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Busca, ainda, apresentar os aspectos legais da representação conselhistas no que se refere aos mecanismos de escolha dos conselheiros e analisar como essa representação tem se dado na prática. No terceiro capítulo, a pesquisa avança nos achados empíricos, analisando os processos de conexão entre representantes e representados a partir dos mecanismos de comunicação e responsividade específicos da prática conselhistas.

Por fim, tecemos as considerações finais, condensando os avanços e os limites identificados na pesquisa, bem como, pontuando achados empíricos que, devido ao tempo de pesquisa, não foram desenvolvidos, de forma que instigam a continuidade do estudo sobre o tema.

## **CAPÍTULO I: A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E SUA (RE) CONFIGURAÇÃO NO DEBATE CONTEMPORÂNEO**

O tema da representação política é central para todos aqueles que se dedicam a compreender as relações de poder estabelecidas na disputa pela gestão da vida pública. Foi objeto de debate entre autores clássicos e, após um período em que pairou certo consenso sobre sua presença na vida política, voltou a ser problematizada por pesquisadores contemporâneos que buscam compreender as novas formas de representação. O debate atual em torno do conceito de representação foi aceso pelos trabalhos de Pitkin (1967) e Manin (1995), que revisitaram os clássicos e lançaram as bases para a discussão no cenário político.

Hanna Pitkin, com a publicação de *“The concept of representation”* em 1967, historiciza os distintos significados dados à palavra representação, dizendo que a raiz etimológica é do latim “representare” e, em sua origem, esta palavra significava “estar no lugar de algo”, sendo usada para designar objetos e imagens no campo das artes. Entre os romanos, não remetia a idéia de que uma pessoa representa outra, nem era associada ao Estado. Na Idade Média passou a ser utilizada na literatura religiosa para expressar a função do papa e do alto clero como representantes da figura de Deus, como “reincorporação mística”. Também é neste período que os juristas medievais começam a usá-la para tratar da vida coletiva. (PITKIN, 2006).

No campo da política, alvo de interesse do nosso estudo sobre as (re) configurações do conceito de representação, seu uso emerge em meio às transformações ocorridas no Parlamento inglês que, inicialmente, tinha função administrativa e de tribunal, não se configurando como uma agência legislativa. O parlamento contava com o consentimento e a participação de todos os contribuintes através de seus integrantes, mas estes não exerciam o papel de delegados. A participação no Parlamento era mais para legitimar as cobranças de impostos do que para tratar das demandas apresentadas pelas comunidades de origem, caracterizando-se antes como um dever do que como um direito. Após anos de existência é que o Parlamento tornou-se local onde os seus membros traziam suas demandas e falavam em “nome do povo”.

Segundo Pitkin, é no século XVII que a representação adquire conotação política e vai se transformando de “por-se em lugar de outros”, pela via da substituição, para algo como “atuar para o outro”. A autora destaca que essa mudança semântica

efetiva-se com as Revoluções Burguesas, do final do séc. XVIII, e as lutas políticas do Séc. XIX, pela ampliação do sufrágio universal na Europa. De acordo com a autora,

O passo final em direção ao nascimento da idéia moderna de representação - ligando o conceito à idéia de representação através de um agente e à idéia de agir por outros, e ligando as instituições à democracia e às questões de Direito – foi dado no séc. XIX. Durante a guerra civil inglesa, o Parlamento, pela primeira vez, afastou e executou um rei, e passou a governar sem ele. No amplo debate e panfletagem do período da guerra civil houve um súbito florescimento de termos cognatos de “representar”, os quais se tornaram conceitos políticos. Nesse período também foram articuladas as primeiras reivindicações pelo sufrágio universal [...]. (PIKTIN, 2006, p.10)

Tal periodização também é destacada por Manin (1995), autor que identifica a origem da representação no século XIX. Sua análise tem como foco a emergência do governo representativo em consonância com a instituição do Parlamento. A especificidade de seus argumentos consiste em apontar as mudanças no processo de escolha dos representantes, dizendo que, num primeiro momento, estes eram escolhidos entre os notáveis de determinada localidade, portanto, a escolha resultava de vínculos pessoais. Com o Parlamento burguês é instituído um processo eleitoral que configura o Governo Representativo Parlamentar em substituição aos governos legitimados pelo princípio da hereditariedade.

Estes autores aproximam-se ao afirmarem que a representação política é um tema que surge no contrato de formação do Estado Moderno, uma vez que este se estruturou em instituições representativas, tais como o poder executivo, o legislativo e os partidos políticos. Nestes espaços, a representação é legitimada, sobretudo, pelos processos eleitorais, pelo voto, através dos quais os representantes são escolhidos e autorizados para “falarem pelo outro”.

Mas, ao mesmo tempo em que houve um avanço significativo da democracia eleitoral, pesquisas, tanto nos países centrais do capitalismo, quanto nos periféricos, tem identificado altos índices de abstenção eleitoral e de descrédito quanto aos espaços tradicionais de representação. Constatam, ainda, que muitos eleitores não confiam em seus representantes, não reconhecem a representatividade daqueles que elegeram, colocando em xeque a própria representação. Este fenômeno foi denominado “crise da representação” e despertou para a necessidade de novos estudos sobre o conceito. (MIGUEL, 2003).



O cenário de “crise” trouxe a necessidade de retomar o debate sobre a representação no campo da teoria democrática. Neste sentido, há autores que identificam a representação como um ato normativo e criticam a democracia representativa por limitar a participação ao voto e restringir o governo às elites. Sob esta perspectiva, tais autores desenvolvem estudos acerca da “crise da representação” e defendem a democracia participativa como alternativa à inclusão social e política. Há, também, pesquisadores que observam a emergência de novas formas de representação e, conseqüentemente, a sua (re)configuração, tal como Nadia Urbinatti (2006) e Íris Young (2006). Portanto, a disputa teórica em torno do conceito de representação é perpassada, tanto pelas leituras que consideram a representação como um mecanismo substituto da democracia direta e que separa a sociedade civil da política, quanto por autores que compreendem a representação enquanto um componente de governos democráticos e como uma forma de conectar sociedade e política. (URBINATTI, 2006). Neste caminho encontram-se pesquisadores brasileiros que apontam para a emergência de novas formas de representação nos espaços de participação política pós constituição, com destaque para Avritzer (2007), Lavallo (2008) e Lüchmann (2007).

Esta sucinta apresentação buscou introduzir o debate teórico em curso sobre a representação política. Mas, para os propósitos desta pesquisa, faz-se necessário avançar em alguns pontos e resgatar, ao longo da história deste conceito e de sua relação com a democracia, questões como a dicotomia entre participação e representação; a polêmica a respeito da autonomia ou não do representante frente ao representado; o papel e as atribuições dos representantes; as discussões sobre o caráter normativo da representação. Estas questões constituem o pano de fundo da análise que tecemos sobre a representação conselhistas.

### 1.1. Participação, representação e democracia

Um dos problemas mais importantes remetidos ao debate sobre a representação diz respeito aos fundamentos de sua legitimidade. De acordo com Lamounier (1981), Pitkin propõe quatro interpretações quanto aborda a legitimidade da representação:

[...] Uma teria o sentido estrito da *autorização* formal, análogo ao do advogado que está autorizado a representar seu cliente e inclusive a tomar decisões que ele posteriormente terá de aceitar como válidas e obrigatórias. Outra é a interpretação *descritiva*, na qual aquilo que

representa é tido como uma amostra ou miniatura daquilo que é representado. Há também a representação *simbólica*, como na bandeira ou no líder que encarna a nação. E há finalmente a representação entendida como *atuação*, comportamento ou modo de agir afinado com expectativas ou instruções dos representados. (LOMOUNIER, 1981, p. 239)

Esta tipologia sistematiza o pensamento de Pitkin que aborda quatro visões de representação, a formalista, a descritiva, a simbólica e a substantiva. Na primeira, a legitimidade decorre do ato formal da autorização. Na segunda, a representação como semelhança descritiva é legítima na medida em que expressa um retrato de um objeto, representando algo inanimado. Nesta perspectiva é que define a representação legislativa, pois funcionaria como um espelho ou mapa da sociedade a qual representa e sua legitimidade resulta de uma composição da legislatura que garanta proporcionalidade aos distintos grupos, interesses, locais, temas. Portanto, o fundamento destas formas de representação é sua analogia a um objeto. Para a terceira, a representação simbólica, a autora destaca que sua legitimidade não está na semelhança entre o retrato e o que é representado e diz que *A representação simbólica na política [...] tende a concentrar sua atenção na atividade dos líderes políticos que criaram carismas, intensificaram a crença, estimularam reações irracionais e afetivas nas pessoas* (PITKIN, 2006, p. 17). Este tipo de representação estabelecida a partir da admiração que o representado tem pelas características pessoais do representante leva à concentração do poder político nas mãos do representante e, faz do representado mais um seguidor do que um cidadão. Através deste poder é que se legitimaram, segundo Pitkin, governos fascistas. Na quarta concepção, a autora compreende a representação como uma atividade *substantiva*. Aqui, a representação é vista como um processo que vai além dos procedimentos formais que autorizam “estar no lugar do outro”, na medida em que é preciso averiguar “o que se faz no lugar do outro”. De acordo com Loureiro, nesta concepção, *Não basta saber se um agente representa, mas se ele representa bem ou mal* (LOUREIRO, 2009, p. 67).

Este enfoque, centrado na representação como processo, implica questionar o próprio antagonismo entre representação e participação, que remete ao advento da representação. Ele está presente em autores clássicos, como Hobbes e Rousseau. Segundo Pitkin (2006), Hobbes inaugurou as análises sobre o conceito de representação com a publicação *Leviathan* em 1651, tanto que o considera o autor do contrato social e também da representação na medida em que,

O conteúdo do contrato social através do qual os homens fundam o Estado é precisamente o estabelecimento de um representante – um soberano que transforma a multidão em um único corpo, governando-a e representando sua autoridade. (HOBBS, apud, PIKTIN, 2006, p. 13).

Para Hobbes, o Soberano tem autoridade ilimitada e não necessita prestar contas (controle) de suas ações para os representados, ou seja, sua atuação é independente, é autônoma. Mais ainda, é o representante que define obrigações para o representado, pois quando este delega poderes termina por subordinar-se às deliberações tomadas em seu nome.

Essa concepção, que confere poder ilimitado ao Soberano, é criticada por autores que a identificam como fonte de tiranias, não estabelecendo nenhuma consideração pelos desejos e interesses dos representados. Esta interpretação contribuiu com a idéia de que a representação limita-se ao ato de escolha do representante, que deve agir tal como um fiduciário.

Jean Jacques Rousseau, por outro lado, é apontado como crítico da representação, pois considera que sua prática tolhe a liberdade dos cidadãos e não é capaz de expressar sua vontade, uma vez que esta é um atributo pessoal, portanto, não pode ser representada por outro. O autor afirma que a liberdade e a expressão da Vontade Geral só são possíveis através da participação direta na vida pública. Neste sentido, o autor concebe a representação como antagônica à participação e à própria democracia. Esse tipo de análise fundamenta, na contemporaneidade, a posição de alguns teóricos participacionistas que defendem a democracia direta<sup>4</sup>.

Ainda que haja divergências entre estes autores, ou seja, para Hobbes a representação tem um caráter positivo, enquanto que para Rousseau a representação é um fator limitante da vida pública, há entre estes pensadores uma concepção comum, quer seja, a de que representação e participação são mecanismos excludentes.

Entretanto, a concepção de que o representante age de forma independente do representado, tal como concebido por Hobbes e Rousseau, não é consensual entre os clássicos. Há teóricos que se contrapõem a esta definição e afirmam que representação

---

<sup>4</sup> Outra corrente teórica que critica a representação política e propõe a participação direta é o anarquismo, contudo, não descartam a constituição de plenárias, de conselhos que partem dos espaços locais para os mais amplos.

não é sinônimo de delegação, nem é a mera transferência de poder político. Entre estes autores, Urbinatti cita Paine e Condorcet, que no séc. XVIII

[...] propuseram situar a representação dentro de um misto complexo de deliberação e voto, autorização formal e influencia informal, que envolvia tanto representante quanto cidadão. Em vez de um esquema de delegação da soberania, eles viam a representação como um processo político que conecta sociedade e instituições. (URBINATTI, 2006, p. 3)

Neste sentido, a atuação do representante não seria independente do que pensa e anseia o representado e sua legitimidade não é dada meramente no ato da escolha, mas é resultado da comunicação entre representante e representado durante o tempo em que o primeiro exerce seu papel.

Os questionamentos sobre a polarização entre representação e participação e sobre a autonomia ou não do representado desembocam numa proposta de análise da representação em que esta é compreendida como um processo permeado pela comunicação entre representante e representado. Assim definida, a representação não necessariamente está associada à democracia, nem se restringe ao procedimento eleitoral e ao sufrágio universal, pois seu caráter democrático dependerá de como tal processo se realiza.

Manin (1995) contribui com o debate na medida em que questiona a associação direta entre representação e democracia. Ele identifica distintas formas de governo representativo e em cada uma delas a representação apresenta uma determinada configuração, que podem ser mais ou menos democrática, dependendo de como se conjugam quatro princípios: os representantes são eleitos pelos governados; os representantes conservam uma independência parcial diante das preferências eleitorais (o que exclui os mandatos imperativos e a revogabilidade); a opinião pública sobre os assuntos políticos pode se manifestar independente do controle do governo e as decisões políticas são tomadas após debate.

A partir desta perspectiva, o autor tipifica, ao longo da história, três formas de governo representativo. A primeira forma denominou de Governo Representativo Parlamentar, na qual os representantes eram escolhidos entre os “notáveis”, de acordo com critérios pessoais. Este modelo entra em crise com o surgimento dos partidos de massa e suas plataformas de governo que diminuíram as distâncias entre representantes e representados na medida em que os partidos políticos refletiam a estrutura social

polarizada entre trabalhadores e a burguesia. Dessa forma, para o autor, o Governo Representativo de Partido expressa uma nova forma de representação, baseada na identidade entre representante e representado, que relativiza a independência do primeiro frente ao segundo.

Para Manin, a falta de credibilidade dos partidos políticos e sindicatos indicam, na sociedade contemporânea, a crise do Governo Representativo de Partido e conseqüentemente aponta para a emergência de uma nova uma nova configuração da representação, por ele denominada de Governo Representativo de Público (audiência). Esta se institui influenciada pelo fim das lutas ideológicas entre “direita e esquerda”, pelo avanço do poder dos meios de comunicação de massa e das pesquisas de opinião.

No Governo Representativo de Público, o representante é o comunicador, é aquele que se destaca nos meios de comunicação, e não mais o líder político do partido ou do sindicato. O autor salienta que o poder e a influência dos meios de comunicação passam a direcionar as escolhas políticas, substituindo o papel que antes era exercido pelas plataformas dos partidos ou pela excelência dos “parlamentares”. A emergência deste novo tipo de representante sofre ainda a influência das pesquisas de opinião, que possibilitam tanto identificar as opiniões dos eleitores, quanto influenciar o voto. Portanto, na sociedade atual, o voto assume uma forma reativa e, o eleitor torna-se flutuante, muda sua escolha com certa facilidade, já que não mais se identifica com um partido e sua plataforma. As pesquisas de opinião, por um lado, direcionam e adaptam os discursos dos candidatos e por outro, formatam o eleitorado, que participa de distintos grupos, vivencia diferentes experiências e opiniões.

Por fim, é importante destacar que Manin contribui com o quadro teórico que buscamos construir para a análise proposta na medida em que o seu conceito sobre a representação política não é estanque, com características fixas, mas é construída em cada contexto político, que pode ser mais ou menos democrático.

A problemática entre democracia e representação também é abordada por Urbinatti (2006) ao analisar o modelo representativo de democracia e ao conceber a política como uma arena de debates e deliberações. Portanto, a política não se limita a escolhas entre sim e não, mas é fundamentalmente espaço de discussão.

A autora afirma que as eleições permitem a escolha de representantes, mas não garantem que o governo seja representativo. Em sua análise, a representatividade ocorre na medida em que há comunicação, conectividade entre representante e representado. Para a autora

Um representante político é único não porque substitui o soberano na aprovação das leis, mas precisamente porque ele não é um substituto para o soberano ausente (a parte que substitui o todo), uma vez que ele precisa ser constantemente recriado e estar dinamicamente em harmonia com a sociedade para aprovar leis legítimas. [...] Essa reflexão me leva a sustentar que a representação estimula um ganho de política em relação ao ato sancionador pelo qual os cidadãos soberanos ratificam e recapitulam, com regularidade cíclica, as ações e promessas de candidatos e representantes. Representatividade e defesa são as expressões desse ganho e marcam o vínculo inevitável, ativado pelo processo eleitoral, entre o lado de dentro e o lado de fora das instituições legislativas. (URBINATTI, 2006, p. 4)

Partindo deste pressuposto, Urbinatti afirma que o governo representativo engendra três perspectivas sobre a representação, sendo elas, a perspectiva jurídica, a institucional e a política. As duas últimas expressam distintas relações entre Estado e sociedade. De acordo com a autora, as teorias jurídicas e institucional foram engendradas numa perspectiva contrária ao avanço democrático, expressando uma visão polarizada entre o homem e o cidadão<sup>5</sup> na medida em que elimina, através da suposta igualdade jurídica, as distintas posições sociais e os conflitos delas resultantes. Estas teorias

[...] supõem que a identidade jurídica do eleitor/autorizador é vazia, abstrata e anônima, sua função consistindo em “nomear” políticos profissionais que tomem decisões às quais os eleitores se submetem voluntariamente. (URBINATTI, 2006, p. 200)

Neste sentido, a autora não defende a substituição da representação pela participação, não compartilha com a visão dicotômica entre participação e representação, e sim, busca compreender o que “faz a representação democrática”. De acordo com sua perspectiva, a representação é parte integrante, é constituinte do processo de criação e recriação da democracia e de seu aprimoramento.

---

<sup>5</sup> Esta polarização a que se refere a autora é pautada na crítica estabelecida por Kal Marx, tal como aponta na seguinte citação: “A suposição subjacente à separação entre ‘o homem’ e ‘o cidadão’, a qual Karl Marx famosamente condenou por sua hipocrisia asinina, era a de que a esfera política deve ser independente da esfera social (e em particular dos interesses econômicos e das crenças religiosas) para que sejam obtidas a igualdade legal e a organização impessoal do Estado. Esta é a premissa axiológica comum a ambas as teorias da representação e a consequência lógica de sua abordagem construtivista da soberania. Elas emergiram e foram moldadas antes da transformação democrática da sociedade e do Estado e permaneceram essencialmente impermeáveis a ela”. (URBINATTI, 2006: 201)

Não se trata de uma visão idealista da democracia, mas de reconhecer que seus avanços prepararam o terreno para a emergência de novas formas de representação política, dando um novo significado ao conceito,

A representação não pertence apenas aos agentes ou instituições governamentais, mas designa uma forma de processo político que é estruturada nos termos da circularidade entre as instituições e a sociedade, e não é confinada à deliberação e decisão na assembléia. (URBINATTI, 2006, p. 201)

Segundo a autora, a representação política é perpassada por questões complexas, como a opinião pública e o crescimento de formas associativas. Neste sentido, a representação traduz uma valorização significativa da política propriamente dita, uma vez que proporciona um resgate da associação entre a política e o social, constituindo um contraponto ao pensamento liberal, que polariza cidadão e indivíduo. A partir destas considerações, ela apresenta uma reformulação do conceito, dizendo que *representação aqui significa agir no interesse do representado, de uma maneira responsiva a ele*. (URBINATTI, 2006, p. 202)

Outra importante característica da representação política quando iluminada pela teoria democrática é o direito à reprovação. Urbinatti (2006) diz que esta idéia foi, originalmente, proposta por Condorcet, quando discutiu o direito negativo, ou seja, o poder que tem o representado de discordar, de reprovar seus legisladores. O direito à reprovação pode ser exercido de diferentes maneiras. Uma delas é a forma tradicional que se manifesta no próprio processo eleitoral, quando o eleitor pode, através do voto, não reeleger o representante. Mas, com o avanço da democracia surgiram novos mecanismos, entre eles a possibilidade de interromper a representação. A reprovação pode, ainda, ser expressa através das manifestações populares de cunho contestatório quanto aos posicionamentos dos representantes.

Urbinatti realiza também uma importante discussão acerca do caráter do voto na democracia representativa. Para ela o voto não traduz “preferências individuais”, mas sim reflete a escolha por determinada opinião e por propostas políticas ao longo do tempo e é justamente a temporalidade que permite que o voto seja reavaliado. Para a autora, o voto é tratado, na democracia direta, como um ato absoluto, *todo voto é um novo começo* (URBINATTI, 2006), reduzindo a decisão política ao momento da assembléia, a um ato imediato.

Após estabelecer críticas à representação formalista é que Urbinatti defende a importância do partido como uma instituição que congrega idéias, que coletiviza pensamentos e não trata a sociedade como uma somatória de indivíduos com suas opiniões e preferências pessoais. As plataformas políticas dos partidos são construções que agregam opiniões sobre distintos temas e não se limitam a um único grupo, mas constroem projetos para uma nação, na medida em que *tensionam representar o geral* (URBINATTI, 2006, p 219)

Quando o eleitor vota no partido “a” e não no partido “b”, ele está assumindo uma posição política, um conjunto de idéias sobre os rumos que a nação deve tomar. Este movimento é o que a autora denomina relação dialética entre as partes e o todo, e assim, retoma o conceito de representação como uma mediação entre Estado e sociedade:

A representação é a instituição que possibilita à sociedade civil (em todos os seus componentes) identificar-se politicamente e influenciar a direção política do país. Sua natureza ambivalente – social e política, particular e geral – determina sua ligação inevitável com a participação. A representação política transforma e expande a política na medida em que não apenas permite que o social seja traduzido no político; ela também promove a formação de grupos e identidades políticas. Acima de tudo, ela modifica a identidade do social, uma vez que, no momento em que as divisões sociais se tornam políticas ou adotam uma linguagem política, elas adquirem uma identidade na arena pública de opiniões e tornam-se mais inclusivas ou representativas de um espectro mais largo de interesses e opiniões. (URBINATTI, 2006, p. 218 e 219)

Desse modo, a autora compreende a representação como um mecanismo que deve conectar representante e representado, realizando a mediação entre Estado e sociedade civil. Tal mediação, dependendo da forma e conteúdo que assume, tanto pode contribuir com a democratização, quanto com modelos autoritários e excludentes de governo.

Young (2006) também contribui com o debate dizendo que representação política, numa sociedade complexa, é uma questão posta, quase que irreversível, já que sua densidade torna inviável a instituição da democracia direta. Entretanto, em sua concepção, participação e representação aparecem articuladas. Isto porque Young compreende a democracia como um processo comunicativo que, na sociedade de massa, deve ocorrer de forma descentralizada e extrapolar os organismos tradicionais da política, se expandido por novas instituições públicas. Ao apresentar estas idéias, a



autora lança um novo olhar sobre a relação entre participação e representação e atualiza o debate em torno da polarização entre a independência do representante ou sua vinculação a um mandato, pois para ela o processo representativo deve se dar entre sujeitos autônomos, que se influenciam nos processos de autorização e prestação de contas.

Nesse sentido, a autora foca a representação a partir da relação entre representante e representado, como um relacionamento, como um diálogo através do qual os interlocutores carregam em suas falas/posições proposições estabelecidas no passado e ao dialogarem “antecipam relacionamentos futuros”. Esta definição toma como referência o conceito de *différance*<sup>6</sup> proposto por Derrida, bem como o de vestígio<sup>7</sup>, ou seja, um “*movimento de temporalização que carrega consigo o passado e o futuro*”. Para obter legitimidade democrática e promover inclusão social a representação deve mesclar delegação e autonomia. Para tanto, deve conjugar a autorização e a prestação de contas a partir da conectividade entre eleitores e representantes. Neste sentido, quanto mais encontros, no tempo e no espaço, entre os sujeitos envolvidos no processo de representação, maior o grau de democratização deste procedimento. Este viés interpretativo é mais exigente quanto aos critérios para se aferir a legitimidade da representação:

[...] num processo de autorização eficaz, uma esfera pública de discussão define uma agenda de questões e os principais pontos de disputa ou de luta. Para que os processos parlamentares sejam efetivamente representativos, e não meramente uma etapa em que as elites desempenhem seu papel conforme seus próprios roteiros, o processo democrático de autorização de representantes deve ser tanto participativo quanto inclusivo em sua deliberação. (YOUNG, 2006, p. 7)

---

<sup>6</sup>De acordo com Young, [...] Ao passo que a metafísica da presença gera polaridades, pois visa reduzir muitas identidades numa só, pensar as entidades em termos de *différance* mantém-nas em sua pluralidade, sem requerer sua unificação numa identidade comum. As coisas assumem seu ser e os signos assumem seu significado a partir de seu lugar num processo de relacionamentos diferenciados. As coisas são similares sem serem idênticas e são diferentes sem serem contraditórias entre si, dependendo do ponto de referência e do momento em um processo. Ao enfatizar mais o processo do que a substância a *différance* destaca intervalos de espaço e de tempo. (YOUNG, 2006, p. 148)

<sup>7</sup>O conceito de vestígio interessa-nos para avaliar a representação em nome de um conjunto de leis que expressam direitos e princípios sócio educativos, mas que são representados por sujeitos que se formaram e atuaram sob a ótica do antigo código de menores..

Young afirma que a representação política na sociedade contemporânea exige, de um lado, meios de autorização e, de outro, de prestação de contas, quer seja nos espaços tradicionais, quer seja em novos espaços, se o intuito é ampliar a democracia e incluir os distintos grupos sociais:

A democracia é melhor ou pior conforme o quão bem estejam conectadas essas posições diferenciadas. A democracia pode também ser fortalecida mediante a pluralização dos modos e espaços de representação. Os sistemas de representação política não podem fazer que os indivíduos estejam presentes em suas individualidades: devem rerepresentar aspectos da experiência de vida, da identidade, das crenças ou atividades mediante os quais uma pessoa tem afinidade com outras. Esses aspectos ou afinidades são potencialmente numerosos. (YOUNG, 2006, p. 9).

Novamente nos deparamos com a idéia de que representação e participação não são mecanismos excludentes, mas que devem estar articulados para contribuir com o processo de democratização da sociedade. Portanto, as autoras apresentadas acima, ainda que de forma sucinta, compõem a base teórica que emprego para compreender os processos de (re)configuração da representação política e suas relações com a democracia. Neste sentido, tento identificar o que une esta perspectiva teórica sobre o debate contemporâneo e avançar na pesquisa. Um dos nós, ou seja, um dos pontos de conexão entre estas autoras é que conceituam a representação como um processo que pode ou não se aproximar da democracia, pois para ser democrático exige que se estabeleçam mecanismos de comunicação entre representante e representado ao longo do tempo. Portanto, a temporalidade é um fator que permite que o representante seja avaliado e em decorrência desta avaliação, tenha o mandato prorrogado ou revogado.

Outro nó é que identificam a necessidade de expandir a representação para além dos espaços tradicionais, sinalizando para a ampliação dos espaços de debates e deliberações, na medida em que podem subsidiar as posições e escolhas dos representantes, bem como antecipar a avaliação do mandato e dar nova autorização ou redefinir a trajetória proposta.

Após estas considerações, podemos sistematizar a exposição de modo a sublinhar o que nos parece importante. Primeiro, não há um conceito sobre representação que perdure no tempo, pois a representação é definida como um processo político, que envolve e faz a mediação do encontro entre Estado e Sociedade. Neste sentido, há diferentes formas de representação, ainda que tenham características comuns, como a autorização e a prestação de contas. Segundo, a representação política

tanto pode se aproximar da democracia, de governos inclusivos, quanto pode ocorrer em governos antidemocráticos. Diante do exposto, a representação política deve ser compreendida mais como uma ação do que como uma formalidade, pois se caracteriza como um mecanismo de comunicação entre sociedade e Estado e, portanto, é passível de assumir distintos formatos nos processos políticos ao longo da história. Formatos que são definidos pela relação entre representante e representando, pela proximidade ou não entre os interesses e as expectativas de mundo de um e do outro.

Para dar seqüência a esta análise afirmo a necessidade de continuar com autores que se debruçam sobre o processo de democratização da sociedade e, nesta tarefa, apontam para relevância de estudos sobre os novos espaços de participação e representação política. Espaços que comportam o debate e a deliberação sobre os rumos da “polis”.

## 1.2. A contribuição teórica de pesquisadores brasileiros

Do ponto de vista teórico, como já mencionamos, boa parte das pesquisas sobre Conselhos Gestores foram analisadas pelo conceito de participação. Para LAVALLE, HOUTZAGER, CASTELLO (2006), essa ênfase na participação resultou, para uma determinada vertente da bibliografia, da concepção de que a sociedade civil mantém uma conexão direta com o “mundo da vida”, ou seja, representa uma relação de continuidade com a sociedade como um todo, neste sentido, expressa de forma legítima os grupos sociais que são por ela representados. Portanto, a representatividade não emerge como um problema, como uma questão a ser resolvida. Outro argumento que justificou a participação como conceito central nos estudos sobre as novas experiências institucionais de co-gestão pública diz respeito ao fato de que a “participação cidadã” foi compreendida como um mecanismo que traz para o espaço público as pessoas que são diretamente “afetadas ou beneficiadas por decisões públicas” e assim suprime a “própria idéia de representação”. O interesse em enfatizar o papel ativo da sociedade civil nos espaços institucionais de participação também foi identificado por Lüchmann (2007 e 2009) como responsável pela centralidade do conceito de participação.

De uma maneira geral, a perspectiva participativa ressalta o fracasso dos governos representativos quanto às respostas aos problemas sociais e à efetiva democratização da sociedade. Nessa perspectiva, a alternativa proposta é encontrar

novas formas de participação [...] tanto no sentido de substituir a representação, como no de criar instrumentos que favoreçam a accountability. (PINTO, 2004, p. 97).

Autores como Hannah Arendt e Jürgen Habermas questionaram os limites da democracia representativa, apostando na política como ação direta e como debate, respectivamente. Estas leituras fundamentaram a proposição dos participacionistas em utilizar modelos alternativos de democracia, ou seja, a democracia participativa e a democracia deliberativa como recurso teórico para analisar as experiências participativas, priorizando a participação e não a representação. (LÜCHMANN, 2007, p.3).

Entretanto, como já mencionado, o acúmulo teórico sobre as experiências conselhistas chamou a atenção dos pesquisadores brasileiros para o fato de que esta participação institucionalizada carrega consigo novas formas de representação política:

[...] o Brasil é um laboratório de enormes dimensões, do qual provem não apenas o experimento participativo mais conhecido do mundo todo – o Orçamento Participativo –, mas também reformas constitucionais que tornaram obrigatória a implementação de conselhos gestores de políticas nos diferentes níveis de estrutura federativa de governo. As mudanças nas estruturas do Estado favoráveis à introdução de controles sociais na gestão pública têm sido simultaneamente estímulo e produto do protagonismo das organizações civis, agora investidas de funções de representação política. Assim, o país tornou-se na última década, referência imprescindível do debate internacional acerca da reforma da democracia graças a uma onda de novas experiências participativas no desenho de políticas públicas, enquadradas inicialmente na Constituição de 1988 ou em administrações municipais sob o comando do Partido dos Trabalhadores (PT). (AVRITZER, 2006, p.45)

Este novo enfoque tem instigado pesquisadores a estudarem os limites e as possibilidades destas práticas políticas em relação à democratização e inclusão social, bem como compreenderem como esta participação tem engendrado as novas formas de representação política. De acordo Lavallo e Castelo:

Quando o controle social sobre o público e suas burocracias é exercido por atores coletivos organizados e não por cidadãos em sua condição inerentemente individualizada (‘cidadãos avulsos’), necessariamente ocorrem modalidades de representação política cujas lógicas de funcionamento, constituição e legitimidade ainda não foram investigadas o suficiente, embora venham despertando cada vez mais atenção, como demonstra o surgimento e o crescimento de agendas de investigação sobre a *accountability* interna nas organizações civis e

das práticas de representação política que elas exercem” (LAVALLE e CASTELLO, 2008, p. 67)

As pesquisas têm apontado que estas experiências pluralizam a representação política, pois ela tem ocorrido em novos espaços e é desempenhada por distintos sujeitos coletivos. O que está sob análise não é mais a luta pela retomada do Estado de Direitos, mas o processo de democratização da sociedade brasileira através da conquista de novos lócus de contato entre o poder público e as organizações sociais, dos quais emerge a possibilidade de “diferentes modalidades de *accountability* societal”. Segundo Avritzer,

As instituições participativas que emergiram no Brasil democrático implicaram em um aumento da representação, seja pelo fato de que os próprios atores sociais passaram a se denominar representantes da sociedade civil, seja por que o Estado passou a lidar institucionalmente com uma representação *oficial* da sociedade civil. Por aumento da representação, entendo o crescimento das formas como os atores sociais exercem, nessas instituições, a apresentação de certos temas, como a saúde ou interesses urbanos e o fato de que, em instituições como os conselhos de políticas, alguns atores são eleitos com o intuito de exercerem o papel de representantes da sociedade civil. (AVRITZER, 2007, p. 444)

É importante dizer que as análises sobre o aumento da participação e o surgimento de novas formas de representação buscam ir além da dicotomia entre esses dois mecanismos e tentam compreender, na prática conselhistas, como se dá a articulação destes conceitos. Dentre as particularidades envolvendo esta articulação nos Conselhos Gestores, Lüchmann destaca que,

A combinação de R [representação] e P [participação] nas experiências participativas inauguram novos mecanismos e relações de representação política que apresentam especificidades e diferenças substantivas com o modelo de representação eleitoral. (LÜCHAMANN, 2007, p. 146)

Esta perspectiva é também adotada por Pinto quando analisa a crise da democracia representativa. Para a autora, tal como para Lüchmann, não se trata de substituir a representação, mas sim de articular representação e participação, ou seja,

As potencialidades de radicalização dos princípios da democracia decorrem da combinação entre representação e participação, em que a participação deve estar ao mesmo tempo suficientemente independente do campo da política institucional, para estabelecer com

ela uma relação calcada na autonomia e não caudatária de interesses construídos no seu interior, e inserida o bastante nesse campo para que não ocorra uma espécie de divisão do trabalho entre sociedade civil e a esfera propriamente política. (PINTO, 2004, p. 97)

Seguindo por esta perspectiva, é possível afirmar que a autonomia da sociedade civil deve ser assegurada pela mobilização social realizada por movimentos que reivindicuem a efetivação e a ampliação dos direitos tanto nas ruas, quanto junto aos poderes constituídos. Uma participação autônoma frente aos poderes constituídos é fundamental para que as demandas da sociedade cheguem ao Estado.

No entanto, é interessante observar que a inclusão nos espaços institucionais segue uma lógica de co-responsabilidade, de submissão a normas técnicas e a limites orçamentários, atribuindo às organizações sociais o papel de parceria, de co-gestoras e estas características induzem a contenção do caráter contestatório das organizações civis. Para que seja resguardada à autonomia das organizações civis nesses espaços é fundamental que se mantenham em conexão, em comunicação com os sujeitos que a constituem, ou seja, a organização será mais enfática em suas posturas se estas forem alimentadas por aqueles que representam, correndo menos riscos de serem anuladas diante dos argumentos técnicos e burocráticos. Por este viés é que compreendo a necessidade de articular participação e representação na análise sobre os processos políticos de caráter democrático.

No que se refere aos espaços institucionais de participação e representação política, os pesquisadores brasileiros são unânimes em dizer que não há, ainda, modelos teóricos que dêem conta desta especificidade e suas possíveis contribuições e limites para com a teoria democrática. Portanto, propõem dar “voz” às organizações civis, deixando que expressem os argumentos utilizados para legitimarem sua representação, ou seja, valorizam o conhecimento empírico mediante a ausência de modelos normativos de representação (LAVALLE, *et al*, 2006, p. 45). Segundo Avritzer,

[...] Dois aspectos diferenciariam a representação nas instituições participativas da parlamentar: em primeiro lugar, não há o requisito explícito da autorização, tal como elaborado por Hobbes e, posteriormente, desenvolvida por Hanna Pitkin. Em segundo lugar, não há estrutura de monopólio territorial na representação realizada por atores da sociedade civil, assim como não há o suposto de uma igualdade matemática entre os indivíduos que dão origem à representação. Pelo contrário, a representação exercida pela sociedade civil é pluralista e, ao mesmo tempo, quando coincide com um território determinado em uma estrutura de conselho, ela também se

superpõe a outras formas que, em geral, tomam decisões vinculantes em relação ao mesmo tema, no mesmo território. [...] Assim, na maioria das vezes, a representação da sociedade civil é um processo de superposição de representações sem autorização e/ou monopólio para o exercício da soberania. (AVRITZER, 2007, p. 444)

A respeito desse ponto, em se tratando de Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, é interessante observar que uma de suas atribuições é deliberar sobre a política de atendimento a este segmento que se dá em diversas políticas sociais, ou seja, para realizá-la tem que se fazer ouvir em distintas pastas ou secretarias municipais, pois não é uma política setorial. Neste sentido, concordo com Avritzer quando aborda a superposição de representações, uma vez que o referido conselho deve deliberar por temas tratados por outros conselhos, tal como os de saúde, educação e cultura, bem como, suas deliberações para serem executadas dependem da ação do poder executivo, e para se tornarem Lei devem passar pelo crivo do Legislativo.

Para avançar na compreensão do novo tipo de representação em questão, Avritzer distingue os três modelos que teriam vigência nas sociedades contemporâneas: a representação eleitoral, a representação não eleitoral e a representação da sociedade civil. As duas últimas formas de representação resultam da participação política de novas organizações civis nas questões públicas e são legitimadas por mecanismos distintos da autorização. Para o autor, a legitimidade dessa representação se dá a partir do exercício de *três papéis políticos: o de agente, o de advogado e o de partícipe e caracteriza-se como “agir no lugar de”*, tal como definido por Pitkin, mas afirma que *este fato [...] varia de perspectiva e pode ser justificado de diferentes maneiras.* (AVRITZER, 2007).

O autor também discute o surgimento, na sociedade contemporânea, da advocacia de causas coletivas, antes exercida pelo ativista ou advogado escolhido pelos representados. Este critério sucumbe diante da emergência de um conceito de advocacia de causas públicas ou privadas que prescindem da autorização. Nestas formas contemporâneas de *advocacy*, a legitimidade é pautada não na autorização, mas na [...] *afinidade ou identificação de um conjunto de indivíduos com a situação vivida por outros indivíduos que legitima a advocacia* (AVRITZER, 2007, p. 457). Por esta perspectiva, a representação não é exercida em nome de indivíduos ou de um grupo específico de pessoas, mas sim, em nome de um “discurso sobre os direitos” de determinado grupo e ou causa coletiva. Estas formas contemporâneas de advocacia pautam-se em uma nova relação entre representantes e representados, e dispensam a

autorização eleitoral, portanto, contribuem com o referencial teórico em pauta desta pesquisa, na medida em que traz novas questões acerca da (re)configuração da representação enquanto um processo que se estende ao longo do tempo e não como um ato de autorização. De forma sucinta, é possível dizer que, de acordo com a tipificação elencada pelo autor, nos conselhos gestores de políticas públicas está se configurando a representação da sociedade civil, que convive com outras modalidades de representação, e que tem como especificidade a “representação de temas e experiências”. (AVRITZER, 2007)

Esta modalidade de representação política, proveniente da participação da sociedade civil, é nomeada por Ligia Lüchmann como representação coletiva. Neste sentido, os conselhos são espaços híbridos, nos quais a representação não é exercida por indivíduos, mas sim por organizações civis, ou seja, é uma representação “intermediada pelas organizações civis” (LÜCHMANN, 2007). A autora busca elementos constituintes desta nova modalidade de representação e afirma que,

No que diz respeito à relação entre participação e representação (p&r), duas características centrais destes espaços são: a participação de entidades ou organizações da sociedade civil e a paridade na representação entre sociedade civil e Estado. (LÜCHMANN, 2007, p.152)

Essa modalidade de representação apresenta novidade quanto ao processo de escolha dos seus representantes, na medida em que combina distintos procedimentos, que podem variar entre:

[...] uma única assembléia com a participação de diferentes atores e organizações sociais; por meio de fóruns setoriais de políticas públicas ou de assembléias, ou indicações de categorias profissionais. (LÜCHMANN, 2007, p.153)

Em linhas gerais, Lüchmann apresenta as seguintes especificidades ao analisar a participação & representação nos conselhos gestores: a representação é coletiva; é realizada de forma voluntária, distintamente dos espaços tradicionais; resulta de diferentes procedimentos de autorização; a legitimidade do representante pode se fundamentar em critérios de *expertise* ou qualificação, na história de luta ou ainda no fato de expressar os interesses do respectivo segmento social em nome do qual fala.

Avritzer salienta que a representação da sociedade civil é engendrada por um eleitorado com peculiaridades. Nas palavras do autor,



Há um grupo no qual está a origem da representação exercida por esses representantes, mas esse grupo pode incluir ou não todas as associações ligadas ao tema ou mesmo não estar organizado em associações. Em um caso estamos falando de uma representação quase coletiva e, no outro, de uma forma coletiva e não-institucionalizada de ação que gera a representação. [...]. (AVRITZER, 2007, p. 457)

Este processo de escolha é protagonizado por sujeitos coletivos, tais como as Ongs, as entidades filantrópicas, os movimentos sociais, as associações de moradores, enfim, uma pluralidade de sujeitos que compõem a sociedade civil.

Para Lavalle, é importante olhar para a “heterogeneidade de modalidades de representação” presentes nos espaços em questão sob o prisma da ampliação da democracia, pois há questionamentos sobre a representatividade destas organizações civis. Segundo o autor:

Sem dúvida há bons motivos para introduzir ressaltos perante os potenciais efeitos não democráticos de uma representação política exercida por organizações civis. Além da inexistência ou precariedade de mecanismos obrigatórios de sanção e controle (*accountability*) entre organizações civis e os segmentos sociais por elas representados [...] há uma definição ambivalente das fronteiras entre o público e o privado nas funções dessas entidades, e, conseqüentemente, tem sido apontada sua funcionalidade à lógica da privatização e da redistribuição de responsabilidades entre a sociedade, o Estado e o mercado [...] Há outros reparos pertinentes: a possível proliferação de reclamos baseados em representações substantivas – raça, gênero -, alheios à lógica formal e universalista da representação política moderna; o engajamento das organizações civis na pluralização do Estado em inúmeras agências e espaços participativos que diluem os contornos do próprio Estado como interlocutor dos protestos e da contestação sociais [...]; ou ainda, a falta de reconhecimento e expectativas acerca das organizações civis na população como um todo. (LAVALLE, 2006, p. 45)

Esta pesquisa considera as ressalvas acima de extrema importância para não estabelecer uma leitura unilateral quanto a estas novas modalidades de representação, ou seja, para não recair numa leitura que associa, automaticamente, a expansão quantitativa dos espaços, dos sujeitos e das funções da representação à democratização da sociedade. Portanto, faz-se necessário continuar com investigações acerca destas novas modalidades de representação.

Os trabalhos investigativos sobre a prática conselhistas estão apontando para componentes distintos nesta nova modalidade de representação, mas também para

alguns denominadores comuns. Um deles é que grande parte das organizações civis se caracterizam pela prestação de serviços junto ao segmento representado. Outro ponto comum diz respeito ao caráter voluntário destes representantes quando se trata de integrantes das organizações civis (LÜCHMANN, 2008).

Segundo Lavallo, estas organizações são [...] *ativas junto a segmentos mal-aquinhados da população*, ou seja, são organizações que se definem por prestar atendimento ou ofertar serviços e que denominam a população atendida como assistidos, beneficiários, usuários e ou clientes. Neste sentido, as organizações civis exercem um papel de intermediação entre o Estado e as parcelas da população que não são representadas pelos canais políticos convencionais, conectando-os. Para o autor, essas organizações civis se consideram [...] *representantes das pessoas com ou para as quais desenvolvem suas atividades*. (LAVALLE, HOUTZAGER, CASTELLO, 2006, p.44) Nesta perspectiva, haveria, por parte das organizações civis, uma representação presuntiva, ou seja, as organizações civis se auto definem como representantes, desta feita, distanciam-se da autorização dada nos processos eleitorais e sinalizam para novos procedimentos autorizativos.

A (auto) percepção das organizações civis como representantes remete mais ao caráter simbólico da representação do que à sua institucionalização, esta característica leva [...] *a atenção no compromisso representativo do representante, na sua identificação com o representado e na (auto) percepção acerca de sua representatividade*. (AVRITZER, 2006, p. 47)

De acordo com Lavallo o componente simbólico da representação não tem sido valorizado pela teoria política. Para ele, este componente deve ser resgatado quando se trata de uma realidade empírica recente, quando se quer construir argumentos capazes de explicá-la. Portanto, ouvir as organizações civis é considerar a fala dos sujeitos que estão desenhando estas novas modalidades de representação, ainda que a representação em si não garanta a sua legitimidade. Nas suas palavras,

A presunção política de representar alguém não equivale à sua efetiva representação, mesmo se amparada empiricamente pelo desempenho de atividades que, em princípio, pressuporiam o exercício de alguma modalidade de representação política. Contudo, o comprometimento com os interesses representados é um componente vital da representação, irredutível a dispositivos institucionais. (LAVALLE, HOUTZAGER, CASTELLO, 2006, p. 47)

A idéia de uma representação presuntiva retoma um debate clássico, isto é, provoca o questionamento sobre a independência do representante frente ao representado, bem como alerta para a representatividade como resultado de processos comunicativos e não apenas derivada do momento da autorização.

O conceito de representação presuntiva tem motivado pesquisas empíricas junto às organizações civis que se declaram representantes de determinado segmento social e, desta feita, têm contribuído para a construção de uma tipologia, considerando a autopercepção dos representantes, sua relação com o representando e o *locus* da representação. Neste sentido, foi realizada uma pesquisa sobre a representação presuntiva junto a várias Organizações civis da cidade de São Paulo. De acordo com os pesquisadores,

Na elaboração da tipologia, a representação conjuga três elementos: o *representado*, sempre pessoas cuja vontade se consubstancia de maneira em menor ou maior grau direta e concreta (voto, reclamo, petição), ou de maneira necessariamente indireta e abstrata (nação, tradição, bem comum); o *representante*, intermediário e guardião dos interesses dos representados, cujo papel descansa em graus diversos de institucionalização, de autorização e de obrigatoriedade para com os representados; e o *locus*, a um só tempo instância onde a representação é exercida e interlocutores perante os quais se exerce – notadamente o poder público, mas não só. (LAVALLE, HOUTZAGER, CASTELLO, 2008, p. 50)

Tal pesquisa identificou a presença dos seguintes argumentos que justificariam a legitimidade da representação nesses espaços:

- Argumento eleitoral: as organizações civis recorrem ao processo de escolha através de eleições para justificarem sua legitimidade, portanto, é um argumento característico dos espaços políticos tradicionais;
- Argumento afiliação: resulta da identificação entre representante e representado desde o ato de fundação da organização social. Também é um argumento presente em espaços tradicionais,
- Argumento de identidade: *O representante espelha a vontade do representado em virtude de qualidades existenciais, não raro irrenunciáveis – gênero, raça, origem étnica-; qualidades imbuídas, em tese, de uma definição em maior ou menor medida nítida dos interesses a serem representados.* (LAVALLE,

HOUTZAGER, CASTELLO, 2008, p. 51)

- Argumento de serviços: a entidade justifica sua representatividade mediante o atendimento prestado para os seus usuários e ou beneficiários;
- Argumento de proximidade: a organização civil apresenta-se a partir de seu relacionamento com o representado que é caracterizado por [...] *empatia, ou o compromisso profundo como beneficiário por afinidade, solidariedade e identificação com seus problemas e necessidades*[...]. Estas organizações colocam-se enquanto espaços para que o representado se desenvolva como sujeito política e passe a participar da esfera pública.
- Argumento de intermediação: a organização civil coloca-se na posição de intermediar o acesso de seus beneficiários ao poder público, sem a qual não teriam acesso ao poder público.

Além de justificarem a representação da organização civil, os representantes pesquisados apresentam argumentos para legitimarem sua própria atuação, dizendo que a legitimidade deriva do fato de ser um voluntário; um militante, um beneficiário/assistido; e ainda um funcionário da organização que integra.

É importante reconhecer que esta tipologia integra o esforço de pesquisadores brasileiros em construir um quadro teórico que dê conta das especificidades da representação conselheira. É para essa mesma direção que aponta a pesquisa de Almeida (2010), que abarcou 253 conselheiros municipais de saúde de cidades médias brasileiras das regiões nordeste, sudeste e sul. Sua intenção foi apontar as similaridades e diferenças entre esta nova modalidade de representação e a representação eleitoral em termos de autorização, *accountability* e responsividade. Sua conclusão é que

[...] nos conselhos de políticas no Brasil há uma “autorização contingente”, tendo em vista suas características de um poder derivado e transmitido por outros poderes constituídos. [...]. (ALMEIDA, 2010, p. 8)

A “autorização contingente” é resultado da transferência de poder tanto das organizações civis, quanto do governo para seus representantes. Ela é perpassada pela

pluralidade de participantes e há distintas formas de seleção dos representantes. A autora aponta também a necessidade de se verificar se ocorre *accountability* entre o representante e a entidade, e também identifica que há, entre estas organizações civis, a autopercepção quanto à sua representatividade.

Diante das especificidades identificadas nas experiências em curso no Brasil é que os pesquisadores apresentados têm contribuído com o debate contemporâneo acerca da (re) configuração da representação política e da democratização da sociedade. A partir dos próximos capítulos, analisaremos os dados da nossa pesquisa empírica esperando contribuir com este debate.

## **CAPÍTULO II: MARINGÁ E O ESPAÇO PÚBLICO PARA A CRIANÇA E O ADOLESCENTE**

Maringá resultou de um projeto de ocupação da região norte do Paraná no final dos anos de 1940 realizado pela Companhia Melhoramentos Norte do Paraná (CNMP). Sua criação foi devidamente planejada [...] *num arrojado projeto urbanístico que definia a possibilidade de ocupação residencial diferenciada segundo as condições econômicas dos compradores.* (RODRIGUES, 2009, p.17) Esta afirmativa resume um dos temas polêmicos sobre a cidade, isto é, as contradições entre o modelo urbanístico denominado Cidade Jardim e as desigualdades de acesso aos seus bens coletivos, tal com analisado por Rodrigues (2004) em seu doutoramento sobre a segregação socioespacial em Maringá.

O processo de urbanização de Maringá reproduziu uma característica marcante do cenário nacional da década de 60: a intensa migração do campo para a cidade, que no caso de Maringá se estendeu até meados de 1990. De acordo com Morelli,

[...] Em Maringá, a população aumentou, em números aproximados, de 104.000 para 239.000 habitantes, passando a população rural de 54%, em 1960, para menos de 5% em em 1990. (Moro, 2003, p. 54 APUD, Moreli, 2010, p. 15)

É importante destacar que a concentração populacional em centros urbanos exige, do poder público, investimentos em infra estrutura, em equipamentos e serviços que garantam o acesso aos direitos sociais resguardados na Constituição Federal de 1988. Neste sentido é que os conselhos gestores são chamados a atuarem, ou seja, a deliberarem acerca das políticas públicas e a fiscalizarem sua execução, exercendo o controle social na gestão pública.

No que se refere ao acesso dos cidadãos maringaenses às políticas públicas, há que se considerar que a cidade não pode ser pensada isoladamente, na medida em que Maringá é o pólo de uma região metropolitana, instituída oficialmente pela,

[...] Lei Estadual nº 83/98, compondo-se de 08 municípios, Maringá, Sarandi, Marialva, Mandaguari, Paiçandu, Ângulo, Iguaraçu e Mandaguaçu, aos quais foi acrescido Floresta, em 2002, pela Lei Complementar no. 13/565-2002 e, em 2005, os municípios de Doutor Camargo, Astorga, Itambé e Ivatuba através da LC no. 110/2005. (MOURA e RODRIGUES, 2009)

A região metropolitana de Maringá também é assolada pelo processo de segregação urbana que caracteriza a cidade pólo, bem como é permeada por contradições, conforme observamos no texto que segue:

‘[...] a região metropolitana de Maringá desponta como uma das mais ricas e pujantes regiões brasileiras, mesmo que as taxas de intensidade da pobreza e da indigência tenham apresentado uma elevação substancial entre 1991 e 2000;

- os municípios de Maringá e Sarandi tiveram ampliação percentual da intensidade de indigentes, particularmente as crianças, entre 1991 e 2000, mesmo quando todos os outros municípios da região tiveram diminuição;

- enquanto Maringá, município pólo dessa Região Metropolitana, tem a maior renda per capita, em 1991 e em 2000, Sarandi e Paiçandu são as cidades da região com as menores rendas, para o mesmo período; (RODRIGUES e COSTA, p. 284 e 285, 2009)

Estes dados mostram contradições, traduzidas de um lado pelo crescimento econômico e, de outro, pelo aumento da “intensidade de indigência entre as crianças”, que é uma questão central para o conselho por nós investigado tendo como foco a gestão da política propriamente dita. Outro dado a ser considerado quando se pensa a gestão pública em Maringá é que esta, enquanto cidade pólo, recebe diariamente uma população flutuante que vem em busca de serviços públicos e ou privados, ou ainda, de oportunidades no mercado formal, informal e na rede sócio assistencial.

Neste sentido, muitos dos problemas sociais presentes na cidade exigem soluções regionalizadas, que podem ser efetivadas através de Consórcios Intermunicipais, como afirma Tonella,

A Lei Federal 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, transforma-se hoje, em um instrumento legal importante que deverá incrementar a prática da cooperação não só entre governos, mas também em parcerias com a sociedade civil. (TONELLA, 2009, p. 335)

A autora destaca que não é comum o estabelecimento de consórcios intermunicipais na Região Metropolitana de Maringá, com exceção dos debates em torno da questão do lixo urbano e da saúde que apontam para tal necessidade. Portanto,

estes municípios estão se utilizando, de maneira muito incipiente, deste recurso técnico para enfrentar as questões sociais que lhes afetam.

No que se refere aos novos mecanismos de gestão pública há, como já dito, a exigência constitucional da criação dos conselhos gestores de políticas públicas e, no caso dos municípios que compõem a RMM todos já constituíram seus conselhos, sendo que,

Os conselhos de saúde, assistência social, criança e adolescente e emprego/trabalho estão instalados e regulamentados em toda a RMM. Quanto ao caráter dos conselhos, se deliberativo ou apenas consultivo, a expectativa, diante das atribuições previstas nas leis que regulamentam esses conselhos (LOAS, ECA, CONDEFAT etc) é que sejam todos deliberativos. (TONELLA, 2009, p.339)

Tonella afirma também que na maioria dos municípios os Conselhos funcionam de acordo com a legislação e se reúnem mensalmente. Neste sentido, é possível afirmar que a gestão das políticas públicas na RMM conta com os mecanismos institucionais de participação e representação política para o enfrentamento de sua questão social.

No caso de Maringá, Tonella destaca que foram criados conselhos pela “iniciativa municipal”, tais como,

[...] conselho de trânsito, conselho de segurança, conselho do idoso, conselho dos portadores de necessidades especiais, conselho da mulher, conselho de cultura, conselho de turismo, conselho antidrogas, conselho de educação e conselho de desenvolvimento econômico. (TONELLA, 2009, p.340)

Como visto acima, Maringá estruturou inúmeros conselhos gestores, tornando-se campo instigante para os interessados nas novas relações entre Estado e Sociedade e das repercussões das experiências conselhistas no enfrentamento das questões econômicas e sociais que constituem a cidade.

No que se refere aos problemas sociais relacionados às crianças e adolescentes, quer sejam de Maringá, quer sejam da RMM, quando olhamos através dos registros documentais do CMDCA – Mgá, um problema que se destaca é a situação de rua e de uso abusivo de substâncias psicoativas. Tanto que, em uma das primeiras reuniões do referido conselho foi discutido a necessidade de se criar um “Albergue para menores” que acolhesse “menores” de outros municípios encontrados pelas ruas da cidade. A presença de crianças e adolescentes nas ruas do centro da cidade, esmolando,



trabalhando informalmente, guardando carros e usando substâncias psico ativas é um tema relevante, que se repete por toda a trajetória do CMDCA – Mgá e é um indicador importante, que merece atenção dos gestores públicos, na medida em que expõe as mazelas que atingem determinadas famílias. As Atas do CMDCA – Mgá, compreendendo os anos de 1991 a 2003, mostram que a maioria das crianças e adolescentes em situação de rua era procedente<sup>8</sup> do Bairro Santa Felicidade, e das cidades de vizinhas. Desta forma, corroboram análises que afirmam que as desigualdades sociais existentes na RMM estão espelhadas na sua organização territorial.

O destaque acima não descarta as tantas outras questões sociais que envolvem os variados segmentos da população da região metropolitana de Maringá, bem como os caminhos de mobilização social trilhados por estes moradores, uma vez que, *Os espaços da cidade são política e socialmente diferenciados de acordo com os grupos sociais que nela habitam[...]* (Rolnik, 1998. p.79). Mais, “*o espaço é o próprio grupo social*”, pois é onde acontece a socialização, e os problemas individuais são coletivizados. É de onde saem grupos que publicizam os problemas e atuam em busca de soluções, e é no plano político (da esfera pública) que ocorre a construção de alternativas para atender as demandas apresentadas. Considerando a importância do espaço, enquanto [...] *a combinação de objetos naturais e de objetos fabricados, isto é, objetos sociais, e ser o resultado da acumulação da atividade de muitas gerações* (Santos, 2004, p. 53), é que seguimos com uma breve caracterização da cidade de Maringá, pois é o palco onde o CMDCA – Mgá tem atuado.

Atualmente, de acordo os primeiros resultados do Censo 2010, a cidade tem 357.117 habitantes, sendo 171.748 homens e 185.369 mulheres. Desta população há 349.120 vivendo na zona urbana, incluindo os distritos de Floriano, Iguatemi e São Domingos, e 7.997 em área rural. Sua população infanto juvenil é constituída de 98.393 pessoas, segundo dados do Censo Demográfico 2000, publicados nos Cadernos Municipais do IPARDES em 2010. A contagem refere-se à faixa etária de menos de 1 ano até 19 anos.

A cidade destaca-se por apresentar bons índices de desenvolvimento social. No entanto, o Relatório de Informações Sociais do Bolsa Família e do Cadastro Único (sitio

---

<sup>8</sup> O Abrigo Provisório Municipal de Maringá confirma esta situação, pois registra entre seus atendimentos um grande numero de crianças e adolescentes dos municípios vizinhos de Maringá que são encontrados em situação de rua/risco social

do MDS) aponta a estimativa de 9.620 famílias pobres, com renda per capita de até R\$ 140,00 cadastradas no PBF e 22.438 famílias consideradas de baixa renda, até ½ salário mínimo per capita com cadastro no Cadastro Único. Das famílias pobres, o relatório diz que 5.717 estão recebendo o benefício do PBF. Dentre estas famílias, há 7.440 crianças e adolescentes entre 6 a 15 anos que são potencialmente acompanhadas pelas Condicionalidades da Educação, bem como 719 entre 16 a 17 anos.

O destaque para a população infanto juvenil vivendo em famílias de baixa renda é justamente porque são seus filhos/as que mais demandam por programas e projetos de proteção social, cuja implementação depende de deliberação do CMDCA – Mgá e contam com financiamento do FIA – Fundo da Infância e Adolescência para sua implementação. É neste sentido que se explica o fato de que a partilha de recursos do FIA é um tema encontrado constantemente nas Atas do CMDCA – Mgá. No entanto, é importante reiterar que este Conselho deve atuar na elaboração das políticas públicas de caráter universal e não apenas na Assistência Social.

O diagnóstico sócio econômico e sobre rede de atenção à criança e ao adolescente é um instrumento fundamental para que o CMDCA – Mgá possa, de fato, exercer seu papel enquanto co-gestor público. Estes dados, acrescidos das deliberações propostas nas Conferências dos Direitos da Criança e do Adolescente e demais políticas públicas correlatas a este segmento, devem alimentar o Plano Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, outro instrumento de gestão para o conselho, pois deve conter as demandas e as ações para atendê-las. Neste sentido, buscamos junto ao acervo do referido conselho este documento como fonte de dados para caracterizar a cidade. Os Planos consultados quer sejam os de 2002/2003 e o de 2007, e o Plano de Ação de 2009, não apresentam um diagnóstico consistente sobre a situação da infância e juventude, fato que motivou o CMDCA – Mgá a deliberar sobre necessidade de que o órgão gestor (SASC) realize tal estudo, o que ainda não foi efetivado.

É importante salientar que os conselhos de direitos da criança e do adolescente são cobrados, tanto pelos conselhos estaduais de referência, quanto pelo CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, para que elaborem seus Planos Municipais, sem os quais não podem participar da partilha de recursos destas esferas de governo. Esta exigência parte do princípio de que a construção de um Plano Municipal passou por um diagnóstico da situação da infância não só a partir de dados oficiais, mas que tenha envolvido a população, os órgãos municipais que prestam serviços às crianças e adolescente, os órgãos que atendem as violações de direitos, como

o Conselho Tutelar, o Ministério Público e a Delegacia do Adolescente. Diante deste diagnóstico e considerando as propostas contidas nas Conferências Municipais é que o Conselho elabora suas metas, as fontes de recursos e os responsáveis pela execução. Portanto, indica maturidade do Conselho na construção de políticas públicas.

Mas, como dito acima, o CMDCA – Mgá não possui um diagnóstico aprofundado sobre a realidade de suas crianças e adolescentes. Mesmo frente tal constatação, optamos por consultar os dados que subsidiam as ações do Conselho para uma breve caracterização de Maringá sob a demanda da infância e juventude. Neste sentido, buscamos o Cadastro de Entidades (2010) no qual foi possível identificar a rede de atendimento que desenvolve ações protetivas junto às crianças e adolescentes. O registro das organizações não governamentais e de seus programas junto ao Conselho de Direitos é requisito para que funcionem e recebam financiamento público. No caso das ações governamentais é exigido que se faça o cadastro das mesmas.

No ano de 2010 o CMDCA registrava o seguinte quadro de programas protetivos:

<b>Serviços</b>	<b>Nº Programas cadastrados</b>	<b>Nº atendidos</b>
Serviço Sócio-Educativo à crianças e adolescentes de 6 a 18 anos.		2989
Serviço de atendimento à saúde.	2	640
Serviço de Atendimento à cultura, esporte e lazer.	8	1510
Atendimento Sócio-familiar.	9	8419
Entidades de assessoramento e defesa e garantia de direitos.	4	375
Proteção social especial de alta complexidade serviços de acolhimento institucional.	4	140
Habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência.	7	1733
Atendimento a dependência química.	3	66
<b>Total</b>		<b>15872</b>

Fonte: Elaborado a partir do Cadastro de Programas do CMDCA – Mgá (2010)

Através desta rede de atendimento, devidamente registrada no CMDCA – Mgá, em 2010 o conselho mantinha o registro de 57 programas, os quais ofereciam o total de

15.872 atendimentos a crianças, adolescentes e famílias. A partir do referido cadastro não é possível identificar a demanda reprimida existente na cidade.

Grande parte das organizações civis registradas no CMDCA –Mgá, tão logo este foi criado, também possuem registro no COMAS – Conselho Municipal de Assistência Social de Maringá, pois como mostraremos mais à frente, o conselho de direitos tem vínculos constitucionais com o campo sócio assistencial. Cabe destacar que o cadastro das organizações civis nos conselhos gestores passa pela construção de parâmetros públicos para o atendimento prestado à população, uma vez que a concessão deste ocorre, atualmente, mediante a apresentação de projeto político pedagógico, relatório de atividades já em andamento, e documentação que comprove sua legalidade jurídica. Ainda no que se refere ao estabelecimento de tais critérios merece destaque que os Conselhos têm emitido resoluções nas quais definem as prioridades, dentro da política de atendimento, a serem financiadas, assim, as organizações civil devem adequar sua proposta às necessidades do município e não apenas buscarem financiamento para a manutenção de suas atividades.

A grosso modo podemos dizer que o quadro acima aponta para o campo de atuação que mais ocupa a agenda do CMDCA – Mgá, na medida em que apresenta a rede de atenção à criança e ao adolescente com a qual o conselho atua regularmente. Cabe ainda destacar que a maioria dos representantes não governamentais no conselho é oriunda desta rede, tal como veremos a seguir.

## 2.1. Da prática menorista à defesa de direitos

Para além do cenário exposto, faz-se necessário resgatar o contexto no qual o CMDCA - Mgá foi instituído para cumprir o propósito de identificar os sujeitos protagonistas daquele momento e os aspectos da cultura institucional presente no trato da população infanto juvenil maringaense.

A pesquisa realizada, através da documentação e das entrevistas, confirmou a fala corrente entre técnicos da extinta Fundação de Desenvolvimento Social de Maringá – FDSM<sup>9</sup>, sempre que há eventos promovidos pelo CMDCA – Mgá, de que o referido órgão e o Conselho Tutelar de Maringá foram os primeiros a serem criados no Paraná. De fato, Maringá cumpriu, rapidamente, com a orientação legal dada pelo ECA,

---

<sup>9</sup> Mais a frente, trataremos deste órgão.

aprovando, apenas cinco meses após a promulgação da Lei Federal (julho de 1990), a Lei Municipal que criou estes órgãos. Em dezembro deste mesmo ano os primeiros representantes conselhistas tomaram posse sob indicação do prefeito e em 19/02/1991 ocorreu a primeira reunião ordinária.

Todavia, o título de primeiro Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente foi também reivindicado pela cidade de Londrina. Na dissertação de mestrado de Anhucci consta que,

No dia 16 de junho de 1991 foi sancionado, a Lei Municipal 4.742 que criou o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente em Londrina. Cabe recordar que esta cidade destacou-se por ser o primeiro município do Paraná a implantar o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Com essa iniciativa, propunha-se a construir uma rede de serviços que melhor atendesse à população infanto-juvenil. (ANHUCCI, 2007, p.91)

Mas, como comprova a documentação, o CMDCA – Mgá, é anterior ao de Londrina. A questão de qual foi o primeiro conselho instituído é um detalhe que serve, talvez, para satisfazer vaidades, mas o que de fato interessa é o processo de constituição destes conselhos, na medida em que refletem as particularidades da política local. De acordo com Anhucci, em Londrina foi constituído um Fórum de Entidades do qual saiu uma Comissão Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente que elaborou o projeto de Lei e protagonizou a criação do Conselho. O autor relata um movimento organizado pela sociedade civil através de eventos e atividades para divulgar o ECA e implantar os conselhos de direito e tutelar, neste sentido, afirma a existência de debates promovidos por uma rede social em prol da infância.

No que se refere à Maringá, as entrevistas atribuem a um promotor de justiça a liderança, junto às organizações civis de atendimento às crianças e adolescentes, do processo de criação do CMDCA – Mgá. Este promotor aposentado presidia à época o T.E.M.M – Trabalho e Encaminhamento do Menor de Maringá, organização que oferecia cursos profissionalizantes e encaminhamentos para o mercado de trabalho a adolescentes. Para estes sujeitos entrevistados, a origem do conselho foi iniciativa de,

[...] um cidadão extraordinário que abraçou a causa, ele foi o mentor de toda a história do Conselho e do Conselho tutelar, que foi o Doutor Homero Neves de Arruda[...] nós fomos apenas um colaborador ao

lado dele, ele foi o seu primeiro presidente, nós fomos o vice dele. E o Conselho foi o primeiro do país.(entrevista 1)<sup>10</sup>

[...] foi o Dr Homero que tomou á frente e constituiu uma comissão, não foi formal, mas reuniu as entidades que trabalhavam com a criança e adolescente para formular a Lei municipal e aprová-la [...]. (entrevista 8)

Estas falas valorizam a ação de um indivíduo enquanto motivador, junto às organizações civis atuantes em Maringá no final dos anos de 1990, do processo que resultou na criação do CMDCA – Mgá. Mesmo sem nos aprofundar sobre a trajetória deste sujeito político é interessante observar seu vínculo com o Ministério Público do Paraná, instituição que, através de seus representantes, atuou intensamente na elaboração e na aprovação do ECA. Contudo, sua liderança só se concretizou porque havia em Maringá uma rede assistencial envolvida com o segmento infante juvenil e que assumira para si a responsabilidade de representar a sociedade, tal como abordaremos mais adiante.

A articulação em prol do CMDCA – Mgá recebeu aval do poder público da época, que acatou e encaminhou o projeto de Lei para a câmara de vereadores. Mais do que isso, em um documento do conselho o referido promotor explica sua posição de articulador da criação do CMDCA – Mgá com o seguinte texto:

Em razão de estarmos dirigindo, há mais de dois anos, o T.E.M.M, entidade que desenvolve atendimento direto com vários programas para crianças e adolescentes, fomos convidados pelos poderes Executivo e Legislativo para elaborarmos o anti-projeto da Lei nos moldes do Estatuto, mas que viesse ao encontro com a nossa realidade local e preservasse as estruturas já existentes. (NEVES, 1992, p.3)

Ainda neste documento o então presidente do Conselho afirma que, tanto o conselho de direitos, quanto o conselho tutelar foram os primeiros a serem criados no Brasil e, atribui a este fato, a projeção política do então prefeito municipal. De acordo com o documento,

Por esse motivo, o Prefeito Ricardo Barros recebeu o Prêmio ‘Criança e Paz’ da Unicef. E em 16 de outubro de 1992, foi agraciado em

---

<sup>10</sup> Optamos por identificar os entrevistados seguindo a ordem em que as entrevistas foram realizadas para não citá-los nominalmente. A partir da página 131, nos anexos, apresentamos um breve perfil dos sujeitos que correspondem as entrevistas.

Florença, Itália, com o reconhecimento mundial pela política de atendimento à criança em Maringá. (NEVES, 1992, p. 4)

Neste sentido, encontramos no processo de criação do CMDCA - Mgá indícios de que o governo municipal soube capitalizar os benefícios políticos que o cumprimento da Lei poderia trazer, tanto que projetou Maringá no cenário nacional.

No entanto, de acordo com documento redigido por Vogel (s/d) o governo municipal tentou indeferir o caráter deliberativo do conselho e propôs que fosse apenas consultivo, em desacordo com a legislação nacional. Esta postura traduz, a nosso ver, a tentativa de limitar a autonomia e a competência do conselho e reitera o debate que se dá em torno da influência que o governo tem frente aos novos espaços de participação e representação política. Mas, ao final dos debates foi garantido o caráter deliberativo do CMDCA – Mgá em sua Lei de criação.

Para além das singularidades descritas acima analisamos os fatores que motivaram a criação do CMDCA – Mgá tendo em conta que os problemas sociais vivenciados por crianças e adolescentes inserem-se em um contexto mais amplo, ou seja, nas condições de produção e reprodução da classe trabalhadora no Brasil. Em Maringá não foi diferente e no final da década de 1970 surgiram às primeiras favelas, dando visibilidade aos problemas sociais da cidade. Este problema foi tratado de forma autoritária pelo governo municipal que efetuou o desfavelamento a partir de uma perspectiva higienista, expulsando os moradores da antiga favela do cemitério para regiões periféricas do município e ainda para cidades vizinhas, conforme analisa Caniato (1986). Foi este o contexto no qual emergiu a questão social referente à criança e ao adolescente em Maringá,

Ao final da década passada, o quadro já começava a preocupar, sobretudo no que dizia respeito à situação das crianças e dos adolescentes. Em 1989, cerca de 50, 60, meninos e meninas perambulavam, sujos e maltrapilhos, pelo centro da cidade. Dormiam nos bancos das praças ou nos canteiros dos jardins; molestavam transeuntes, pedindo esmolas; furtavam nas lojas; cheiravam cola e faziam arruaça (VOGEL, s/d, p.48)

Este cenário não difere, guardada as devidas proporções, do que estava ocorrendo nas grandes cidades brasileiras. Afinal, nos anos 80 o país discutia o

fenômeno dos “meninos e meninas de rua”<sup>11</sup> e florescia debates que tratavam por um lado das práticas repressivas e assistencialistas em curso nas instituições de atendimento e, por outro, os estudos de “práticas alternativas. (VOGEL, 2009)

Quanto a Maringá, houve, de acordo com Vogel (s/d), dois episódios que despertaram a cidade para a “questão do menor” e sua inclusão na pauta da perspectiva que se anunciava com o ECA. Nas palavras do autor,

Quando Maringá já parecia querer acostumar-se a esse estado-de-coisas, dois fatos dramáticos serviram para despertá-la, ambos envolvendo adolescentes em circunstâncias particularmente difíceis. No primeiro, um menino que se escondera dentro das Lojas Prosdócimo, ao ser descoberto, matou um dos vigilantes. No Jardim Alvorada, outro rapaz, topou com o dono da loja que estava arrombando e acabou por assassiná-lo” A cidade inteira ficou alarmada. Os comerciantes assustados reagiram pressionando o Juizado de Menores. Este, por sua vez, adotou uma solução curiosa. Através de uma Portaria determinou que todos os menores de 18 anos, encontrados nas ruas de Maringá, às 8 hs da manhã, fossem presos, para serem devolvidos à circulação às seis horas da tarde, quando o comércio já estivesse com as portas cerradas. (VOGEL, s/d, P. 48)

Diante destas informações é possível afirmarmos que Maringá estava conectada com o restante do país no trato a suas crianças e adolescentes, na medida em que desferiu medidas repressivas e punitivas para aqueles que se encontravam em situação de rua<sup>12</sup>. A ação do judiciário maringaense não nos causa espanto, pois mostrou coerência com o antigo Código de Menores de 1927, ordenamento legal que criminalizava e culpabilizava a população pobre pelos problemas que enfrentavam. Este ordenamento legal era regido pelo princípio da situação irregular e propunha a institucionalização em casas correccionais e ou orfanatos sob a coordenação da FUNABEM – Fundação Nacional de Bem Estar do Menor.

Contudo, a resposta dada pelo Judiciário à questão social em Maringá foi problematizada pela promotoria e a perspectiva dos direitos é rememorada através da seguinte fala,

---

<sup>11</sup> Há uma polêmica em torno do conceito “meninos e meninas de rua”, pois grande parte das crianças e adolescentes que era assim denominados passavam o dia nas ruas desenvolvendo atividades ligadas ao trabalho informal e no final do dia voltavam para suas casas, daí alguns pesquisadores afirmarem que se tratava de meninos e meninas em situação de rua”.

<sup>12</sup> Durante dos anos 70/80 foram muitos os grupos de extermínio que agiram pelo Brasil afora, tendo como marco o Chacina da Candelária em 1993.



[...] na época, o Dr Homero Neves Arruda, que sempre trabalhou na área da Infância com aqueles processos destinados a julgar os adolescentes e encaminha-los para os Institutos de Longa permanência fora de Maringá, ficava muito indignado com a situação de julgar um adolescente como um adulto e não ter oportunidade de educação, de convívio familiar, de ficar na sua cidade e haver um trabalho com esse adolescente. (entrevista 8)

Esta constatação nos remete ao debate contemporâneo acerca dos papéis do Judiciário e da Promotoria Pública, que de forma resumida, confrontam posições quanto ao avanço do controle social e, conseqüentemente, sobre a democratização da justiça no país.

No que tange a intervenção do poder executivo municipal junto às questões sociais destaca-se a criação da Fundação de Desenvolvimento Social de Maringá - FDSM em 1968.

Maringá não era uma cidade absolutamente destituída de iniciativas na área social, como podia comprovar-se com a própria Fundação, criada em 1968, e cuja existência é um testemunho da recorrente preocupação assistencial do Poder Executivo no Município. Além da FDSM, no entanto, existiam outras instituições, entre elas o Centro de Triagem do Menor de Rua (CETRIM); o Programa “Bom Menino”, e o Trabalho e Encaminhamento do Menor – Maringá (TEEM). A estratégia que concebeu, então, foi a de reunir todas as entidades numa só – o TEEM.(VOGEL, s/d, p. 49)

Antes desta data, as ações assistenciais eram coordenadas pela entidade não governamental denominada Serviço de Obras Sociais de Maringá – S. O.S, que até hoje desenvolve ações na cidade. Portanto, a relação entre o executivo municipal, através da criação da Fundação de Desenvolvimento Social de Maringá- FDSM e as organizações não governamentais é bem anterior ao Estatuto da Criança e do Adolescente e expressa a articulação já existente entre sociedade civil e o Estado no enfrentamento da problemática social na cidade, considerando que agiam em consonância com a legislação e cultura menorista vigente no país desde a década de 20.

De acordo com pesquisa realizada pelo Observatório das Metrópoles/UEM havia 36 entidades assistenciais em Maringá até o ano de 1989, conforme detalhado no quadro abaixo, que retrata o total de entidades por ano de fundação,

Quadro: total de entidades separadas por ano de fundação em Maringá - 2007

Ano	Nº de entidades	% de entidades
NS/NR	1	1,54
1950 - 1959	7	10,77
1960 - 1969	7	10,77
1970 - 1979	9	13,85
1980 - 1989	12	18,46
1990 - 1999	19	29,23
2000 - 2010	10	15,38
Total geral	65	100

Fonte: Observatório das Metrôpoles Núcleo Região Metropolitana de Maringá – 2007.

No final de 1992, após dois anos de atuação do CMDCA – Mgá este realizou seu primeiro diagnóstico sobre a rede de atendimento à criança e ao adolescente, denominado de “radiografia”, o qual expõe o seguinte quadro:

Entidade/população atendida	Nº de atendimentos
Lar Preservação da Vida – crianças de 0 aos 4 meses	n/c
38 creches – crianças de 4 meses a 6 anos	n/c
Lar Betânica – crianças órfãos ou abandonadas	n/c
29 escolhas de 1º grau – crianças de 7 aos 12 anos	10.300
28 escolas da rede estadual	36.140
Recanto do Menor Cemic I, II e III	800
Lar Escola da Criança – 12 aos 14 anos.	n/c
Núcleo Social de Maringá	n/c
Guarda Mirim e Colméia Menina*	n/c
Rede estadual – 14 aos 18 anos	6.954
T.E.M.M – 14 aos 18 anos	250
Bom Menino – acima de 14 anos	n/c
ERA – Escola de Reintegração do Adolescente*	30
Centro Educacional Betânia – moças infratoras*	n/c
APAE	n/c
ANPR	n/c
ANPACIM	n/c
AFIM	n/c
Abrigo Deus Cristo e Caridade	n/c
Associação Deficientes Visuais	n/c
Recanto Betânia	n/c
Associação de Proteção a Maternidade e a Infância	n/c

Fonte: Montado a partir de documento do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – 1992.

\* Estas organizações encerraram suas atividades.

A partir do quadro acima é possível afirmar que as organizações civis atuantes eram, sobretudo, caritativas e ou filantrópicas. Neste sentido, é correto afirmar que foi a prática assistencialista que iniciou a história do CMDCA - Mgá, levando para este lócus a representação e os interesses dos prestadores de serviços, que já realizavam, antes do conselho, uma participação não institucionalizada junto ao poder executivo. É importante apontar que os ““vestígios” deixados pela concepção menorista ainda estão presentes na mentalidade da sociedade brasileira e em muitas instituições de atendimento. No caso de Maringá um survey aplicado junto a rede sócio assistencial, realizado por Tonella e Almeida (2007), identifica uma posição menorista em opiniões como, a concordância de 42,86 % dos entrevistados em serem totalmente favoráveis à redução da maioria penal e 12,70% disseram concordar em parte com esta idéia e, apenas 19,5% discordam totalmente. (Fonte: Observatório das Metrôpoles Núcleo Região Metropolitana de Maringá). Todavia, os dados são menos conservadores quando o tema é a pena de morte, constando que apenas 1,59% concordam totalmente e 15,87% concorda em parte, enquanto 65,08% discordam totalmente.

Contudo, a partir da criação do CMDCA - Mgá novos parâmetros legais passaram a regular a articulação do governo com a sociedade civil, provocando mudanças nos padrões de relacionamento já existentes. De acordo com um ex conselheiro não gov, quando perguntado se houve mudanças com a implantação do Conselho, sua fala é de que

[...] alterou sim, porque tudo tem que passar via conselho, porque antes você ia direto na fonte e, agora, o Conselho tem que ter o parecer, tem que estudar se é um projeto, verificar se ta dentro do contexto[...]. (entrevista 1)

O ex conselheiro está alertando para a construção de critérios públicos para que as organizações civis executem programas e projetos sociais com recursos públicos, bem como para a adequação destes projetos aos princípios políticos e pedagógicos estabelecidos no ECA.

A entrevista com uma ex conselheira governamental contribui com a afirmação de que a criação do conselho lançou desafios, tanto que CMDCA – Mgá e a FDSM passaram a realizar reuniões com as entidades para tratar do ECA e depois integrá-las ao Conselho. Da mesma forma foi necessário tratar do tema com outras secretarias municipais, especialmente as Secretarias de Saúde e de Educação. Para a entrevistada,

[...] as coisas foram clareando e elas [entidades] foram entendendo que também tinham que mudar seus programas de atendimento, seu modo de trabalhar com a criança. [...] foram feitas reuniões com o secretário de saúde da época, porque tinha que ter uma conscientização da nova Lei que regia o trabalho com crianças e adolescentes no município. Claro que tinha algumas que tinham resistências, que não queriam mudar, achavam que o trabalho era o certo, mas, a maioria participava e começava a ver que a realidade com a criança e adolescente no município, no Brasil e no mundo tinha que ser diferente. (entrevista 8)

Neste sentido, ainda que pese as continuidades, os vestígios do Código de Menores e da prática caritativa e filantrópica das organizações civis que foram convocadas a participarem do processo de criação do CMDCA – Mgá, é incontestável que a partir deste feito uma nova relação se iniciou, tanto com o governo municipal, quanto com os seus atendidos, que em Lei, adquiriram status de “sujeitos de direitos” e não mais objeto de intervenção, de tutelados. Há que se considerar as resistências, tanto da sociedade civil, quanto do governo municipal, que tentou barrar o caráter deliberativo do conselho, mas, não foram suficientes para atrasar o processo desencadeado pela aprovação do ECA, e Maringá, efetivamente, pode se intitular uma das primeiras cidade do país a institucionalizar a participação e a representação da sociedade civil na co-gestão da política dos direitos da criança e do adolescente através de seu respectivo conselho municipal.

Após esta rápida incursão sobre o contexto de criação do CMDCA de Maringá apresentamos a análise dos achados empíricos, tendo como foco os elementos constituintes da representação política. Por esta perspectiva, um dos aspectos fundamentais é a institucionalização de quem pode participar e representar a sociedade civil de determinada localidade nas deliberações sobre políticas públicas, no nosso caso, do município de Maringá. E é este aspecto que tratamos a seguir.

## 2.2. A constituição do CMDCA – Mgá: o quadro de representantes a partir da legislação

Como já dito, a representação conselhistas foi instituída pela Constituição Federal, que garantiu às organizações sociais o status de representante da sociedade civil. No caso específico da política dos direitos da criança e do adolescente, a

regulamentação se deu pelo Estatuto da Criança e do Adolescente<sup>13</sup>, através do texto que segue:

“Art. 88 define as diretrizes da política de atendimento:

I. municipalização do atendimento;

**II. criação dos 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, estadual e municipais; (grifo nosso)**

[...]

IV. manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente;

[...]

Art. 89. A função de membro do conselho nacional e dos conselhos estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente é considerada de interesse público relevante e não será remunerada. (Lei nº 8069/90)

No inciso II são definidas as diretrizes legais que balizam a autonomia dos Estados e Municípios, salvaguardando a paridade, o caráter deliberativo e o exercício de uma função pública não remunerada em seus respectivos conselhos. Entretanto, questões como o número de representantes e quais organizações civis são aptas a participarem do processo de escolha e a serem escolhidas resultam, por um lado, da capacidade de organização e mobilização da sociedade civil local e, por outro, da postura mais ou menos inclusiva do executivo municipal, que pode interferir na composição do conselho. Neste sentido, cabe aos sujeitos políticos que constroem o poder local resolvê-las .

Como visto no tópico anterior, em Maringá, estas questões entraram na pauta de discussão no final de 1990 e, num curto espaço de tempo, o resultado foi traduzido através da aprovação da Lei nº 2773/90 que, sofreu alterações por meio de Leis complementares ao longo do período tratado por esta pesquisa. Neste sentido, o estudo desta legislação foi fundamental para a análise do CMDCA – Mgá enquanto lócus desta nova modalidade de representação política.

---

<sup>13</sup> O ECA sofreu alteração em seu texto com a aprovação da Lei nº12.010/2009, denominada Nova Lei de Adoção, que estabelece critérios e mecanismos para a garantia ao Direito à Convivência Familiar e Comunitária. No que se refere aos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, esta Lei determina um percentual dos recursos do Fundo da Infância e Adolescência para financiar ações de acolhimento de crianças e adolescentes.

No entanto, não podemos esquecer que a Lei traz o retrato frio e estanque da composição e dinâmica de funcionamento do conselho e, para desvelar quem efetivamente ocupou o espaço criado em Lei e quais os seus atos, fez-se necessário pesquisar as Atas e, especialmente, realizar entrevistas junto aos sujeitos políticos que contribuíram para a criação e alteração da Lei. Portanto, este capítulo segue articulando estas fontes de pesquisa.

Quanto ao conjunto de Leis analisado é possível visualiza-lo no quadro abaixo:

Nº da Lei	Prefeito	Nº de representantes	Processo de escolha
Nº 2773/90	Ricardo Magalhães Barros (1989 a 1992).	4 gov e 4 não gov; 1 vaga nata ao TEMM	Reunião ampliada com "voto das entidades que fazem parte do programa. (entendido como fundação)
Nº 2806/91	Obs. Esta Lei altera a composição do Conselho Tutelar, pois a anterior reservava uma vaga para a área médica, que foi alterada para profissional da pedagogia. Quanto ao CMDCA não mudou nenhum quesito.		
Nº 3232/92	Altera a nomenclatura da Rep. Governamental, substituindo a FDS pela Diretoria da Criança e do Adolescente.		
Nº 3775/93	Não acessamos a cópia desta Lei, contudo, ela foi alterada antes de reger o processo de escolha do CMDA.		
Nº 3522/94	Said Felício Ferreira (1993 a 1996)	6 gov. e 6 não gov.	Assembléia das entidades com direito a voto as que forem cadastradas no CMDCA e na FDSM
Nº 4733/98	Jairo Moraes Gianoto (1997 a 2000)	6 gov. e 6 não gov	Idem não trouxe mudanças substantivas para o tema da pesquisa.
Nº 5162/2000	Idem	11 gov e 11 não gov.	Reunião pública com todas as entidades assistenciais não governamentais cadastradas no CMDCA – Mgá.
Nº 5349 /2001	José Cláudio Pereira (2001 a 2004).	11 gov e 11 não gov	Assembléias por segmento, sendo que as entidades de atendimento dever ter cadastro no conselho e as demais organizações civis apresentarem documentos que comprovem a legalidade.

Fonte: Elaborado a partir da pesquisa documental.

Este quadro levou-nos a dividir a história (legal) do CMDCA – Mgá em dois momentos, o primeiro vai de 1990/1991 até o ano de 2000/2001 e o segundo a partir desta data, pois abarcou o processo de mudança legal que alterou substantivamente o quadro de representantes e a forma de escolhê-los (para esta pesquisa, será considerado, como já mencionado, a experiência da primeira gestão que vai até 2003 regida pelas mudanças citadas). Esta divisão pautou-se na constatação de que, entre 1990 até 2000 não há mudanças qualitativas, no que tange ao quadro de representantes do CMDCA – Mgá. As mudanças operadas, neste período, foram de ordem quantitativa, como demonstrado na tabela acima. Foi a partir da Lei aprovada em 2000 e alterada em 2001 que identificamos mudanças qualitativas, daí definirmos esta data como marco inicial do segundo momento, sendo que até a presente data a legislação não passou por outra alteração significativa no quesito em pauta.

No que concerne ao primeiro momento (1990/1991 a 2000/2001) a institucionalização do quadro de representantes junto ao CMDCA- Mgá foi definida pelo seguinte texto legal

Art. 5º- Fica criado o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, órgão normativo, consultivo, deliberativo e fiscalizador das política de promoção, atendimento e defesa dos direitos da criança e do adolescente”.

[...]

“Art. 7º- O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente será constituído por 08 (oito) membros efetivos e mais 08 (oito) suplentes, sendo 04 (quatro) de órgãos públicos e **04 (quatro), de entidades assistenciais privadas; (grifo nosso)**

§ 1º - Os suplentes assumirão automaticamente nas ausências e impedimentos dos conselheiros titulares;

§ 2º - Os Órgãos Públicos Municipais com assento no Conselho são:

- Diretoria de Educação;
- Diretoria de Saúde;
- Diretoria de Esportes;
- Fundação de Desenvolvimento Social de Maringá

§ 3º - Os Órgãos Públicos e as entidades não-governamentais serão representadas pelos respectivos titulares, os quais indicarão os seus suplentes.

§ 4º - As entidades não governamentais serão representadas pelo Trabalho e Encaminhamento do Menor de Maringá – T.E.E.M., e mais 03 (três) representantes de entidades da Sociedade Civil, escolhidos pelo voto das entidades que fazem parte do programa, legalmente constituídas e diretamente ligadas à defesa ou atendimento à criança e ao adolescente, em funcionamento há mais de 2 (dois) anos. (Lei nº 2773/90)

O Art. 7º institucionaliza o quadro de representantes e define quem está apto a “falar” em nome da sociedade civil e do governo municipal e, também, como deve se dar a escolha dos representantes. Para fins didáticos, primeiro trataremos da composição do conselho e depois do processo de escolha/autorização.

A primeira composição do CMDCA – Mgá foi de 8 representantes titulares, sendo 4 governamentais e 4 não governamentais. Esta foi alterada com a aprovação da Lei complementar de nº 3.775/93, a qual ampliou o quadro de representantes de 8 para 12 conselheiros, paritariamente divididos entre governo e sociedade civil.

No que se refere à representação governamental, a Lei anterior a esta, a de nº 3232/92, havia substituído o órgão que representaria o poder executivo no conselho, mas não alterou o número de representantes neste espaço. Já a Lei de 93, o aumento do número de representantes para 12, dos quais 6 governamentais, ocorreu simultaneamente à mudança no organograma da prefeitura municipal, na qual as Diretorias (autorizadas a representarem o poder executivo) foram substituídas por Secretarias municipais, implantando uma estrutura com maior autonomia administrativa. Nesta reforma, foram criadas a Secretaria de Ação Social e a Secretaria de Promoção à Cultura e estas se tornaram representantes do governo no conselho. Portanto, a mudança na lei atualizou a nomenclatura da representação governamental e incluiu dois novos representantes.

É interessante observar que o organograma administrativo da Prefeitura Municipal manteve duas pastas destinadas à assistência social, uma vez que mesmo com a criação da Secretaria de Ação Social a FDSM continuou atuando, ou seja, os dois “órgãos públicos” receberam status de representante governamental no conselho. Contudo, a Secretaria de Ação Social teve vida curta, sendo extinta ainda em 1993 e, em janeiro de 1994 a Lei complementar de nº3522/94 foi aprovada, substituindo a referida representação pela Secretaria de Fazenda.

Diante destas informações, concluímos que as Leis complementares de 1992, 1993 e de 1994 retrataram uma mudança institucional inspirada nas demandas da representação governamental, na medida em que adequaram a composição do CMDCA-Mgá ao organograma do Executivo Municipal. Neste sentido, o documento do conselho relata:

Em Maringá o Conselho de Direitos é composto por 8 membros, 4 do Poder Público e 4 das entidades assistenciais. Agora com a criação das



Diretorias da Criança e da Cultura, se prevê a elevação para 12, 6 e 6. (NEVES, 1992, p. 5)

Nesta mesma perspectiva, transcrevemos o seguinte depoimento da técnica que acompanhou o conselho:

[...] todos tinham uma visão de que o Conselho Tutelar e o Conselho de Direitos era para o que? Para crianças de rua, adolescente em conflito com a Lei, tinha-se aquela visão equivocada que Conselho dos Direitos era para estas pessoas, seguindo ainda a chamada doutrina da situação irregular, continuava todo mundo com a visão do Código de Menores. Então, quer dizer, criou uma secretaria de ação social ela tem que fazer parte do conselho.(entrevista 9)

Diante destes indícios seguimos com a leitura de que as mudanças na Lei resultaram mais da necessidade do executivo municipal adequar a composição do conselho ao seu novo organograma, do que de uma mobilização da sociedade civil para ampliar a sua representação.

Cientes das alterações quantitativas no quadro institucional da representação conselheira, consideramos importante dar visibilidade às organizações civis que “falaram” em nome da sociedade civil durante o período pesquisado. A representação não governamental da primeira gestão do CMDCA – Mgá foi composta pelo Trabalho e Encaminhamento do Menor de Maringá, pelo Núcleo Social de Maringá, pela APAE - Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais e pelo Abrigo Deus Cristo e Caridade, todas organizações sociais que já atuavam no município sob a perspectiva da filantropia e que possuíam registro junto a extinta FDSM.

O T.E.M.M, criado no final dos anos 90, tinha como propósito principal a “educação pelo trabalho”<sup>14</sup> e era responsável pela execução dos programas: Escola profissionalizante (14 a 17 anos); Programa Creches (07 a 13 anos); Programa Bom Menino (acima de 14 anos); e Central de Triagem, que realizava “ronda social, levando “menores de rua” para atividades educativas. Esta organização social passou por

---

<sup>14</sup> Alba Zaluar discute a distinção entre a educação para o trabalho e a educação pelo trabalho. A primeira modalidade oportunizaria aos jovens das camadas populares uma inserção crítica no mundo do trabalho, enquanto o segundo modelo, praticado historicamente pelas organizações vinculadas a assistência social reproduz a divisão social e prepara o jovem pobre para ocupar espaços menos valorizados no processo produtivo. De acordo com a autora, [...] A idéia presente na proposta de socializar através do trabalho e não da vadiagem é, sem dúvida, merecedora de toda consideração desde que, ao invés de priorizar a conscientização do trabalho abstrato ou socialmente necessário, destaque-se o trabalho concreto, os conhecimentos dos direitos de trabalhador e aceite-se o senso prático dos menores, expresso no projeto de se profissionalizar e obter renda através da aprendizagem de um ofício” (ZALUAR, 1994, p. 113)

reformulações estatutárias no início do ano de 2001, tendo que adequar sua proposta política pedagógica às normativas instituídas pelo Ministério do Trabalho que regulamenta o trabalho do adolescente. Contudo, não nos ateremos a este fato, que para ser analisado, requer um outro trabalho de investigação.

A APAE tem como objetivo prestar atendimento social educacional à crianças e adolescentes com deficiência intelectual, de acordo com seu representante,

[...]somos 2500 escolas no Brasil, somos 27 Federações Estaduais e 1 Federação Nacional e também dividimos os Estados pelos Conselhos Regionais, no Estado do Paraná somos 27, 26 conselhos regionais, na região de Maringá nós somos 22 escolas das Apaes [...].” (entrevista 7)

Este destaque para a estrutura organizacional da APAE é importante na medida em que a entidade está espalhada por todo o país e segue diretrizes definidas pelo seu coletivo. A Federação das APAES é, atualmente, representante não governamental no CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e, por se fazer presente no debate nacional desde a aprovação do ECA.

O Abrigo Deus Cristo e Caridade objetiva apoiar famílias, legalmente constituídas, no projeto de conquista da casa própria e na formação de “valores familiares”. A entidade possui 9 casas que são cedidas às famílias durante 18 meses, período em que trabalham na construção de uma casa própria e desenvolvem atividades com vistas a fortalecer os vínculos familiares. A entidade é mantida pelo movimento espírita, de orientação Kardecista.

O Núcleo Social de Maringá oferecia cursos profissionalizantes para adultos e atendimento em regime de creche para crianças. Esta organização chama a atenção porque sua origem está ligada diretamente a um projeto do governo estadual e, somente após algum tempo, tornou-se efetivamente não governamental. Mas, por toda a sua história contou com a parceria, quer seja através da cessão de funcionários, quer seja de recursos financeiros. Esta informação nos foi dada por um dos conselheiros não governamentais que representou a entidade junto ao CMDCA – Mgá. De acordo com sua fala,

O Núcleo Social foi criado no governo Paulo Pimentel, eles criaram 6 Núcleos no Paraná, em Maringá, Porecatu, Guarapuava, Curitiba, Ponta Grossa e se não me engano Cascavel. E esses núcleos foram construídos e entregues à sociedade, só que havia a participação

do Estado em todos os aspectos, cedendo professores, funcionários.  
[...] (entrevista 1)

A parceria com o governo estadual foi desfeita e a entidade estabeleceu parceria com o executivo municipal. Mas, como dito acima, o Núcleo está encerrando suas atividades e diante deste fato o entrevistado fez um “desabafo”, dizendo:

[...] Parece que o poder público não precisa mais da comunidade, pois os recursos federais que eram carreados para as entidades também, agora vai tudo para o município. Agora, também tem uma coisa, eu até dou razão, porque hoje tem quantas entidades fantasma por aí?  
(entrevista 1)

A importância das parcerias entre governo e sociedade civil no campo sócio assistencial é um tema instigante, que merece pesquisa específica. No que tange a este trabalho, interessa o caráter “misto” da entidade, que se intitula não governamental, mas é dependente de recursos do executivo. Este fato se constitui como uma característica identificada na representação conselhistas no CMDCA – Mgá e o trataremos mais adiante.

Do ponto de vista quantitativo observamos que o Núcleo Social de Maringá e o Abrigo Deus Cristo e Caridade representaram a sociedade civil em 5 (cinco) das 6 (seis) gestões pesquisadas. Identificamos também a constante participação das entidades que atendem crianças e adolescente com deficiência. Por todas as gestões estudadas este segmento se fez representante e representado através das seguintes organizações: Associação dos Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE, Associação Norte Paranaense de Reabilitação - ANPR, Associação Maringaense dos Autistas – AMA, que são escolas vinculadas à Educação Especial, e a AFIM, atendimento ao fissurado lábio palatal. A presença freqüente destas organizações mostra a preocupação de seus dirigentes em se fazerem ouvir na elaboração das políticas públicas, ou seja, em levar as demandas específicas do grupo pelo qual falam para o espaço do conselho. Estas organizações desenvolvem atividades especializadas e a capacidade técnica as autoriza como representantes deste segmento.

No período analisado também foram representantes não governamentais, do segundo ao quinto mandato do CMDCA, as antigas “creches”, especialmente as mantidas por organizações civis. Até o final da década de 90 as creches eram vinculadas, administrativa e pedagogicamente, à FDSM - Fundação de

Desenvolvimento Social de Maringá, oferecendo atendimento à mãe trabalhadora. Esta visão começou a mudar com a LDB (1996), que desencadeou um processo de transformação das “creches” em “centros de educação infantil”, passando a atuar numa perspectiva educativa e não assistencial e, que aos poucos, foram incorporados pelo governo municipal. As creches chamam a atenção, pois foram representantes não governamentais, mas tinham um forte vínculo com o governo municipal, quer seja devido à dependência financeira, quer seja através da indicação das direções destas unidades que tinham na FDSM a orientação pedagógica.

Para demonstrar quais as organizações civis atuaram como representantes não governamentais usamos o seguinte quadro:

Gestões	1ª - 1991 a 1993.	2ª - 1993 a 1995.	3ª 1995 a 1997	4ª - 1997 a 1999	5ª - 1999 a 2001
<b>Titular</b>	TEMM	AFIM	Abrigo Deus Cristo e Caridade	Creche Alan Kardec	Núcleo Social Papa João XXIII
Suplente	TEMM	TEEM	Núcleo Social Papa João XXIII	AFIM	APAE
<b>Titular</b>	Núcleo Social de Maringá	TEEM	Centro Espírita Ismael	Lar Preservação da Vida	AMA
Suplente	Núcleo Social de Maringá	Lar Escola da Criança	Pastoral da Criança	Guarda Mirim de Maringá	AFIM
<b>Titular</b>			Ass. de Incentivo ao Dens. Social da Comunidade de Mgá	ANPR	ANPR
Suplente	ANPR	Creche Bom Samaritano			
	APAE	Creche Newton Grein	APAE	Núcleo Social Papa João XXIII	Pré escola e Creche José Geraldo Braga
<b>Titular</b>	Lar Escola da Criança	APAE	Lar Escola da Criança	Pré escola Municipal José Gerardo Braga	Centro Espírita Ismael
Suplente	Abrigo Deus Cristo e Caridade	Pastoral da Criança	Creche Menino Jesus	Pastoral da Criança	Pastoral da Criança
<b>Titular</b>				Associação das Senhoras Rotarianas de Maringá	Pré escola e creche municipal dona Guilhermina Cunha Coelho
Suplente		CEMIC	Lar Escola Bom Samaritano		
		Entidades Betânia	Creche Purificação de Jesus	Recanto do Menor Cemic	Recanto do Menor Cemic
		Núcleo Social de Maringá	Grupo Espírita Allan Kardec	Morales –Centro Espírita ou Abrigo	Creche Allan Kardec
		AFEBEM	Lar Preservação da Vida	APAE	

Fonte: Elaborado pela autora com base nas Atas do CMDCA – Mgá.

Como demonstra o quadro, há a predominância de entidades assistenciais, sendo que a maioria delas são ligadas a grupos religiosos, quer sejam católicos, espíritas e ou protestantes, que apesar das divergências no campo religioso, ocupam no espaço do conselho uma posição comum, ou seja, a defesa dos direitos da criança e do adolescente.

No que se refere ao segundo momento, identificado no quadro institucional da representação conselheira, destacamos que o seu marco inicial é o debate registrado em reunião ordinária de 16/02/2000, no final da 5ª gestão do CMDCA – Mgá. A discussão foi alavancada quando uma candidata ao cargo de conselheira tutelar denunciou o uso irregular de material de propaganda e, teve seqüência em outra reunião, na qual houve o pedido de adiamento do processo por uma outra candidata alegando falta de paridade no colégio eleitoral apto a votar. Esta situação motivou uma ação judicial junto à Vara da Infância e Juventude e desencadeou um amplo debate acerca do processo de escolha dos conselheiros tutelares e também sobre a composição do CMDCA – Mgá, envolvendo organizações civis que não tinham vaga no conselho e a Promotoria da Infância e Juventude. Frente à polêmica causada por este tema, o CMDCA – Mgá propôs a realização de uma Audiência Pública para ouvir a comunidade, que nunca chegou a se realizar. Entretanto, ocorreram “reuniões ampliadas” com as organizações que estavam pleiteando a ampliação do quadro de representantes no conselho.

A partir dessas reuniões e após muitas discussões conflituosas, o CMDCA – Mgá em comum acordo com o executivo municipal encaminhou proposta de ampliação da composição do conselho culminando com a aprovação da Lei Complementar de nº 5162/2000. Ao contrário do momento anterior, no qual a mudança se deu em função de uma necessidade do governo, aqui podemos ver claramente que a ampliação do número de representantes com a inclusão de organizações para além da rede assistencial resultou de uma reivindicação que partiu da sociedade civil. Segundo a Lei nº5162/2000:

Art. 7º - O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente será constituído por 22 (vinte e dois) membros efetivos e mais 22 (vinte e dois) suplentes, sendo 11 (onze) de órgãos públicos e 11 (onze) de organizações não-governamentais.

§1º Os suplentes assumirão automaticamente nas ausências e impedimentos dos conselheiros titulares.

§ 2º Os Órgãos públicos governamentais com assento são:

I -Secretaria Municipal de Educação e Cultura;

II - Secretaria Municipal da Saúde;

III - Secretaria Municipal Desenvolvimento Urbano, Planejamento e Habitação;

- IV - Fundação de Desenvolvimento Social de Maringá;
- V - Secretaria Municipal de Fazenda;
- VI - Secretaria Municipal de Meio Ambiente;
- VII - Secretaria Municipal de Indústria, Comércio, Turismo e Agricultura;
- VIII - Secretaria Municipal de Esportes;
- IX - Secretaria Municipal do Transporte;
- X - Núcleo Regional de Educação;
- XI - Universidade Estadual de Maringá.

§ 3º Os Órgãos governamentais serão representados pelos respectivos titulares, os quais indicarão seus suplentes, dentre os servidores de suas pastas que detenham poder de decisão no âmbito de sua competência.

§ 4º As Organizações Não-Governamentais com assento são:

- I - 02 representantes de entidades e ou programas de atendimento à família;
- II - 01 representante de entidades e ou programas de atendimento a crianças de 0 a 06 anos;
- III - 01 representante de entidades e ou programas de atendimento de a crianças e adolescentes de 07 a 18 anos incompletos;
- IV - 01 representante de entidades de atendimento às pessoas portadoras de deficiências;
- V - 01 representante de organizações das categorias profissionais;
- VI - 01 representante de associações de pais e mestres;
- VII - 01 representante de organizações sindicais;
- VIII - 01 representante de associações de moradores de bairros;
- IX - 01 representante das entidades estudantis para alunos com idade acima de 16 anos;
- X - 01 representante das organizações de defesa dos direitos da criança e do adolescente. (Lei nº 5162/2000)

Do ponto de vista quantitativo, o artigo mencionado ampliou o quadro de representantes de 12 para 22 conselheiros e, do qualitativo instituiu, como representantes da sociedade civil, organizações civis distintas do campo sócio assistencial, passando a ter assento no CMDCA – Mgá entidades como os sindicatos, as organizações de defesa de direitos, as associações de pais, as associações profissionais e associações de moradores. No que se refere à representação governamental, houve a inclusão de secretarias municipais como a de desenvolvimento urbano e habitação, transporte e meio ambiente e, o que mais nos chama a atenção foi a inclusão da UEM e do Núcleo Regional de Educação, pois são órgãos estatais mas da esfera estadual de governo, logo não são, necessariamente, representantes do executivo municipal e seu projeto eleito nas urnas, questão que retomaremos mais adiante.

Em janeiro de 2001, com o início de uma nova gestão do Executivo Municipal comandada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), esse processo foi consolidado pela Lei nº 5349/ 2001, que registrou também a mais significativa alteração legal promovida

pelo CMDCA – Mgá no que se refere ao Conselho Tutelar, cuja eleição de representantes passou a ser aberta a todos os eleitores da cidade. Apontado por vários autores como responsável por fomentar os espaços de participação e representação política, em Maringá, o PT também implantou o Orçamento Participativo (OP), sendo que:

Orçamento Participativo do município de Maringá/PR foi uma das propostas de campanha do PT, no ano de 2000, para o Executivo Municipal. [...] é visto como instrumento de cidadania, pois é o principal instrumento na construção de uma relação com a comunidade, podendo revelar muitas peculiaridades da prática administrativa da gestão local e apresentar a democratização deste poder e suas alternativas.[...] No ano de 2001 foram realizadas 15 (quinze) Assembléias Gerais e 6 (seis) Assembléias da 2ª rodada. [...] Do total das reuniões e assembléias, participaram mais ou menos 10 mil pessoas. Do total foram eleitos 438 delegados nas reuniões do Orçamento Participativo em 2001. (BRANDÃO e FERREIRA, 2002)

Neste sentido, a experiência do PT como gestor municipal em Maringá corrobora com as pesquisas que reconhecem sua importância, pelo Brasil afora, na criação de ambientes institucionais favoráveis à participação e a representação política. Nas entrevistas é reconhecida esta posição do PT enquanto gestor até mesmo pelos que não são a ele ligados, conforme segue depoimento da técnica entrevistada e de um conselheiro não governamental:

Para ser franca essa mudança foi por conta da administração do PT que colocou pessoas mais idealistas, que já tinham todo um histórico de luta pela questão dos direitos da criança e do adolescente, da efetivação do Estatuto.. [...] Acima de tudo acrescentou o Cidadania [á Fundação de Desenvolvimento Social], justamente pra trabalhar a questão dos direitos da cidadania. [...] Ela [gestora da época] é uma pioneira na instalação dos conselhos e das conferências no município, ela botou isso em prática aumentando a representação. (entrevista 9).

[...] Foi na época que o finado Jose Cláudio [prefeito eleito pelo P.T] entrou na prefeitura, e entrou com ele um pessoal na secretaria, na Fundação, que organizou um trabalho de organização junto aos sindicatos. (entrevista 1)

Para ilustrar a nova composição do CMDCA – Mgá a partir da lei em pauta apresentamos o quadro:

Segmentos	6ª - 2001 a 2003
Família	Núcleo Social Papa João XXIII
Família	Abrigo Deus Cristo e Caridade Cidinha
Família	Pastoral da Criança
Família	Vicentinos
Crianças de 0 a 6 anos	Grupo Espírita Allan Kardec
Crianças de 0 a 6 anos	Pastoral da Criança
Crianças e adoles de 7 a 18 anos	ABEC
Crianças e adoles de 7 a 18 anos	Casa Lar da Adolescente Talita
Pessoa com deficiência	AFIM
Pessoa com deficiência	ANPACIM
Categoria Profissional	NUCREAS
Categoria Profissional	NUCREAS
Associação de pais e mestres	APMF
Associação de pais e mestres	APMF
Sindicatos	SISMMAR
Sindicatos	SINTEEL
Associação de moradores	FEABAM
Associação de moradores	Ass. De Moradores C. João de Barroo
Entidades estudantis	UMES
Entidades estudantis	UMES
Defesa de Direitos	Comissão Local/MNMMR
Defesa de Direitos	OAB

Fonte: quadro elaborado a partir da pesquisa documental.

Constatado o aumento do número de representantes e, principalmente, a inclusão de organizações com perfil diferenciado, tanto na representação não governamental, quanto na governamental, passamos a indagar sobre qual concepção de representação política motivou tais mudanças.

Neste sentido, cabe destacar que em 1997 houve o cadastro, no conselho, do Programa Multidisciplinar de Pesquisa e Defesa da Criança e do Adolescente – UEM (Ata de 09/12/1997), organização que não realizava atendimento direto às crianças e adolescentes. Dois anos depois houve o pedido de cadastro da Comissão Local do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua – MNMMR, movimento social de defesa da criança e do adolescente. Dentre os princípios do Movimento destaca-se a nucleação de meninos e meninas, tanto para ouvi-los nas suas demandas, quanto para contribuir para a formação de educadores dentre esses adolescentes, no intuito de que passem a protagonizarem sua própria história. Contudo, o registro desta organização não foi acolhido de imediato pelo conselho e a polêmica em torno de seu registro durou mais de 6 meses, a alegação do conselho era de que o Movimento não tinha sede própria, nem desenvolvia um atendimento direto à criança e ao adolescente, dificultando que fosse avaliadas suas ações. Após as discussões e adequações exigidas pelo CMDCA – Mgá o pedido foi deferido.



Estas duas organizações sociais, uma gov. e a outra não gov., iniciaram o processo de alargamento da representação política no CMDCA – Mgá para além do campo sócio assistencial. Não estamos afirmando que estas organizações foram protagonistas da alteração legal. Mas, não podemos deixar de reconhecer que sendo as primeiras a participarem regularmente do Conselho, exercitando o direito a voz, contribuíram em muito com este processo de alargamento da representação.

Outro sujeito importante no processo de alteração da Lei e, conseqüentemente, do quadro de representação, foi o Ministério Público. Esta instituição acompanhava as reuniões do Conselho cumprindo seu papel de fiscalizador e manifestou-se quanto ao processo de eleição do Conselho Tutelar, ponto de partida dos debates em torno da alteração na Lei. Há registro em Atas da posição defendida pela Promotora de Justiça, com o teor que segue,

[...] a Promotora enfatizou a importância do colégio eleitoral e [...] disse ainda que a responsabilidade do voto é grande, pois este colegiado representa a comunidade por completa. (Ata de 16/02/1999)

[...] defende o direito das escolas municipais e estaduais votarem e até mesmo outros segmentos, pois em sua opinião este processo é um pleito e deve representar a toda comunidade e somente as entidades que irão votar representa uma parcela pequena da comunidade, ou seja, forma um colégio eleitoral pequeno. (Ata de 23/02/2000)

Como já dito, o Ministério Público do Paraná participou ativamente da elaboração do ECA e sua presença é ativa nesta política, sendo uma instituição de referência para os sujeitos que protagonizaram a história em pauta. Tanto que, para uma ex conselheira a mudança no quadro de representação era uma necessidade já identificada pelos operadores do direito, representados pelo Ministério Público do Paraná. De acordo com a entrevistada:

[...] Segundo orientação do Edson Seda, do Dr. Murilo José de Giacomo e do Dr. Souto Maior...[...], o Edson Seda eu sempre cito porque ele é considerado um dos principais articuladores do Estatuto da Criança e do Adolescente. [...] em várias capacitações que eu participei, ele dizia que só as entidades não representam a sociedade civil. Que tem que ter um cuidado, porque muitas vezes a entidade vai lá como participante pra ela puxar a brasa pra sardinha dela, o dinheiro do Fia, então, ela vai lá buscar os recursos mais pra sua área, não pensando no todo. [...]Então, acho que tem que ter ainda uma grande conscientização da sociedade civil e ela também fazer parte integrante, então vamos supor, a OAB, hoje a OAB faz parte da, do

conselho, a OAB a Associação Comercial, empresas, sei lá, empresas que tem projetos, eu acho que deveria haver uma nova reestruturação do Cmdca. (entrevista 8)

Mais do que reconhecer a importância da mudança legal a ex representante governamental lança uma provocação, quer seja, de que hoje se faz necessário uma alteração que inclua novos sujeitos políticos, como as Associações Comerciais<sup>15</sup>. Esta idéia é interessante quando consideramos a representação enquanto um processo que se estende ao longo do tempo e que há, frente aos dilemas contemporâneos, o surgimento de novos grupos. Portanto, há que se pensar constantemente na inclusão de novos sujeitos nos espaços públicos.

Contudo, a orientação legal não se efetiva por si só, pois exige mobilização social, tal como a luta pela implementação do ECA expressa nas palavras de ordem do MNMMR na década de 90: “O Estatuto ta ai, só falta cumprir”. Neste sentido, buscamos identificar quais sujeitos atuaram para fazer da orientação legal uma prática.

Para uma ex conselheira (governamental) deve ser reconhecido o papel do Fórum Regional AS/DCA – Assistência Social/Direitos da Criança e do Adolescente, espaço de mobilização e de articulação dos representantes destas políticas na região de Maringá, como canal de debates que alimentou as mudanças em pauta. Esta entrevistada considera que,

Toda a discussão, na época, foi justamente para descaracterizar a seguinte situação. Maringá foi uma das primeiras cidades no Brasil a instituir a Lei dos direitos e numa leitura totalmente restrita a criança em situação de vulnerabilidade, então ficava quase que um conselho da assistência social, que [quando criado] nem existia a discussão, pois o movimento na Assistência ganhou força só a partir de 93. E Maringá foi uma das primeiras do Brasil e com uma leitura muito similar a uma política da assistência social e não dos direitos da criança, para todas as crianças. [...] esse entendimento já tinha no Fórum regional que era da assistência e depois a gente fez junto com os direitos pra justamente mostrar a diferença de uma política pra outra. Esse movimento culminou na mudança da Lei que foi pra dizer o seguinte, nós precisamos trazer setores da sociedade, da educação, do esporte, da cultura, de defesa, de defesa de direitos. [...] Para mostrar que o direitos da criança não é restrito a rede sócio assistencial. (entrevista 5)

---

<sup>15</sup> Vale a pena lembrar que entidades ligadas ao Sistema S (Sesi, Senai, Sesc) estiveram presentes nas políticas anteriores ao ECA, na medida que impera nesta história programas de atendimento voltados para a qualificação profissional e colocação no mercado de trabalho, numa clara concepção de que ao “pobre” o melhor é o trabalho.

É importante considerar a função deste espaço, pois:

[...] Os fóruns de defesa das políticas sociais são espaços de participação popular, na maioria de âmbitos municipais e regionais, que contribuem para as discussões e reivindicações de assuntos de interesse da comunidade. Devem constituir-se em importantes mecanismos que viabilizem de fato, a força política dos representantes dos conselhos para a efetivação do controle social da administração pública. (SILVESTRE e GOMES, 2002, p. 115)

No entanto, em Maringá não se constituiu, durante o período em pauta, um Fórum Municipal que conectasse representantes e representados e, no Fórum Regional predominou discussões acerca da política estadual e das demandas regionais.

Para além de saber quem protagonizou a história, interessa-nos identificar os significados desta (re)configuração do quadro de representantes para os sujeitos que a vivenciaram. Uma ex conselheira não governamental entrevistada reconhece ter experimentado certo descontentamento frente à entrada de novas organizações civis no CMDCA- Mgá. Nas suas palavras,

[...] Quando teve a mudança da Lei, que trouxeram a sociedade pra participar, quando trouxeram sindicatos, eu fui uma que lutei contra, porque eu tinha uma visão tacanha da coisa. Ai depois que eu fui abrindo os meus horizontes e eu fui entendendo que havia sim a necessidade, que ao invés de dividirmos, iríamos somar. (entrevista 4)

A postura contrária quanto ao alargamento do colégio eleitoral e da composição do CMDCA – Mgá também pode ser observada no relato registro em Ata, tal como segue,

[...] defendeu [o presidente] que cada entidade se faz representar por pessoas de todas as classes sociais e condições sociais na proporcionalidade de sua meta de atendimento. Que a entidade se faz representar pelo auxiliar de serviços gerais ao diretor ou presidente, abrangendo também as diretorias de apoio formadas por cidadãos dos mais diversos segmentos, profissões e formação educacional, residentes nos mais diversos bairros da cidade. (Ata de 09/02/2000)

A resistência dos representantes oriundos das organizações sócio assistenciais à entrada de novos sujeitos políticos no Conselho demonstra que, num primeiro momento, esta representação além de presuntiva assumia para si o monopólio da legitimidade, concebendo o CMDCA – Mgá como espaço exclusivo destas organizações. Contudo,

esta mesma representação avalia que os debates em torno da mudança da Lei fomentados pelos novos sujeitos políticos foram educativos, tanto que, contribuíram para que mudassem de opinião.

A importância de alargar a representação no CMDCA - Mgá foi reconhecida em outra entrevista, através da seguinte opinião:

Eu acho que a maior participação da sociedade é interessante. Quem ganha com isso? Ganha a comunidade quanto maior for a participação. Porque ficar restrito a um número pequeno? Lógico que não vai ter 100% ali discutindo, interessado, mas pelo menos vai ampliando o conhecimento e os ensinamentos de como é que funciona o conselho. (entrevista 1)

Para a técnica entrevistada a entrada de novas organizações civis foi positiva, destacando as que são reconhecidas pela trajetória de luta pelos direitos da criança e do adolescente. A trajetória de lutas é um critério de legitimidade para a inclusão destas organizações no CMDCA – Mgá, característica já identificado em outras pesquisas sobre o assunto. No caso de Maringá a entrevistada diz:

Com certeza foi positivo [a ampliação do conselho], porque introduziu entidades que acompanharam todo o processo de construção e aprovação do Estatuto, da concepção da Doutrina da Proteção Integral. (entrevista 9)

Esta fala expressa a idéia de que há entidades que se legitimam pelo histórico de lutas em prol dos direitos da criança e do adolescente.

Por fim, reiteramos que, durante toda a década de 1990 não houve mudanças qualitativas, mas sim, quantitativas no quadro de representantes do CMDCA – Mgá. A tímida ampliação de 8 para 12 conselheiros, como já dito, foi provocada, a nosso ver, pelas alterações na estrutura administrativa do executivo municipal, do que pela mobilização da sociedade civil em prol de maior espaço de participação & representação. Já o segundo momento, no qual identificamos mudanças quantitativas e qualitativas, foi impulsionado pela participação de novos sujeitos políticos no CMDCA – Mgá, que através do direito à voz, provocaram o alargamento deste espaço incluindo organizações sócio comunitárias e de defesa de direitos.

Podemos concluir também que, por todo o período analisado, o quadro de representantes pautou-se na concepção da representação enquanto um retrato, uma miniatura da sociedade. No primeiro momento, retratou as organizações civis

prestadores de serviços junto às crianças e adolescentes pobres, institucionalizando uma representação que refletia, tal qual um espelho, a sociedade organizada em torno do atendimento às crianças e adolescentes. De acordo com uma ex conselheira governamental eram *entidades que trabalhavam com crianças e adolescentes. E, entre eles, definiram quem estava apto a participar do conselho.* (entrevista 8). Esta fala contribui em muito para ilustrar que a “representação presuntiva” permeou a criação CMDCA –Mgá, uma vez que foi resultado da ação de sujeitos políticos que tomaram para si a responsabilidade de falar em nome da sociedade civil no que se refere à adequação da política de atendimento à criança e ao adolescente ao ECA. E no segundo momento, ainda que novos sujeitos tivessem entrado em cena, a ampliação seguiu a mesma lógica, ou seja, na idéia que era necessário trazer para o conselho mais organizações civis que tivessem ligação, direta ou indireta, com a temática da criança e do adolescente. Neste sentido, nos parece que o aumento da representação foi norteador pela concepção de que quanto maior o número de organizações civis compondo o conselho, maior a sua representatividade.

Outra característica comum é que no CMDCA – Mgá se exerce uma representação coletiva, ou seja, não são os indivíduos autorizados a comporem o conselho, mas sim as organizações civis. Esta especificidade já fora identificada pelas pesquisas realizadas por Lüchmann, que apresenta alguns elementos da representação conselhistas:

[...] participação e representação individual e coletiva; voluntária (e, portanto, radicalmente diferente da atuação política profissional e com todas as consequências desta implicação) e com escolha de representantes mediante processos de escolha variados (fóruns, eleições, indicações etc) (LUCHMANN, 2007, p. 150).

De fato, as Leis em análise autorizam as organizações civis (representação coletiva) a representarem à sociedade civil. E estes representantes atuam de forma voluntária no conselho, arcando com os “custos da participação”. Além do caráter coletivo e voluntário, Lüchmann diz ainda que um dos argumentos encontrados para legitimar a representação conselhistas é experiência acumulada por estas organizações sociais a partir do atendimento prestado. Nesta pesquisa, os sujeitos políticos entrevistados corroboram com esta concepção, dizendo que as organizações civis são autorizadas a comporem o Conselho justamente pelo trabalho que desenvolvem na cidade. Nesta mesma perspectiva, uma entrevistada disse que é o acúmulo teórico, o

conhecimento que sua organização tem sobre a temática e a intervenção social que realiza que a autoriza a exercer a representação conselhistas. Este critério nos remete ao início da representação parlamentar, quando os representantes eram escolhidos entre os notáveis, ou seja, a concepção de que a política é um campo para preparados, para capacitados, tal como no advento da representação política nos espaços tradicionais, como analisa Manin (1995). Neste sentido, a representação conselhistas sugere a permanência da expertise, mas agora atualizada pela experiência do atendimento e histórico de lutas (capacidade civil) num campo específico de políticas públicas, tal como apontou Almeida (2010).

Tão importante quanto quem representa é a identificação dos procedimentos empregados para legitimar esta atividade. A autorização, como já dito, é elemento fundamental para se compreender a representação política. Não é muito lembrar que nos espaços tradicionais de representação política a autorização é dada pelo voto do eleitor. É através do voto, do sufrágio eleitoral, que os representantes são legitimados a exercerem seus mandatos. No caso do CMDCA – Mgá a autorização é dada por processo de escolha entre as já denominadas organizações civis, ocorrendo a cada dois anos. Portanto, analisamos, sob a perspectiva das Leis já citadas, os mecanismos formais para a escolha dos representantes não governamentais no CMDCA – Mgá.

### 2.3. O processo de escolha/autorização dos representantes conselhistas

De acordo com Lüchmann não existe um único procedimento de autorização quando se trata dos conselhos gestores de políticas públicas. A partir desta constatação buscamos identificar, na legislação em pauta, os mecanismos de escolha/autorização dos representantes governamentais e não governamentais no CMDCA – Mgá..

A representação governamental é definida pela Lei, a qual estabelece os órgãos públicos com direito à vaga no conselho. A Lei nº 2773/1990 apenas nomeou as políticas que deveriam compor o conselho e, a partir de 1994 até 2001, o texto legal estabeleceu que o titular da pasta deveria ser o conselheiro. A partir da lei complementar de 2001, o secretário municipal passou a indicar o representante. De qualquer forma, a escolha da representação governamental é atributo do chefe do executivo municipal, cuja legitimidade é assegurada pelas urnas, ou seja, a representação conselhistas configura-se como uma transferência da legitimidade, institucionalizando o “representante do representante”, que tem como função mediar a relação entre o conselho e o executivo.

No que se refere à escolha da representação não governamental observamos que esta se dá em reuniões com as próprias organizações civis. Desde a Lei de nº 2773/90 até o ano de 2000, o mecanismo de escolha empregado foi a realização de reuniões ampliadas com as entidades da rede de atendimento à criança e ao adolescente. No entanto, destacamos que a referida Lei garantiu ao T.E.M.M uma titularidade nata, conforme destacamos no texto legal,

§ 4º - As entidades não governamentais serão representadas pelo Trabalho e Encaminhamento do Menor de Maringá – T.E.E.M., e mais 03 (três) representantes de entidades da Sociedade Civil, escolhidos pelo voto das entidades que fazem parte do programa, legalmente constituídas e diretamente ligadas à defesa ou atendimento à criança e ao adolescente, em funcionamento há mais de 2 (dois) anos. (Lei nº 2773/90)

Como se vê acima o T.E.M.M recebeu o status de representante nato e, este fato não é um detalhe sem importância, pois indica que a referida organização prescindiu de autorização e de qualquer procedimento de responsividade para com os representados. Dentre as entrevistas com a conselheira governamental encontramos uma explicação para esta representação nata, quando relata,

[...] Eles [o grupo que formulou a lei de 1990], na época, acharam por bem o T.E.M.M ter a cadeira cativa porque aí tinha o poder de controle sobre as ações do conselho. Não é porque implantou o Estatuto que todo mundo já tava na plena democracia, ainda existia aquela idéia de segurar as coisas, de ter o comando. [...] não podia deixar muito livre porque a gente não tinha um parâmetro de funcionamento, tinha que ir partindo para a organização. [...]o pessoal tinha aquela metodologia de trabalhar rígido, seguro, então eu acho que foi por esse motivo que eles fizeram desta forma. (entrevista 5)

Há que se acrescentar a esta situação o fato de que o T.E.M.M. era presidido pelo promotor de justiça a quem foi atribuído o papel de proponente e articulador da criação do conselho e, que, presidiu o CMDCA – Mgá durante a primeira gestão. De toda forma, a entrevistada contribui com a constatação já exposta sobre as reminiscências, os vestígios que marcam a história desta política pública em Maringá, ou seja, de que as entidades preocupavam-se em não perder o controle sobre a política de atendimento em curso no município.

Cabe destacar que a escolha dos representantes não governamentais durante a década de 1990 ocorreu em Reuniões Ampliadas, nas quais os candidatos eram

apresentados compondo chapas, sendo que não há registro de disputas entre as organizações civis sobre o processo de escolha de seus representantes. A aprovação dos representantes por unanimidade entre os presentes nas reuniões ampliadas foi uma constante na trajetória do CMDCA – Mgá. Porém, estas reuniões contavam com a presença da representação governamental e, há Atas, que mostram a influência desta representação no processo de escolha, chegando a ser solicitado que a gestora da FDSM indicasse pessoas compromissadas e capacitadas para exercerem a representação.

A primeira mudança significativa na forma de escolha da representação não governamental ocorreu em 1994, quando se extinguiu a titularidade nata do TEEM, conforme consta no texto legal abaixo,

Parágrafo 4º - As entidades não-governamentais serão representadas por 06 (seis) membros efetivos e 06 (seis) suplentes, eleitos pela Assembléia Geral das Entidades Assistenciais diretamente ligadas à defesa e ao atendimento à criança e ao adolescente.( Lei nº 3522/94)

Esta alteração nos permite afirmar que houve um avanço no sentido dos preceitos democráticos, pois as organizações civis passaram a escolher todos os seus representantes e não mais se submeteram a uma representação dada a priori.

A leitura atenta desta Lei complementar mostra que houve também uma mudança na redação quanto à definição de quem pode escolher os representantes não governamentais, adequando-o ao ECA, pois passou a exigir o cadastro das organizações civis no CMDCA – Mgá como requisito para participarem da escolha dos representantes. Porém, a Lei manteve também o cadastro junto à FDSM, indicando a tentativa desta Fundação em manter certo controle sobre as entidades. Frente a esta normativa o CMDCA – Mgá deu início ao processo de cadastro das organizações sociais conforme consta no “Livro de Registro de Correspondência do CMDCA”. Este procedimento gerou uma das primeiras resoluções emitidas pelo CMCA – Mgá, tal como segue,

Recomenda-se às entidades assistenciais que atendam crianças e adolescentes a rigorosa observância e adequação de seus Estatutos aos dispositivos da Lei nº 8.069/90 e inscrição de seus programas no CMDCA. (Resolução nº 004/91)

Contudo, não há nas Atas pesquisadas nenhuma referência aos critérios de avaliação para conceder o cadastro. Neste sentido, ainda que o conselho de direitos tenha orientado a “observância ao ECA” os registros foram concedidos de forma quase



que automática, pois não foi estabelecido requisitos mínimos a serem cumpridos pelas organizações civil. Portanto, o atendimento prestado autorizou as organizações civis votarem e serem votadas no processo de escolha dos representantes da sociedade civil junto ao conselho. O critério de registro foi alterado na gestão de 2001 a 2003 do CMDCA – Mgá, que passou a exigir das organizações civis a apresentação de um projeto político pedagógico e de relatórios de trabalho para concedê-lo e ou renová-lo.

No que se refere ao processo de escolha, propriamente dito, há que se considerar uma mudança importante a partir da Lei de nº 5162/2000 e da de nº /2001, que instituíram a realização de Assembléias específicas ao segmento com cadeira no conselho, conforme reza o parágrafo a seguir:

§ 5º Os Representantes não governamentais serão eleitos pela Assembléia Específica das Entidades e/ou organizações que representam, referendadas na Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. (Lei nº 5162/2000)

Seguindo esta orientação legal, as organizações civis foram divididas em segmentos e a escolha dos representantes passou a ocorrer entre pares, em Assembléias Específicas. Para efetivar este procedimento o CMDCA – Mgá instituiu a realização de 10 Assembléias de segmento, nas quais são escolhidos os conselheiros titular e suplente que são posteriormente referendados durante a Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. As Conferências constituem espaço de participação direta para avaliação e estabelecimento de diretrizes de ação para o conselho, tema que será tratado no tópico sobre a comunicação entre representante e representado. Esta divisão em segmento distancia ainda mais a representação conselhistas do princípio da igualdade numérica, típica da representação nos espaços tradicionais, pois há disparidade entre os distintos segmentos, tanto no que se refere ao número de organizações civis que compõem cada segmento, quanto ao número de pessoas que elas representam. Para ilustrar tal disparidade, recorreremos ao processo de escolha da representação não governamental do 6º mandato, ocorrida em assembléias de segmento, conforme mostra o quadro abaixo:

Segmento	Nº de votantes
01 Entidades e ou programas de atendimento a crianças de 0 a 06 anos.	23
01 entidades e ou programas de atendimento de a crianças e adolescentes de 07 a 18 anos incompletos.	Não encontramos a lista
02 representantes de entidades e ou programas de atendimento à família;	16
01 representante de entidades de atendimento às pessoas portadoras de deficiências;	20
01 representante de organizações das categorias profissionais;	33
01 representante de associações de pais e mestres	45
01 representante de organizações sindicais;	7
01 representante de associações de moradores de bairros;	8
01 representante das entidades estudantis para alunos com idade acima de 16 anos;	4
01 representante das organizações de defesa dos direitos da criança e do adolescente. (5162/2000)	5

Fonte: Elaborado a partir da pesquisa documental.

Os números expostos no quadro mostram que não há uma participação expressiva em nenhum dos segmentos com assento no CMDCA – Mgá. O maior número de pessoas esteve no segmento Pais e Mestres, com 45 pessoas e, a maioria era de escolas municipais, pois foi feita uma mobilização, através da Secretaria Municipal de Educação, para que os representantes das escolas comparecessem à Assembléia. A mobilização por parte de agentes governamentais também se deu no segmento Categoria profissional, através das assistentes sociais que estavam na gestão da SASC/PMM e que acessaram o Nucreas – Núcleo Regional do Conselho de Serviço Social. Além do NUCREAS, escolhido representante do segmento, estiveram presentes o CRP – Conselho Regional de Psicologia e a OAB e, sem representação institucional havia uma médica pediatra e um contador na reunião. Observamos que a OAB, apesar de participar desta reunião, foi eleita representante pelo segmento Defesa dos Direitos apontando para a possibilidade de uma dupla representação caso não se defina parâmetros para restringir a participação em nome de apenas um segmento. Quanto ao segmento movimento estudantil, observamos que apenas a UMES – União Maringaense de Estudantes Secundaristas, entidade que sofre com refluxos no seu funcionamento, e o DCE – Diretório Central dos Estudantes da UEM, compareceram à assembléia<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Mesmo que não esteja no período delimitado nesta pesquisa é importante dizer que este segmento tem apresentado pouca participação no conselho. Na escolha de 2003 o DCE/UEM enviou um ofício

Observamos que durante o período em que se deram as discussões para a mudança na Lei, a Comissão Local do MNMMR realizou atividades em parceria com a UMES, o que a meu ver, levou a sugestão desta entidade na composição do conselho.

De forma geral, as alterações em Lei quanto ao processo de escolha da representação não governamental podem ser resumidas por dois episódios. O primeiro foi quando o T.E.M.M. deixou de ser representante nato, em 1994. O segundo foi em 2000 quando as organizações civis foram divididas em segmentos e passaram a se reunir em Assembléias próprias, considerando que este procedimento não leva em conta as diferenças quantitativas, ou seja, a escolha/autorização não está relacionada ao número de organizações do mesmo segmento, da mesma forma que não decorre do número de pessoas por elas representado. No entanto, estas mudanças não alteraram o fundamento de que a representação não governamental é escolhida entre pares, ou seja, no CMDCA – Mgá há um procedimento único, quer seja, o encontro entre as organizações civis no qual se dá a escolha do representante.

Ainda tratando dos mecanismos de escolha/autorização que permeiam a representação conselhistas consideramos interessante trazer à tona como a escolha se dá no interior das organizações civis, lócus de onde emergem os sujeitos que as representam. A maioria dos entrevistados identificou dois requisitos para tal escolha, sendo eles, a disponibilidade de tempo e o conhecimento sobre o tema. Para ilustrar esta afirmativa contamos com as seguintes falas:

A gente indica pra trabalhar, tanto no CMDCA, quanto no Fia, quanto no Conselho de Municipal de Saúde, aquela pessoa que tem uma disponibilidade de tempo e também que já tem a experiência na área. aquela pessoa que tem mais conhecimento na área.( entrevista 4)

Olha, esse processo ele é meio aleatório assim (risos), quem ta afim, quem se identifica, quem tem disponibilidade. [...] Não tem uma votação, pelo menos agora não, não sei se historicamente existiu algum outro processo, algum outro critério para escolher, mas hoje em dia não. (entrevista 6)”

Normalmente nem é escolhido, a diretoria impõe a um ou dois. (entrevista 7)

[...]Se a pessoa trabalhava na área, tem um certo conhecimento naquela área, essa é a pessoa indicada para nos representar. Porque não adianta a gente colocar lá alguém que não sabe, que não entende

---

declinando de sua participação no CMDCA, pois considerava não ser de sua competência tal política. Neste ano foi escolhido um representante de uma faculdade particular, mas este era ligado a uma entidade social, daí seu interesse pela vaga.

nada, pois no momento da discussão se você não tiver convicção daquilo que ta falando ai serve até de motivo de chacota dos outros conselheiros. Então o que é que a gente fazia, escolhia as pessoas certe para o lugar certo.(entrevista 2)

Merece destaque a fala ex conselheira governamental da UEM, pois traz uma contribuição que nos permite afirmar que, no âmbito do conselho, há uma representação coletiva que se legitima no conhecimento sobre o tema. Para esta ex representante sua atuação foi em nome de um coletivo dentro da própria universidade e destacou que esta escolha decorreu do trabalho de pesquisa e extensão desenvolvido pelo Programa no campo dos direitos da criança e do adolescente. De acordo com a ex conselheira:

O PCA colocou-se como parte do processo de escolha dentro da universidade, tem que ser alguém que esteja envolvido com a temática, que conheça e tenha intervenção na realidade. (entrevista 3)

Estes achados apresentados por nós são condizentes com a análise de Lüchmann, que salienta entre as especificidades da representação conselhistas, o seu caráter voluntário, que exige disponibilidade pessoal, e o conhecimento acumulado sobre o tema. Neste sentido, as organizações não realizam votações para escolherem seus integrantes, mas escolhem entre si o mais apto, tanto que, na grande maioria os representantes não governamentais são integrantes da diretoria das organizações civis e não pessoas atendidas pela mesma. Esta realidade é apontada por pesquisas que identificaram um perfil elitizado dos conselheiros, que possuem um nível de escolaridade e renda superior tanto a média nacional, quanto com relação aos sujeitos que participam do Orçamento Participativo. (TONELLA, 2004)

Os critérios em pauta são elementos que compõem os custos da participação e interferem na qualidade da paridade, pois tanto pode inibir representantes menos preparados e ou familiarizados com os embates políticos a se manifestarem nos espaços públicos, quanto pode dificultar a participação daqueles que tem uma rotina de trabalho distinta do campo sócio assistencial.

Em se tratando da paridade é importante destacar que esta é uma característica fundante dos conselhos gestores de políticas públicas e, no caso do CMDCA – Mgá, foi respeitada desde a sua primeira gestão. Mas, a paridade concebida na Lei fundamenta-se na igualdade numérica e, desta forma, não pode ser traduzida em paridade política. De acordo com Lyra (2007) a paridade entre governo e sociedade civil é questionável diante de entidades dúbias, ou seja, que exercem funções públicas, mas são de caráter

privado. O autor propõe que a paridade deve ser dada entre o poder executivo e as organizações públicas, a fim de evitar que entidades “dúbias” comprometam a possibilidade de paridade política.

No caso do CMDCA – Mgá este debate foi acessado diante da constatação de que há na sua composição, especialmente entre 1991 a 2001, organizações de caráter híbrido ou misto, levando-nos a tratar de uma “representação ambígua/dúbia”. Neste sentido, cabe destacar que a extinta F.D.S.M, gestora da assistência social e representante governamental, era uma organização composta de um conselho deliberativo formado por representantes das organizações civis mas, com autonomia jurídica frente à Prefeitura Municipal. No entanto, a presidência desta Fundação era indicada pelo executivo municipal, que também cedia funcionários e custeava suas ações, ligando-a, na prática, ao poder executivo. A história desta Fundação mostra que seu direcionamento sempre se deu pelo governo municipal, sendo seu conselho deliberativo pró forma. Não nos ateremos a esta constatação, mas com certeza, a criação de uma Fundação Mista sinaliza para uma leitura política de que a Assistência Social era campo de ação prioritariamente da sociedade civil, ainda que permeada por parcerias, uma vez que a Prefeitura associou-se às organizações sociais da época para desenvolver as atividades dessa política.

O hibridismo constituinte da F.D.S.M, representante governamental, também foi identificado na representação não governamental exercida pelo TEMM<sup>17</sup> – Trabalho e Encaminhamento do Menor de Maringá, criado por Lei Municipal nº 2.227/87 de 25/08/87 e que teve seu Estatuto registrado em Cartório em agosto de 1989, o qual no Art. 1º diz tratar-se de

[...]entidade civil, de caráter beneficente, com duração indeterminada, sem fins lucrativos, sem distinções políticas, religiosas ou raciais e condições sociais. Parágrafo Único – A entidade criada por este Estatuto, fica vinculada à Fundação de Desenvolvimento Social de Maringá.

Esta entidade estruturou-se com o seguinte organograma: Conselho Deliberativo, Presidente, Conselho Fiscal, Diretoria Executiva e Diretor Administrativo. Seu caráter híbrido está justamente por ser, estatutariamente, definida como não governamental, contando com uma diretoria não governamental, mas com a direção administrativa

---

<sup>17</sup> As informações sobre o T.E.M.M foram encontradas em documentos que compõem o acervo da Sra. Bernadete Barusso, ex conselheira do CMDCA – Mgá, que gentilmente nos emprestou.

indicada pelo executivo e com funcionários técnicos e administrativos, bem como com a manutenção de suas atividades, custeados pelo governo municipal.

Outro dado que nos leva a problematizar a paridade é a inclusão da Universidade Estadual de Maringá e do Núcleo Regional de Educação, a partir de 2001, enquanto representantes governamentais. Estas instituições são vinculadas ao Governo de Estado, portanto, fogem à coordenação do governo municipal, podendo inclusive, ser ocupado por sujeitos de oposição ao mesmo, logo não garante a paridade nem mesmo numérica entre governo e sociedade civil ao considerar que o CMDCA – Mgá é um órgão de gestão municipal.

Mais um elemento que problematiza a paridade é a dinâmica das reuniões estabelecida no Regimento Interno. Esta normatização diz, no seu Art. 8:

O Plenário só poderá funcionar com número mínimo da maioria absoluta e as deliberações serão tomadas por maioria dos votos dos conselheiros presentes” (Regimento Interno do conselho de 1991 e de 2001)

Diante do exposto, destacamos que a contagem do quorum mínimo não leva em conta a paridade, ou seja, as reuniões plenárias são realizadas sem que haja paridade entre governo e sociedade civil. Portanto, há paridade na composição, mas não há a necessidade legal de sua garantia para o funcionamento do conselho. Nas Atas da primeira década de atividade do CMDCA – Mgá não se tem registros sobre a contagem inicial dos representantes para se dar início às reuniões. Foi a partir da 6ª gestão do conselho, iniciada em 2001, que se passou a realizar a contagem formal do quorum antes de se iniciar os trabalhos, mas não a paridade.

Diante destas situações, quer sejam, o caráter ambíguo da extinta F.D.S.M e do T.E.M.M, que já não mais atuam enquanto representantes, da inclusão da UEM e do Núcleo Regional de Educação como representantes governamentais, mas de outra esfera de governo e, ainda, do funcionamento do Conselho sem que o quorum mínimo seja paritário, ousamos afirmar que, a paridade instituída em Lei não garante, na prática conselhistas, a participação e a representação política pautada na igualdade. Desta feita, é possível afirmar que entre a institucionalização dada em Lei e as ações que constituem a representação conselhistas está o cotidiano do campo da política, repleto de contradições e em constante disputa pela posição de seus integrantes.

## 2.4. Aspectos da representação no CMDCA- Mgá para além do ato normativo

É importante destacar, como já anunciado na apresentação deste trabalho, que a maioria dos ex conselheiros entrevistados não questiona a legitimidade da representação não governamental, nem mesmo chegam a problematizá-la. Neste sentido, as entrevistas foram mais enfáticas, mais ricas ao analisarem a representação governamental.

De acordo com a maioria dos ex conselheiros entrevistados, a representação governamental é passiva, indo ao encontro de pesquisadores como Carneiro, que diz,

[...] geralmente os membros governamentais nomeados como conselheiros não tem poder real de decisão, uma vez que o processo decisório no âmbito administrativo muitas vezes não leva em consideração as discussões que acontecem no conselho. (CARNEIRO, 2002, p. 284)

O autor afirma que a representação governamental é residual, apesar de ter mais condições de arcar com os custos da participação, pois a exerce em horário de expediente e é mais familiarizada com os procedimentos administrativos da gestão pública. Sua pesquisa verificou que os representantes governamentais comparecem menos às reuniões do que os não governamentais, apontando para a falta de compromisso com a agenda e deliberação que cabe ao conselho.

No caso do CMDCA – Mgá, os entrevistados avaliaram que os representantes governamentais são menos comprometidos e estão no Conselho pro forma, mais para cumprir uma determinação da chefia do que por envolvimento com a política dos direitos da criança e do adolescente, tal como podemos ver nas falas abaixo:

[...] Muitas vezes os representantes do poder publico vão lá e não dizem porque. (entrevista 1)

[...] eu acho que os governamentais não se envolvem com todo o rigor, com todo o entusiasmo como o da entidade particular, da entidade privada.(entrevista 7)

Em minha opinião o representante governamental cai de para quedas, porque o secretario que ele representa determina. Ele não representa o governo, porque muitas vezes o governo toma atitudes que vão contrárias ao que o CMDCA deliberou, e isso por conta de que não há uma conversa entre eles, para ali naquela pessoa. [...] Até porque ela não se identifica com a causa, ela ta ali, é um dia de serviço, um meio dia de serviço que ela vai deixar de ta lá na secretaria e ta lá no Conselho. Isso é o meu ponto de vista, até na questão da postura da pessoa na reunião, ela não se manifesta, ela ta ali e não sabe o que está

acontecendo. Vota assim, vê que ta todo mundo com o crachá erguido então também ergue [...]. (entrevista 6)

Também a técnica entrevistada reforça esta idéia e tece críticas quando a representação governamental dizendo:

[...] Com toda franqueza eles estão lá pro forma, são indicados por ofício e às vezes comparecem, quando convocados, mas não tem articulação, não tem integração, não funciona mesmo. (entrevista 9)

Entretanto, ao balizarmos estas avaliações pela influência e pelo direcionamento que o segmento governamental ocupa neste espaço e, não pelo número de representantes governamentais que são assíduos e propositivos no conselho, temos que relativizá-las. O olhar crítico sobre a suposta passividade da representação governamental fundamenta-se pela constatação de que a secretaria que coordena a política dos direitos da criança e do adolescente segue uma trajetória crescente no que tange à sua participação no CMDCA- Mgá. Com exceção do primeiro mandato, no qual há a predominância da representação não governamental, a partir do segundo mandato é notório o aumento das falas “em nome do governo”, bem como uma atuação ativa, passando a abrir as reuniões, a expor a pauta, a encaminhar propostas e falar em nome do conselho em outras instâncias políticas.

Cabe ressaltar que o Conselho de Direitos é um órgão deliberativo e autônomo frente ao poder público, mas este tem a responsabilidade de fornecer as condições materiais e técnicas para o seu funcionamento. A autonomia política permeada pela dependência administrativa e funcional foi problematizada por pesquisadores, como Agnes Souza (2008), ao afirmar que há uma semi-autonomia (SANTOS, *et alli*, 2004) dos conselhos resultante do seu caráter híbrido (estado e sociedade civil). O CMDCA – Mgá foi inicialmente vinculado à extinta FDSM- Fundação de Desenvolvimento Social de Maringá/ PMM, criada pela Lei 678/68 e que adquiriu personalidade jurídica com registro em Cartório de Títulos e Documentos em agosto de 1976. Esta fora reestruturada em 2001, tornando-se Fundação de Desenvolvimento Social e Cidadania de Maringá – Fundesc, que por sua vez, fora extinta e substituída pela Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania de Maringá.

Neste sentido, é importante salientar que a extinta FDSM (atualmente é a Secretaria de Assistência Social e Cidadania), além de ser responsável pela estrutura de funcionamento do conselho, responde pela política de assistência social e dos direitos da



criança e do adolescente no município. A esta secretaria compete, inclusive, o papel de articuladora junto às demais secretarias correlatas ao segmento em pauta, logo, é quem efetivamente representa o governo municipal e sua posição frente aos debates e, em última análise, é quem exerce influência sobre os integrantes da bancada governamental. Fazendo uma analogia com o poder legislativo este representante seria o líder de bancada, dando direção à representação governamental. Esta observação se faz relevante, na medida em que relativiza a passividade da representação governamental.

Outro indicador de que esta secretaria é um representante governamental ativo é que o titular da pasta sempre assume a representação no conselho. Neste sentido, encontramos a seguinte fala:

[...] Sempre é solicitado às secretarias municipais que encaminhem pessoas que tenham afinidade com criança e adolescente, com o conselho e que vão lá saber o que estão fazendo. [...] Não adianta ir uma pessoa que nunca ouviu falar de um conselho, que não sabe nem o que que é o Conselho Tutelar, o Conselho de Direitos né. Se bem que existe capacitação, mas tem que ter afinidade, se não a pessoa não tem muita capacidade. (entrevista 8)

Para outra entrevistada há a necessidade de representantes com autonomia e que tanto “falem em nome do governo”, quanto “fale em nome do conselho” junto ao governo, considerando que a política dos direitos é transversal às demais e não pode se limitar à assistência social. Neste sentido, diz que no mandato de 2001 a 2003 houve a preocupação de indicar os secretários municipais, enquanto titulares no conselho, a fim de envolvê-los na articulação desta política. De acordo com a entrevista:

Eu acho que o caminho da representação governamental, na gestão que eu participei de 2001 a 2004, foi bem tranquilo, como gestora você mobiliza os gestores da política. E nós fizemos um movimento muito forte de trazer a Educação pra assumir mais de perto a política dos direitos da criança, tanto que a secretária foi a vice presidente do conselho no [...] Da saúde a gente tinha uma representação ativa e também do esporte. Foi uma conversa feita entre os secretários de ter essa representação. (entrevista 5)

De fato, a documentação confirma que nesta gestão a secretária de Educação participou ativamente durante o mandato, juntamente com a secretaria de Assistência Social. Mas, quanto às demais políticas, os secretários participaram das primeiras reuniões e em pouco tempo indicaram substitutos, alegando incompatibilidade de

agenda. Contudo, os indicados como substitutos eram diretores, ou seja, sujeitos diretamente ligados à gestão da política.

Por fim, reiteramos que apesar da avaliação dos entrevistados de que os conselheiros governamentais não atuam ativamente no conselho a pesquisa documental mostra o papel ativo e crescente do gestor da política em pauta. Esta atuação se dá, tanto atuando como coordenador da representação governamental e direcionando a postura de seus integrantes, quanto assumindo uma postura ativa nas plenárias do Conselho, direcionando os debates e as propostas a serem votadas. É importante considerar ainda que, a representação governamental, enquanto gestora, tem um forte aliado no conselho, quer seja, a equipe de assessoria que, age pautada na competência em critérios técnicos, mas é subordinação ao gestor, logo, as informações chegam primeiro nas mãos da representação governamental.

No que se refere à representação não governamental, os entrevistados foram menos expressivos em suas lembranças, contudo, é possível afirmar que impera a seguinte concepção:

[...]A sociedade ela é mais participativa do que o poder público, ela assumia a presidência, os cargos etc, porque existia mais interesse. Porque? Porque eles viviam o momento com as suas entidades, então eles estavam ali querendo defender, ver o que poderia ser melhor para própria entidade, ver como é que a entidade dele poderia ser conduzida, como é que poderia se desenvolver.[...]Porque a entidade está lá e puxar brasa pra que? **Para a sua sardinha**, para a sua comunidade. (entrevista 7)

Na maioria das entrevistas aparece uma leitura semelhante a esta fala, ou seja, de que as organizações não governamentais são mais atuantes no conselho, justamente porque são motivadas por questões práticas, como a troca experiências e o acesso a critérios públicos para a execução de suas atividades e, fundamentalmente, às informações que possibilitem recursos públicos.

De acordo com ex conselheiro não gov:

Normalmente não busca a representatividade dos direitos, [a entidade] busca mais a representatividade financeira, mais como meta de toda entidade é busca mais dinheiro do conselho, e não mais representação e participação em política. (entrevista 7)

Uma outra ex conselheira resume a motivação das organizações sociais para atuarem no Conselho em, *“se fosse definir em duas palavras [porque as entidades participam], diria, política e financeira, tem gente com essas duas intenções.”* (entrevista 6)

Do ponto de vista do comprometimento com as ações do Conselho a pesquisa documental mostra que a representação não governamental ocupou, por todo o período investigado, a presidência. Este fato mostra que, esta representação, responsabilizou-se pelo conselho, uma vez que compete ao presidente uma série de atribuições, como definir a pauta das reuniões, representar o Conselho em atividades externas à rotina conselheira e a responder em nome do conselho perante a opinião pública e a outros poderes constituídos. De acordo com o Regimento Interno do CMDCA – Mgá, a presidência é a “representação máxima”.

Contudo, a função de presidente, por si só, não garante a condução política dos debates, pois sua principal atividade é definir a pauta de reuniões, que tem forte influência das demandas externas ao conselho, tais como aprovar ou não projetos a serem desenvolvidos com recursos do governo de Estado e da União. A construção da pauta é um ação direcionada pela assessoria técnica, na medida em que concentra a documentação recebida dos diversos órgãos envolvidos com a política dos direitos da criança e do adolescente. Neste sentido, ainda que atribuída à representação não governamental, sua autonomia é relativizada pela competência técnica, ligada ao gestor municipal. Esta afirmativa se fundamenta na minha experiência enquanto equipe de assessoria ao conselho e é também identificada na seguinte fala,

[...] não dá nem tempo de definir uma pauta [do conselho], o Conselho anda tão atribulado de coisas que vem do governo Federal pra você fazer através do conselho[...] (entrevista 7)

Diante do exposto, é possível relativizar a concepção de que os representantes não governamentais são mais ativos no conselho, pois o maior comparecimento às reuniões não é sinônimo de uma representação que seja efetiva na tomada de decisão.

Para avançar a análise sobre a atuação dos conselheiros buscamos dados sobre a dinâmica de funcionamento do CMDCA – Mgá, que se constitui de reuniões ordinárias e extraordinárias. Estas reuniões são instituídas com o rigor de uma Assembléia na qual apenas o plenário tem o direito ao voto, mas que, diferentemente das Assembléias do Legislativo, são abertas à população, que pode se manifestar e fazer uso da palavra.

A dinâmica das reuniões do conselho é definida no Regimento Interno e consiste em aprovação da Ata anterior, leitura e aprovação da pauta. A abertura da reunião e o encaminhamento da pauta são de responsabilidade do presidente que, conta a assessoria técnica vinculada ao gestor municipal para explanar sobre os temas em discussão e, após os debates e não estabelecido posição consensual é aberto o processo de votação. As propostas aprovadas são encaminhadas aos órgãos responsáveis pela execução, quer seja em forma de resolução, quer seja uma recomendação, quando se trata de decisões que fogem à alçada do conselho. Frente a esta dinâmica investigamos as Atas a fim de identificar os sujeitos que mais expuseram suas posições e propuseram encaminhamentos às questões em pauta.

A leitura das Atas permite afirmar que a representação governamental faz, constantemente, uso da fala nas plenárias do conselho para trazer informes sobre a gestão municipal, estadual e nacional, para convencer os conselheiros de que determinado projeto é o mais adequado e também para justificar-se diante do não cumprimento de determinada resolução do conselho. Também há registro da participação de profissionais do órgão gestor, explanando sobre os pontos de pauta e prestando esclarecimentos técnicos, no intuito de subsidiar as posições a serem tomadas com as votações. Somando as falas do representante governamental e do técnico afirmamos que há uma forte influência deste segmento nas deliberações do conselho durante o período investigado por este trabalho.

Outro indicativo das relações políticas travadas durante as reuniões plenárias do Conselho é a ocorrência de votações, pois o voto significa tomada de decisão e é um importante instrumento para o exercício da representação. Na maioria das reuniões realizadas durante os seis mandatos do conselho em análise foram poucas as que tiveram processo de votação. Para ilustrar esta realidade tomemos como exemplo o primeiro mandato do conselho (1991 -1993). Neste, foram 29 reuniões e em apenas 6 (seis) delas houve votação, sendo que não há registro de debates em torno de posições, mas de propostas aprovadas por consenso. Mesmo nas reuniões do 6º mandato, com a ampliação qualitativa do quadro representativo, o procedimento de deliberação não é permeado por votações disputadas. Minha participação em muitas das reuniões me permite afirmar que antes de temas polêmicos irem para votação, representantes buscam articular o consenso, quer seja durante as reuniões, quer seja antes das mesmas ocorrerem. Neste sentido, reiteramos que na maioria das reuniões o CMDCA – Mgá operou através de uma dinâmica consensual e foi permeada por assuntos

administrativos, tais como o cadastro e funcionamento de entidades, o repasse de recursos públicos, as campanhas de arrecadação do imposto de renda, alteração da Lei e eleição do Conselho Tutelar. Portanto, os dados vão ao encontro à análise realizada por Souza (2004) quando afirma que o conselho de Curitiba é cartorial.

A dinâmica consensual que predomina nas atividades do CMDCA – Mgá foi abordada nas entrevistas, tal como segue,

Na nossa época houve uma integração entre a parte privada e a pública, recebíamos sempre apoio, sem conflito nenhum, davam as condições de você desenvolver um trabalho no conselho. (Entrevista 1)

Para este ex conselheiros o consenso decorreu da união entre governo e sociedade civil, do interesse comum que une governo e sociedade civil. Mas, nem todos os sujeitos envolvidos no conselho vêem o consenso como algo positivo e ou construído a partir do debate, pois para uma das entrevistas (representante não gov) o consenso camufla o controle que alguns exercem sobre os outros, segundo suas palavras:

Sempre chega num consenso, sabe porque, eles sempre vão a favor do que uma ou duas pessoas que gritam lá na frente. É assim, sempre é votado, a maioria vence e a maioria vai sempre com quem gritou mais alto. Ta assim ultimamente. (entrevista 6)

A crítica acima nos alerta para olhar o consenso não como resultado de uma posição partilhada pelos representantes, mas como indicativo de uma relação de poder na qual quem sabe mais, ou quem atua de forma mais enfática, acaba fazendo de suas posições a da maioria. Este relato indica que há relações desiguais entre os conselheiros, característica que se faz presente tanto nos espaços tradicionais de representação política, quando nos novos espaços de participação e representação. Portanto, os conselhos gestores, ainda que promovam o alargamento do Estado, não são constituídos por uma representação política democrática a priori, mas sim é um campo em disputa que, tanto mais seja ocupado por parâmetros públicos que clareiem as regras do jogo, tanto mais pode se aproximar dos ideais democráticos.

Contudo, não é verossímil tratar apenas da dinâmica consensual presente no CMDCA - Mgá, pois descartaria de sua história momentos de intenso debate, conforme sinaliza a seguinte fala,

Muitas vezes o governo tem como objetivo fazer alguma coisa que a sociedade quer outras coisas, então é difícil chegar num consenso, porque um endurece de um lado e o outro endurece do outro, mas você sabe que muitas vezes o objetivo é um só. É muito difícil você trabalhar com a politicagem, porque a política é uma coisa sadia, mas a politicagem é muito delicada, pois tem coisas boas que a sociedade civil e o governo trazem, mas aí começa muitas vezes ter os partidos políticos também contra o governo, se infiltrar no meio e te, as dificuldades. (entrevista 4)

Esta entrevistada indica a existência de momentos em que as opiniões são distintas, fomentando debates e buscando convencimentos. Dentre os assuntos que foram debatidos por toda a trajetória do CMDCA – Mgá destacamos três questões. A primeira trata das discussões em torno da legislação que regulamenta o processo de escolha e os critérios de elegibilidade para o cargo de Conselheiro Tutelar e da própria representação no CMDCA - Mgá, pois é um tema que desde 1990 aos dias atuais mobiliza opiniões diversas no espaço do conselho.

O segundo tema é referente ao adolescente em conflito com a Lei. Em 1993, conforme registrado em Ata (24/08/1993), o CMDCA – Mgá procurou o Juiz da Infância e Juventude para tratar das precárias condições, físicas e pedagógicas, de atendimento da ERA – Escola de Reintegração do Adolescente, bem como da precariedade da cela, na 9ª SDP que recebia adolescentes infratores. Em 1998 há o registro de uma “rebelião” nesta instituição, que fora denunciada junto ao Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. Neste período também se discutiu a implantação de medidas sócio educativas em meio aberto. Estes debates se intensificam no final do ano de 2000 e início de 2001 e após amplas discussões, o CMDCA – Mgá deliberou pelo fechamento da referida instituição e pela implantação, por parte do executivo municipal, das medidas de sócio educativas em regime de PSC – Prestação de Serviço à Comunidade e L. A – Liberdade Assistida. É importante destacar que, o fechamento da ERA foi deliberado após várias reuniões, inclusive com profissionais de cidades da região de Maringá, pois a entidade recebia meninos vindos de fora. Este processo também envolveu o CEDCA – Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente e o IASP (gestor estadual desta política à época), discutindo as competências de cada um destes órgãos, sendo que as medidas privativas de liberdade são de responsabilidade do Estado e as em meio aberto dos municípios.

Portanto, esta temática além de mobilizar o conselho municipal gerou encontros com distintos órgãos, mostrando o potencial do conselho na construção das políticas

públicas. Destacamos que, a partir destes debates, o CMDCA – Mgá passou a enviar, mensalmente, um representante para acompanhar as reuniões do CEDCA, a fim de fazer a ponte entre os conselhos e manter-se informado das discussões estaduais.

E o terceiro ponto de pauta constantemente tratado pelo CMDCA – Mgá é o FIA – Fundo da Infância e Adolescência que tem vínculo direto com a partilha de recursos públicos para a execução de programas e projetos sócio educativos. Durante a década de 90 o conselho discutiu, sobretudo, formas de ampliar captação de recursos através da destinação de Imposto de Renda para o FIA. Mas, em 2001, o debate foi ampliado, pautando a construção de critérios para que as entidades pudessem partilhar deste recurso e passando a questionar a doação casada, uma prática através da qual as entidades captavam recursos em seu nome e o Fundo servia apenas de interposto para a entidade. Na gestão 2001-2003 este procedimento foi amplamente discutido, diante do entendimento de que a destinação de imposto de renda deveria compor a conta do Fia, cabendo ao CMDCA – Mgá deliberar sobre a aplicação destes recursos a partir das prioridades estabelecidas no Plano Municipal dos Direitos da Criança. Contudo, as organizações sociais, através de seus representantes no conselho, conseguiram garantir a doação casada, ou seja, que as destinações de recursos se dessem em nome da organização social. Todavia, o CMDCA – Mgá deliberou pela destinação de um percentual de cada destinação para a conta do FIA e definiu critérios a serem seguidos para a entidade participar da campanha e acessar os recursos.

É importante observar que o interesse pelo tema mobilizou a rede sócio assistencial que defendeu sua posição a ponto de convencer os sujeitos contrários a este procedimento aceitá-lo. Esta afirmativa é respaldada pela entrevista com uma conselheira governamental que disse,

[...] Uma questão que teve muita divergência e eu acabei mediando foi aquela questão de captar o recurso pelo imposto de renda, tinha concepções dentro do conselho de que todo o recurso captado iria para um fundo comum e o conselho deliberar. Só que depois que a gente assumiu mais de perto, nós vimos o trabalho que é captar recursos pelo imposto de renda, então a gente achou muito injusto toda aquela trabalhadora que a entidade tem e depois ela ficar com um percentual tão pequeno. E nós fizemos toda uma pactuação, muito debate dentro do conselho para isso, porque isso envolve uma discussão sobre para onde é que vão os recursos e o projeto que vai ser contemplado, mas a gente conseguiu ir pactuando, foi em cima de percentuais, gradativo, até o pessoal da própria entidade que captava concordar. (entrevista 5)

A importância em focar o FIA é justamente porque a posição das organizações civis no conselho frente aos recursos arrecadados indica um tipo de representação a ser problematizada nos conselhos, quer seja, a representação corporativa, a representação exercida em nome da própria entidade. É neste sentido que a técnica entrevistada faz a fala abaixo:

[a doação casada] continua no desenho de ações pontuais, continua no interesse das entidades, cada entidade puxando a sardinha seu prato [...]. Você vem e pega dinheiro do Fundo da Criança, que é um Fundo especial pra crianças e adolescentes com direitos ameaçados e violados e injeta a maior parte nesse chamado recurso casado, que para mim é inconstitucional, é intolerante, isso não devia ser permitido. [...] Você tem realmente esse fundo especial que possibilita ao município arrecadar, mas você tem que ter um projeto que realmente identifique as necessidades e prioridades do município, que tenha metas, que tenha objetivos, que tenha resultados consonantes com as prioridades. Mas, você pega todo esse dinheiro arrecadado casado com o seu projeto da entidade, independente se ele é prioridade ou não. Então, está tudo errado, a gente não tem um conselho participativo, um conselho que realmente delibera, que controla a política municipal dos direitos, nós temos um conselho que delibera para interesses ainda fechados, privados. (entrevista 9)

Esta fala é bem ilustrativa dos problemas que têm que responder esta representação corporativa, já que ela pode não ser balizada por critérios públicos e nem interpelada por objetivos mais amplos constituintes de uma política pública. Estes problemas têm relação com o que Almeida afirma ser característica da atuação das entidades prestadoras de serviços no interior dos conselhos, que denominou como justaposição de responsabilidades, *já que elas têm de exercer a função de regular e ser objeto de regulação, o papel de exercer o controle social e de executar a política pública* (ALMEIDA, 2009, p. 263). Frente a uma composição restrita às entidades prestadoras de serviços, fica ainda mais difícil, no interior dos conselhos, que esta representação corporativa transcenda a mera defesa de interesses particulares.

No caso estudado, a avaliação é que muitos dos representantes dirigem esforços para garantir ganhos à sua própria entidade, quer sejam financeiros, quer seja pelo acesso às informações, sem se orientar por aquelas balizas, como se vê na seguinte fala:

É uma ocupação de espaço de poder [estar no conselho] e tem muitas pessoas que faziam na época aquela leitura, se eu for conselheiro eu consigo mais recurso para minha entidade, infelizmente. Mas, não vamos generalizar, também tinham pessoas que tinham aquela luta,



[diziam] eu quero fortalecer o conselho, tem que ser mais coletivo, tem que avançar, então nós tínhamos uma ou outra representação que tem esse olhar mais coletivo e mais amplo da política. É muito heterogênea essa representação da sociedade não é? Mas, de um modo geral essa disputa é muito sem projeto, vamos falar a verdade. (entrevista 8)

A análise documental indica ainda que a falta de projetos políticos fundamentados em instrumentos de gestão, tais como o diagnóstico e os Planos Municipais, propicia, muitas vezes, ao representante governamental uma maior influência quanto à distribuição dos recursos no conselho.

Levando em conta estas constatações, o capítulo seguinte trata da representação política em curso no CMDCA – Mgá para além de sua autorização, buscando identificar como os representantes se relacionam, se comunicam com os representados.

### **CAPÍTULO III: A CONEXÃO ENTRE REPRESENTANTE E REPRESENTADO E A *ACCOUNTABILITY* NA PRÁTICA CONSELHISTA**

De acordo com os autores que discutem a (re) configuração da representação política na sociedade contemporânea, além da autorização há que se considerar a existência ou não de procedimentos de *accountability* e de responsividade na relação entre representantes e representados. Cabe destacar que, nesta perspectiva, a representação política é considerada um processo que se estende ao longo do mandato (PITKIN, 2006 e YOUNG, 2006), que será tanto mais próximo dos ideais democráticos, quanto mais permeado pela comunicação entre representante e representado (URBINATTI, 2006). Neste sentido, este capítulo avança na análise sobre como a representação política se constitui na prática conselhistas.

O ponto de partida para averiguar se estes elementos estão presentes na representação desempenhada no CMDCA – Mgá foi a legislação. Através do conjunto de leis, já citado, identificamos que, durante as cinco primeiras gestões do conselho não havia instituído nenhum mecanismo de conexão entre representante e representado. Da mesma forma que não havia estabelecido mecanismos de prestação de contas, de *accountability* por parte do representante para com o representado. Esta realidade institucional é alterada a partir da quinta gestão do Conselho, que, através de uma resolução, instituiu a I Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, conforme analisamos a seguir.

Contudo, a pesquisa documental articulada às entrevistas desvelou que os representantes conselhistas desenvolveram ações comunicativas junto à sociedade civil. Estas ações reiteram que a “representação presuntiva” compunha o imaginário destes representantes, na medida em que os conselheiros consideravam-se legitimados a exercê-la, tanto que tomaram para si a responsabilidade de divulgar o conselho. Para um ex conselheiro:

[...] a gente procurava mostrar para a comunidade, para a sociedade ou para as pessoas que cuidavam da área social o que significava o conselho. [...]. Afinal de contas nós queríamos a participação da comunidade, que ela se integrasse no conselho. Levávamos as situações para os grupos de serviços para mostrar o que é, porque todo mundo desconhecia [...] (entrevista 1)

Esta fala indica que o CMDCA – Mgá compreendia a importância de se fazer conhecer junto à sociedade, tanto que buscava divulgar sua existência. A necessidade de se fazer conhecer é um tema que está em pauta desde a criação do conselho aos dias de hoje, pois, de acordo com os ex conselheiros, a sociedade desconhece e ou confunde seu papel com o do conselho tutelar. Para clarear esta idéia recorreremos as seguintes falas:

Conhecem muito mais o conselho tutelar. O Conselho Tutelar é um órgão que tanto as crianças quanto os adultos conhecem. Agora, quanto ao conselho de direitos não sei se a comunidade conhece, muito pouco eu acho. (entrevista 4, não gov)

[...] Muita gente não consegue entender o papel do conselho municipal dos direitos da criança e do conselho tutelar, o que é um e o que é outro, e qual a relação entre eles. É uma confusão generalizada. [...]. (entrevista 5, não gov)

Não, de jeito nenhum não conhece [a sociedade], saindo do mundo das entidades e de um número bem reduzido de servidores municipais ninguém sabe o que é conselho de direitos. (entrevista 9, técnica)

A leitura dos ex conselheiros de que a sociedade maringense desconhece o conselho provoca-nos o seguinte questionamento, como conceber uma representação democrática, na qual haja conexão entre representante e representado, se a sociedade (representada) nem mesmo conhece a existência do conselho e de seus integrantes? Contudo, mais do que uma representação exercida em nome das pessoas, das crianças e adolescentes propriamente ditos, o que constatamos é uma representação em nome das organizações civis, da sociedade organizada. Foi esta concepção que direcionou as ações informativas do CMDCA – Mgá, uma vez que focavam, fundamentalmente, a rede de atendimento, as organizações civis e, estas sim, é que se relacionavam diretamente com os setores da população para quem prestam serviços, desenvolvem ações formativas e ou defendem direitos. Segundo os autores que norteiam nossa análise, a representação coletiva tem um potencial democratizante na medida em que traz para a arena política segmentos da população tradicionalmente excluídos, ou seja, que exerce uma mediação entre o Estado e setores da sociedade que não o acessam diretamente. Trata-se de uma representação exercida por organizações sociais que atuam diretamente junto da população pobre, em situação de vulnerabilidade social e ou pessoal, pessoas que são denominadas de usuários nestas organizações (AVRITZER, 2007). No caso de Maringá, após 2001, há que se considerar também as organizações que representam públicos mais amplos, como as associações de pais, os sindicatos, as

associações de moradores, que falam em nome das crianças e adolescentes sem o corte de renda e as situações de vulnerabilidade social e, desta feita, ampliam os interesses representados no conselho.

Após observarmos que as organizações civis “falam em nome” de seus usuários mediando o acesso ao Estado, seguimos nossa análise tendo como foco as ações comunicativas entre os sujeitos envolvidos no processo que constitui a representação política. Para tanto, recorremos à idéia de “tripla face da *accountability*” (MIGUEL, 2003), que considera a conexão entre o representante, a organização social à qual pertence e à população que é atendida/beneficiária da organização. Segundo Miguel, a *accountability* deve perpassar a relação entre todos os sujeitos envolvidos no processo de representação, mantendo em conexão o representante, sua organização social e as pessoas que são atendidas nesta organização. À luz desta definição buscamos identificar como as organizações civis escolhem seus representantes, quais ações comunicativas estabelecem entre entidade/representante e, também, como se dá a relação entre a organização civil e seus “usuários/atendidos”.

### 3.1. A conexão entre representante e representado por meio da representação

No que se refere à comunicação entre o representante e sua organização de origem é possível afirmar que não há exigência legal, não há nenhum instrumento formal de comunicação entre o representante e a organização civil que representa. Mas, as investigações nos colocaram diante de ações comunicativas postas em prática por alguns representantes que, abriram canais de diálogo com os representados, para fundamentar suas decisões, tal como segue:

[...] A gente relatava para a diretoria o que acontecia. Se tivesse alguns pontos polêmicos a gente se reunia com os outros sindicatos e passava o que estava acontecendo, as vezes, por telefone mesmo. [...] Agora, quando tinha um assunto que era muito polêmico, ai tinha que reunir e tirar uma posição do sindicato. Porque quando a gente chegava lá e falava em nome do sindicato, não ia lá e falava porque eu quero, nós representamos um segmento. (entrevista 2)

[...] Normalmente o representante tem que chegar na entidade depois de cada reunião, conversar com a assistente social que cuida dele, que dá mais atenção pra ele e conforme for tem uma reunião com a diretoria nessa área. [...]Mas, graças a Deus nós temos sempre um pensamento, seguindo as normas da Apae. (entrevista 7)

Estas falas expressam que a comunicação se dá mediante o surgimento de temas polêmicos, ou seja, que exigem do representante a tomada de decisão frente a um assunto que foge ao cotidiano do conselho ou dos princípios que regem as organizações civis. Ainda sobre os motivos que levam ao diálogo com a entidade encontramos o argumento de que este se estabelece quando o CMDCA – Mgá põe em pauta assuntos de interesse direto da organização social.

A comunicação entre representante e representado apareceu nas falas acima, mas não há uma leitura homogênea sobre este tema. Nas entrevistas também surgiram leituras críticas sobre a comunicação entre representante e representado, tal como segue:

[...] Aquela pessoa que representa já incorporou que ela é um conselheiro e que ela não tem porque passar para ninguém, até porque na própria entidade não existe uma cobrança. Às vezes a pessoa até tem boa vontade, mas não consegue perceber esse caminho. [...] Quando é pra fazer a disputa da vaga todo mundo se reúne, mas pra fazer um diálogo permanente, isso aí é a exceção da regra, não é a regra, infelizmente. (entrevista 5)

Não [há instrumentos], na verdade eu acho que uma das poucas que eu pude acompanhar é a Pastoral da Criança [...]. A Pastoral da Criança da qual eu fiz parte faz os encontros de líderes nas comunidades, encontros a nível Estadual, a nível Nacional, e se capacitam. Eu tive oportunidade de participar de encontro Estadual onde eles desenvolviam oficinas, onde os grupos faziam o papel de conselheiro gov e não gov e discutia o que era prioridade dentro do município, uma coisa assim muito legal mesmo. Mas são assim raras exceções, os demais não têm noção da extensão. (entrevista 9)

Após estas considerações, concluímos que, a prática de construir um mandato junto à organização civil não atende a uma normativa, não se constitui como um mecanismo formal de conexão entre representante e representado, ainda que ocorra diante de temas polêmicos e quando interesses corporativos estão em jogo. Neste sentido, esta prática resulta da “vontade política” dos representantes, ou seja, do histórico e da diretriz política que caracteriza cada organização civil e, indica a necessidade de se instituir instrumentos formais para garantir a conexão necessária para que o representante fundamente sua posição junto ao representado.

Quanto a relação entre a organização civil e a sociedade destacamos as seguintes falas:

Nós tínhamos esse desejo na época de fazermos folder para divulgar, de fazer com que a sociedade participasse mais, mas, não conseguimos muita coisa não, porque nas épocas que eu participei os recursos eram poucos e a gente não tinha muita condição de atingir os objetivos. [...] O conselho tinha que tá mais presente, divulgar mais as suas atividades junto às entidades. Talvez descentralizar um pouco as reuniões, fazer coisas pra que as entidades tomassem pé, porque por mais que você participe, que é aquele elo representativo de sua entidade, você não passa para todo mundo, e aí muita gente não conhece as atividades do conselho. (entrevista 4)

Nesta fala a ex conselheira retoma a questão que discutimos anteriormente, quer seja, a de que os representados nem ao menos conhecem o conselho de direitos e propõe alternativas para uma comunicação mais efetiva, como reuniões descentralizadas. As Atas do início da gestão 2001-2003 registraram uma curta experiência do Conselho em desenvolver reuniões descentralizadas, respeitando as regiões do O.P, sendo esta experiência avaliada por uma das nossas entrevistadas, que diz,

Nós tivemos algumas experiências [de comunicação] que não deram certo. Uma das experiências que nós tivemos que foi fazer reuniões descentralizadas, pois o conselho fica muito vinculado à prefeitura e nós tentamos mudar isso. Então, nós tivemos essa prática de fazer reuniões descentralizadas, mas foi bem frustrante, pois nestas iam só os conselheiros, não aparecia ninguém de fora, aí a gente se frustrou porque era mais trabalhoso de fazer e acabou [...]. Mas o correto era a gente poder ter uma referência de uma estrutura descentralizada por região, e aí a gente consegue avançar na participação daquela região. (entrevista 5)

As reuniões descentralizadas indicam que o Conselho buscou aproximar-se da população, ainda que não tenha obtido resultados satisfatórios. Esta necessidade pautou-se na consciência de que a sociedade desconhece o conselho e foi reiterada na seguinte fala,

Eu acho que a gente tem tentado fazer [a divulgação]. Principalmente o conselho dos direitos da criança eu acho mais difícil, porque mesmo com o advento do ECA, tem muita gente que é do tempo antigo, que discorda dele. Então o conselho não tem a sua força merecida. (entrevista 7)

De acordo com a fala acima, além do ECA ser desconhecido, há setores da sociedade que discordam do mesmo. Esta consideração é importante na medida em que há grupos minoristas que divulgam uma leitura distorcida do ECA, associando os problemas sociais, como a violência, a indisciplina escolar e até mesmo os conflitos

familiares, como consequência desta Lei, que, “passa a mão na cabeça dos adolescentes”.

Portanto, a concepção que predomina, nas entrevistas, é que o conselho precisa fazer-se conhecer junto a sociedade civil, conforme podemos ler abaixo.

O CMDCA fica praticamente envolvido na pauta do dia. Eu nunca vi uma grande campanha, na minha época a gente trouxe a Associação dos Contabilistas porque quem faz a arrecadação do Imposto de Renda é a associação dos contabilistas. [...] Então eu acho que tem que ter essa conscientização, o Cmdca tem que pedir espaço na OAB, na Associação comercial, nos Sindicatos, ir lá e explicar qual é o seu papel, se fortalecer, porque aí a sociedade estando junto do conselho tem maiores condições de cobrar o poder público para poder fazer o que falta pra poder atender a criança e o adolescente. [...] Também deveria trabalhar articulado com outros conselhos, com o Conselho de Segurança, conselho de saúde, conselho de educação, conselho do meio ambiente, sabe, deve articular, tem que ter esse tempo.(entrevista 8)

De acordo com o relato acima é possível afirmar que os ex conselheiros têm consciência de que a conexão com os representados e com a sociedade como um todo pode fortalecer o próprio Conselho, quer seja, legitimando suas ações com a destinação de recursos financeiros, quer seja apoiando suas decisões e assim, aumentando poder de pressão do conselho junto ao governo. Neste sentido, a comunicação com a comunidade é uma forma de garantir uma atuação autônoma, reflexiva e não apenas acatar os encaminhamentos dados pela presidência do conselho.

Seguindo a perspectiva da “tripla face da *accoutability*” também analisamos a comunicação entre a organização civil (representante) e seus usuários/atendidos, destacamos que, o segmento composto pelos prestadores de serviços é o que mais tem assento no conselho. Neste debate, é relevante acrescentar que a relação entre entidade e o usuário é foco da Política Nacional de Assistência Social - PNAS, a qual passa a exigir que a rede sócio assistencial desenvolva ações que potencializem o protagonismo de seus usuários. Para atingir tal fim, a PNAS definiu instrumentos como o PIAF – Plano de Atendimento Individual e Familiar, que deve ser construído junto da pessoa atendida, com o intuito de identificar suas potencialidades e necessidades, bem com os caminhos necessários para satisfazê-las, para que deixe de ser mero receptor de benefícios e se torne sujeito de direitos. O avanço desta política influenciará a representação conselhistas dos direitos da criança e do adolescente, pois a maioria dos representantes não governamentais são oriundos da rede sócio assistencial.

Pautados nesta discussão identificamos que a prática comunicativa entre a organização social e as pessoas que atendem/representam, segue a mesma lógica da existente entre a organização civil e seu integrante, pois também não há nenhum instrumento formal que exija a comunicação entre a organização social e seus usuários. Todavia, a pesquisa identificou, sobretudo nas entrevistas, práticas pontuais de comunicação entre o representante e o usuário da organização civil. De acordo com as entrevistas:

[...] Atualmente a bem defasado o contato com criança e adolescente na rua pelo movimento, claro que nas funções que a gente exerce acaba tendo contato e realizando denúncias. Mas, hoje a gente não tem um núcleo de base estabelecido. Então, a gente perdeu muito esse contato com as crianças e elas não sabem o que é o conselho. Das que estão na rua hoje, acredito que poucas sabem o que é o conselho municipal de direitos da criança e do adolescente. Isso é uma falha. Só que o movimento é um movimento mesmo, uma hora está em cima, uma em baixo, e a gente vai levando. (entrevista 6)

O relato acima traz a compreensão de que o contato direto com quem se representa é importante para alimentar as posições a serem defendidas no conselho, bem como para contribuir com a formação política dos representados para que possam acessar diretamente os espaços públicos, sem mediações. Neste sentido, indica a existência de *accountability*, porém reitera que decorre da capacidade organizativa de sua organização, que ora tem condições de realizar uma atuação junto às crianças e adolescentes, ora não. A entrevistada fala ainda dos reflexos que os movimentos sociais sofrem, quer seja pelo esvaziamento de seus quadros, quer seja pelo acúmulo de funções e ou das prioridades de ação que a entidade escolhe.

Já para outro ex conselheiro a comunicação com os usuários se esbarra nas dificuldades de participação dos próprios usuários, quando diz:

[...] Para ser bem sincero é difícil ter essa reunião. Pode ser até que uma vez por mês, a cada dois, três meses as assistentes sociais fazem uma reunião com os Pais, marcamos um encontro de família e mostramos as posições da entidade. O envolvimento dos pais, principalmente, é muito baixo, não sei se é por causa dos horários das reuniões que são à noite, eles voltam do serviço e não tem muita facilidade de locomoção, mas falta envolvimento dos pais e participação dos pais nos conselhos. (entrevista 7)



É importante destacar que a reunião sobre a qual se refere este ex representante tem como intuito informar aos pais sobre as decisões já tomadas pela entidade e não para construí-las conjuntamente. Para o entrevistado, em última análise, a falta de conexão com os usuários é devido aos custos da participação e não à postura da organização.

Estas falas nos levam a afirmar que a *accountability* e a responsividade não são práticas totalmente ausentes na relação entre as organizações civis e seus usuários, pois ocorrem, ainda que de forma ocasional. Portanto, os aspectos democratizantes da representação conselhistas pode ora estar ativo, ora não.

A fim de sistematizar este tópico salientamos que as cinco primeiras gestões do CMDCA – Mgá não foram permeadas por instrumentos institucionais de *accountability*, tão pouco estabeleceu meios sistemáticos de conexão entre representante e representados. As Atas registram poucos momentos em que ocorreu a participação direta das demais organizações civis, em especial quando a pauta tratava de critérios para a partilha de recursos e também quando se discutia a eleição do conselho tutelar. Entretanto, não podemos deixar de considerar que o CMDCA- Mgá realizou ações para se fazer conhecer junto às organizações civis. Cabe, portanto, analisar o tipo de informação que o conselho levou para a sociedade civil a qual representa.

Durante as primeiras cinco (5) gestões do CMDCA – Mgá, o foco das ações comunicativas foi, fundamentalmente, divulgar a existência do FIA – Fundo da Infância e Adolescência e os instrumentos para a captação de recursos via destinação do Imposto de Renda que os contribuintes podem fazer para este Fundo. Nesta perspectiva, o conselho realizou campanhas para sensibilizar a sociedade maringense a contribuir com recursos para a execução de programas e projetos propostos através do conselho. A primeira menção ao FIA está na Ata de 14/05/1991 e este tema é central em todas as gestões analisadas. Não menos importante na pauta de informações que foram transmitidas pelo CMDCA – Mgá para a sociedade foi o processo de eleição do Conselho Tutelar. Desde a primeira gestão do CMDCA – Mgá este processo foi divulgado junto à rede de organizações civis cadastradas no conselho de direitos, pois era a partir destas que se legitimava o colégio eleitoral.

Contudo, tanto as informações sobre o FIA, quando sobre os processos de escolha dos conselheiros tutelares, constituem uma postura verticalizada, na medida em que o CMDCA – Mgá apenas informou a sociedade civil de suas ações. Sendo assim, não se trata de um canal para o diálogo, para ouvir o que a comunidade anseia, mas

apenas de sensibilizar-la acerca das demandas do próprio conselho. A pesquisa deixou claro que não existem instrumentos institucionais permanentes de conexão entre representante e representado no que tange a construção de propostas, acompanhamento da execução e avaliação da política dos direitos da criança e do adolescente. Quando nos referimos a conexão estamos nos reportando a instrumentos que estabeleçam o diálogo e que extrapolem o ato de informar os representados das decisões tomadas pelos conselheiros através de ações pontuais.

Mas, a pesquisa encontrou uma mudança no paradigma de comunicação entre os representantes e aqueles que, institucionalmente, representam. A mudança se deu com a instituição da Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, que a nosso ver, é um mecanismo formal de comunicação e prestação de contas, como veremos a seguir. Além da exigência legal de se realizar a Conferência Municipal há que se apontar a realização da I Conferência Municipal de Meninos e Meninas, atendendo uma proposta da Comissão Local de Maringá do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua e do PCA- UEM. E esta também passou a fazer parte da agenda do conselho no quesito conexão entre representante e representado.

### 3.2. A Conferência dos Direitos da Criança e do Adolescente

As Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente constituem a base do sistema descentralizado e participativo, composto por conferências estaduais e a nacional, no que se refere à participação da sociedade no processo de avaliação e de proposição de políticas públicas. Os temas tratados seguem orientação do CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, na medida em que objetiva construir propostas em nível nacional, que partam das às especificidades de cada município e Estado.

A principal função de uma Conferência Municipal é abrir espaço para que a comunidade avalie a gestão do conselho que se encerra e aprove propostas para compor o Plano Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, portanto, definindo as diretrizes para o mandato que nela se inicia. Neste sentido, a Conferência apresenta-se como um espaço de possibilidades para a constituição de representação política que se pautem em princípios democráticos, tais como a prestação de contas, a responsividade e, sobretudo, a construção coletiva de uma agenda pública, definindo prioridades nas ações a serem seguidas pelos representantes referendados neste espaço. Estabelecer

diretrizes é, a nosso ver, um importante instrumento para balizar, com parâmetros públicos, a representação corporativa exercida pelas organizações civis, bem como, para evitar que o representante fale em nome do outro a partir de suas idéias, de suas próprias convicções. Estas considerações são importantes para informar ao leitor deste significativo instrumento de conexão entre representante e representado e, cientes do campo de possibilidades oferecido por este instrumento, traremos alguns dados obtidos.

O caso de Maringá nos chama atenção para o fato de que, apesar do CMDCA – Mgá ser um dos primeiros do Brasil, não houve a mesma agilidade na realização de sua Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, que só ocorreu em 2001, quando já se realizava a III Conferência Estadual. Foi a partir da Resolução de nº 068/2001 (13/03/2001) que o CMDCA – Mgá convocou a I Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Maringá. Esta ocorreu nos dias 04 e 05 de abril de 2001, tendo como tema **“A (Re) Invenção da Infância: a luta pelos direitos no século XX e a efetivação dos direitos no século XXI”**, contando com a participação de 600 pessoas, representantes do Poder Público, Entidades Sociais, Centros de Defesa, Estudantes de Ensino Médio e Superior e Usuários dos Programas Agente Jovem, Formando Cidadão, Programa de Erradicação de Trabalho Infantil<sup>18</sup>.

Para efetivar os propósitos da Conferência os participantes foram divididos em 6 oficinas temáticas, das quais saíram propostas para subsidiar a elaboração do Plano Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Maringá, instrumento de gestão para o CMDCA – Mgá. A Conferência também teve como objetivo escolher os delegados para a III Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, de onde saem os delegados e as propostas para a Conferência Nacional. Sua realização foi precedida por Pré Conferências, realizadas em diferentes regiões da cidade a fim de mobilizar a população em torno das questões que afetam a população infanto juvenil. Estas pré conferências contaram com a participação de 170 pessoas, representando Entidades Governamentais e Não Governamentais, Entidades de Defesas e Usuários.

A título de informação, destacamos que na Conferência em pauta a Plenária aprovou uma Moção de apoio à Campanha Nacional pelo Não Rebaixamento da Idade Penal. As moções e abaixo assinados são comuns em espaços de conferência e permitem que a Plenária se manifeste em torno de assuntos polêmicos e encaminhe às autoridades competentes propostas respaldadas pela sociedade civil.

---

<sup>18</sup> Relatório da Conferências Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

A dinâmica de funcionamento e os propósitos da Conferência são estabelecidos no seu Regimento, devidamente aprovado pela Plenária, conforme segue no artigo:

Artigo 2º - São objetivos da I Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente:

I. Avaliar a implantação e a implementação do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente na sua promoção, defesa, vigilância e controle, bem como definir ações e estratégias de operacionalização desse sistema.

II. Referendar os representantes da sociedade civil para composição do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, eleitos nas Pré-Conferências, realizadas no período de 20 a 31 de Março de 2001.(Regulamento aprovado em Plenária da I Conferência Municipal).

O regimento garantiu ainda a participação direta da comunidade, com direito a voz e voto, conforme consta abaixo:

**Artigo 7º** – São membros da I Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente os participantes da sociedade maringense na referida conferência, com direito a voz e voto frente às propostas apresentadas e referendo dos Conselheiros não governamentais, escolhidos nas assembléias próprias (pré conferências por segmentos). (Regulamento aprovado em Plenária da I Conferência Municipal).

Portanto, foi instituída como um espaço público, possibilitando a participação direta da sociedade na construção de uma pauta a ser executada pelos representantes eleitos (não governamentais) e indicados (governamentais). Desta feita, reiteramos que se constitui como um importante instrumento de conexão entre representante e representado, legalmente exigida.

É importante destacar que a Conferência se efetiva através de uma Assembléia e é realizada a cada dois anos, no início e termino do mandato. A Assembléia e a distensão ao longo do tempo são características que a aproximam da representação nos espaços tradicionais, considerando que as eleições constituem o ato de autorização e avaliação do representante. Porém, tem a particularidade de construir propostas a serem defendidas pelos representantes durante o mandato, ou seja, os representados escolhem os caminhos a serem trilhados pelos representantes, constroem as diretrizes a serem defendidas no conselho. Neste sentido, difere dos espaços tradicionais nos quais os eleitores escolhem um “plano de governo” apresentado pelo candidato.

Dentro do período investigado por esta pesquisa, realizou-se também a II Conferência dos Direitos da Criança e do Adolescente nos dias 22 e 23 de maio de 2003 e seu tema central foi “Sistema de Garantia de Direitos: Pacto Pela Paz, Uma Construção Possível”. Tal como a primeira Conferência, esta se manteve como um espaço de participação direta, pois a plenária teve direito a voz e voto.

A segunda Conferência foi precedida de oito (8) Pré Conferências que ocorreram entre os dias 24 de abril e 13 de maio, seguido a divisão da cidade estabelecida pela gestão do Orçamento Participativo. Este instrumento criado pelo CMDCA – Mgá tornou-se mais um espaço de participação direta da comunidade para a elaboração de propostas a serem submetidas à plenária da Conferência Municipal. Portanto, ampliou os espaços de participação e, conseqüentemente, de contato entre os representantes e representados.

A partir da II Conferência foi instituído, em sua programação, um momento para exposição e avaliação da plenária sobre a rede de atendimento à criança e ao adolescente e, o que é mais importante a nosso ver, abriu espaço para a prestação de contas sobre as propostas aprovadas na Conferência anterior, para traçar um balanço do que se efetivou no término do mandato e o que não saiu do papel. Esta atividade constituiu um instrumento de prestação de contas dos representantes para com os representados, porém, em última análise, o foco recai sobre o gestor municipal, pois é a ele que compete implementar as deliberações do conselho. Neste sentido, não são os representantes os avaliados, mas sim o governo municipal.

A instituição deste momento de prestação de contas e de avaliação da efetividade das propostas aprovadas anteriormente é um importante instrumento de responsividade, de controle a ser empregado na relação entre representantes e representados. É ainda um momento em que a representação extrapola as organizações sociais com registro no Conselho e se estende a toda a sociedade. Nesta mesma perspectiva é que apontamos para as Pré Conferências realizadas em diferentes regiões da cidade, já que constituem um momento de possibilidade para que a sociedade envolva-se com a construção de propostas para o mandato que se iniciará a partir da Conferência.

A compreensão de que a Conferência é um momento de responsividade do representante para com o representado surge nas entrevistas, tal como nas seguintes falas,

[...] A Conferência dos Direitos é importante porque é o espaço que você tem a cada dois anos de discutir, para conferir, conferir aquilo que o Conselho, no decorrer de dois fez, deixou de fazer, conquistou e o que ta faltando pro município fazer. (entrevista 8)

A estrutura das conferências é um espaço legal de avaliação da política, bem como as Pré Conferências descentralizadas.[...] (entrevista 5)

Para outra ex conselheira não governamental, a Conferência é também um espaço para a formação política, na medida em que há debates, palestras, enfim, discussões conceituais que contribuem para uma leitura dos problemas sociais e das formas de enfrentá-los, quando nos diz,

Geralmente trazem pessoas pra fazer uma discussão sobre os conselhos, sobre os direitos da criança e do adolescente, sobre o trabalho em rede. E a participação das entidades é até grande, não só dos conselheiros, mas de todas as entidades que se envolvem e discutem a questão da infância. E aí, também, fazem ali um documento que vai determinar quais serão a partir, determinar quais serão as funções do conselho a partir dali. (entrevista 6)

Contudo, há também falas que problematizam a Conferência, que apontam alguns limites, dentre estes a ex conselheira diz que,

Olha, já é um avanço, mas não é todo mundo que participa. [...] As vezes as pessoas que mais precisam não recebem essas informações e não participam. [...]. Mas, existe divulgação, por exemplo, aqui na nossa entidade somos em mais ou menos em 20 casais, quando vem a convocação para participar a diretoria fala, olha quem vai querer participar? Quem vai poder? A gente, como eu disse pra você, todos nós temos as nossas atividades e não dá pra ficar lá o tempo. Por isso que eu acho que deveria ter mais divulgação, talvez através da televisão, através de outros meios de comunicação e de formas que a pessoa não precisasse sair do habitat natural dela pra participar. (entrevista 4)

A ex conselheira reconhece que mesmo dentro da organização civil que representava são poucos os integrantes que participam. Esta fala nos desperta a atenção para os custos da participação, indicando que no espaço dos conselhos gestores os representantes não governamentais, que são, na maioria dos casos, voluntários, tem dificuldades de cumprir as agendas definidas pelo conselho. Além dos custos da participação há também, entre os integrantes das organizações civis, certa descrença nos

espaços públicos e que, talvez, seja um dos sintomas da “crise da representação” permeando os espaços de representação & participação política.

Um outro dado que emerge das entrevistas é a avaliação sobre a efetividade da Conferência no que tange ao cumprimento de suas deliberações e, por conseqüência, do próprio conselho, na medida em que é ele quem deve fazer valer as propostas aprovadas. Outro é o questionamento sobre a qualidade da participação, conforme as falas abaixo,

Pra ser bem sincero, tenho um modo triste de pensar, tem sido ínfima a participação da sociedade, não tem representatividade nenhuma. Você pode pegar uma conferência municipal e ver depois de dois ou três anos o que foi feito, o que foi pedido na Conferências e o que foi feito no decorrer dos anos do conselho. [...] Por mais que se avance, num ano você consegue uma ou duas reivindicações. (entrevista 7)

A conferência é aquele marasmo, to chegando [os participantes] e não vejo a hora que acabe, sem uma preocupação. E eu percebo que nos últimos anos são as mesmas deliberações, as mesmas propostas, ou seja, aquilo que foi deliberado há 4 5 Conferências atrás ainda continua. (entrevista 9)

A partir destas falas o caráter deliberativo da Conferência e do próprio Conselho é posto em xeque, pois avaliam que as propostas não são implementadas. Também nos remete ao debate sobre os conselhos gestores de políticas públicas como resultado do cumprimento da Lei e não da mobilização social, afirmando que a participação nas Conferências Municipais é marcada pela indiferença quanto aos debates e que muitos dos representantes cumprem apenas formalidades.

Mesmo com os limites apresentados a respeito das Conferências é importante reconhecer que este evento tem potencialidades a serem exploradas sob a perspectiva de uma representação que se queria democrática. Afinal, configura-se como um espaço em que a participação e a representação podem se conectar, bem como estabelece as diretrizes de ação dos representantes, construindo parâmetros para a avaliação do mandato.

Outro espaço de comunicação entre representante e representado instituído pelo CMDCA – Mgá foi a Conferência de Meninos e Meninas, evento que dá voz ao segmento infanto juvenil e é realizado a partir do princípio da representação. Frente a esta constatação consideramos importante trazer à tona mais este componente da representação conselhistas.

### 3.3. A Conferência Municipal de Meninos e Meninas: possibilidades de comunicação e espaço de formação para a vida pública

A perspectiva da representação política como um processo que, quanto mais permeado por encontros dialógicos entre representantes e representados, maior suas possibilidades de tornar-se democrático lançou luz à análise que tecemos sobre a Conferência Municipal de Meninos e Meninas de Maringá. Deste evento saíram propostas que foram apresentadas, por representantes eleitos, na Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. A legitimidade da Conferência de Meninos e Meninas é tamanha que as propostas são acatadas na íntegra pela plenária da Conferência Municipal.

A realização da I Conferência foi resultado da articulação e mobilização da Comissão Local do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (não governamental) e do PCA – Programa Multidisciplinar de Estudos, Pesquisa e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente/UEM (governamental), contando com apoio da SASC – PMM. Foi realizada em 2001, antecedendo a I Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente<sup>19</sup>. Merece destaque o fato de que os adolescentes atuam desde a organização da Conferência, participando da Comissão que define os temas, o logotipo, as oficinas, enfim, toda a dinâmica de funcionamento do encontro. Sua realização tem como propósito possibilitar que crianças e adolescentes debatam as problemáticas que as afetam e formulem propostas a serem apresentadas na Conferências de Direitos. Na sua primeira edição houve uma intensa participação de meninos e meninas em situação de rua, integrantes dos núcleos de base da comissão local do MNMMR em Maringá e de crianças e adolescentes atendidos na rede sócio assistencial. A partir da II Conferência a participação e a representação foram ampliadas com o envolvimento das redes municipal e estadual de Educação. Desde 2001 até o presente momento o CMDCA – Mgá já realizou V Conferências de Meninos e Meninas, ou seja, tantas quantas as de Direitos propriamente dita.

É importante salientar que a participação dos meninos e meninas segue o princípio da representação, pois os integrantes da Conferência são delegados, são

---

<sup>19</sup> Este evento tornou-se oficial na agenda do CMDCA – Mgá e foi o primeiro de tal caráter na região. Contudo, atualmente, são realizadas conferências regionais, estaduais e a Nacional de Meninos e Meninas, cada qual construindo propostas a serem ratificadas nas Conferências de Direitos e alimentando o sistema de participação e representação em construção no país.



escolhidos nas organizações que freqüentam, portanto, são autorizados a falarem em nome do grupo que ali não pode estar presente. Esta observação contribui para reiterar o quanto a representação é constituinte dos espaços políticos contemporâneos.

A participação e representação política de meninos e meninas é extremamente rica se analisada sob a perspectiva da educação e do protagonismo juvenil, sendo inclusive matéria para o desenvolvimento de uma pesquisa específica. Mas, neste momento, nos ateremos aos apontamentos feitos pelos ex conselheiros do CMDCA – Mgá sobre o mesmo.

Para um ex conselheiro a Conferência de Meninos e Meninas é um importante instrumento para escutar a quem se representa, nas suas palavras:

[...] Eu achava interessante [a conferência de meninos e meninas], o adolescente também participava com direito a vez e voto, quando o adolescente falava, nós os adultos víamos o que é que eles queriam. Eles pontuavam suas propostas e as propostas eram aprovadas por unanimidade, não tinha nem discussão. E tinha um grupo dos meninos e meninas de rua que participavam ativamente do processo. (entrevista 2)

Todavia, dentre os ex representantes entrevistados há um que vê a Conferência de Meninos e Meninas como um espaço apenas de brincadeiras e não de construção de propostas que alimentem o Plano Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. O entrevistado questiona o envolvimento dos adolescentes, dizendo:

Deveria ser uma participação efetiva dos meninos, mas eu não acho que tem tido tantas reivindicações que pudessem seguir as pauta deles. Eu acho que estão mais preocupados em participar e não em reivindicar, mais pra comer e pra brincar. Mais para circo, daquele circo de Roma que dava pão e circo, ou seja, só de diversão e comida. (entrevista 7)

Este ex representante é o único, dentre os entrevistados, que tem uma avaliação negativa do processo de participação dos adolescentes e que questiona o método empregado. Não será possível aprofundar neste debate, mas é importante dizer que, a Conferência de Meninos e Meninas é estruturada em oficinas e em ações lúdicas, específicas ao perfil etário de seus participantes, que através de vivências podem expressar suas idéias e necessidades. Neste debate é importante ainda considerar que, vivemos em uma sociedade adultocêntrica, que pouco ouve a criança e o adolescente, considerando-os objeto de intervenção, o que contribui com leituras como a feita acima.

Em contraposição a leitura de que os adolescentes apenas brincam há a análise feita por outra ex conselheira, que identifica na Conferência de Meninos e Meninas, justamente seu potencial educativo, contribuindo com o protagonismo juvenil e a formação política da juventude, quando diz,

[...] A Conferência de Meninos e Meninas foi uma atitude muito legal, eu participei de todas. A gente vê o quanto ta faltando pra você formar lideranças no município, e você tem que começar a formar as lideranças com os adolescentes, dar o seu espaço de protagonismo. Então, a gente vê a participação desses adolescentes com aquela responsabilidade. Todo mundo fala que adolescente não ta nem ai com a coisa. Não é verdade, pois nas Conferências eles participaram, fazem as suas propostas, foram pra Conferências dos Direitos com as propostas, leram, brigaram por elas. Então, eu acho muito importante a Conferências de meninos e meninas. (entrevista 8)

Na mesma perspectiva da fala acima outra ex conselheira resgata um pouco desta história e reforça a idéia de que é um espaço de representação política, quando relata:

As Conferências tem uma importância que pouca gente ainda captou, (emocionada) mas eu tenho incorporado em mim, é uma vivência corporal e eu gosto de ter, de lembrar, de ter na minha história a invenção destas Conferências em Maringá. Foi aqui nesta sala que a gente imaginou tudo como devia ser. Com a molecada da rua, completamente sem saber a que vinha, mas começou tudo a acontecer, com os esforços próprios, sem nenhum apoio. E essas conferências passaram a fazer parte da Lei municipal, o que era um sonho mesmo pra gente. E que muitas cidades ainda não têm, Maringá tem essa maravilhosa coisa que é Conferências dos meninos e meninas e depois tem a Conferências dos Direitos da Criança e dos Adolescentes que é um Conferências mais de gente grande, que é do Conselho, mas onde os meninos e meninas se fazem representar. Porque já discutiram nos bairros. Ela tem problema também, a última eu achei indecente, porque, pra ser mais prático levaram um ônibus de criança só de uma escola. (entrevista 3)

A entrevistada observa que há recuos no processo de participação e representação e em tom crítico discorre sobre a realização de uma Conferência na qual a representação da rede de educação limitou-se a uma única escola. Em sua opinião a redução do processo de escolha dos delegados, ou seja, da representação escolar decorreu de problemas estruturais, da falta de compromisso dos organizadores com o evento. Mesmo reconhecendo os limites e recuos que a Conferências de Meninos e Meninas enfrenta a ex conselheira insiste em reconhecer sua relevância, dizendo,

Eu não sei se o português tenha uma palavra que possa expressar o que eu vejo de importância nisso, porque é algo educativo no âmbito cultural, uma criança que participe desse processo não vai esquecer, eu acho que ali tem uma semente lançada na auto estima, no entendimento do que é um mínimo de exercício cidadão. (entrevista 3)

Mantendo a perspectiva crítica, segue o relato:

Eu acho que é um dos eventos mais importantes que tem, porque daí a gente realmente ouve a voz deles. Claro que também tem algumas ressalvas, porque ela está organizada em oficinas e sempre tem um adulto mediando. Então, os adultos meio que conduzem, não fica só a voz da criança, isso se vê pelos textos, as vezes, que são construídos ali você fala, isso foi um adulto que escreveu. Não subestimando o poder da criança de fazê-lo. (entrevista 6)

Estas interpretações das ex conselheiras reforçam a idéia de que a Conferência tem um potencial educativo. Desta forma, colabora com o processo de formação dos adolescentes, ofertando condições para que exerçam o protagonismo juvenil. Portanto, para este trabalho fica o registro de que a prática conselhistas, impulsionada pelas

organizações civis, instituiu, no cenário político de Maringá, a Conferência de Meninos e Meninas como um importante espaço de conexão entre representante e representado, garantindo voz aos adolescentes que legalmente não podem integrar o CMDCA – Mgá enquanto representantes efetivos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa sobre o CMDCA – Mgá se insere no debate sobre os elementos constituintes da representação política na prática conselhistas. Os pesquisadores envolvidos com este debate já trouxeram alguns achados sobre este novo fenômeno da política brasileira, tais como, trata-se de uma representação presuntiva, exercida por representantes coletivos, escolhidos por distintas formas de autorização, com diferentes argumentos que a legitimam. Desta feita, lançaram as pedras iniciais para a construção de categorias de análises pertinentes a esta manifestação empírica.

Este estudo buscou analisar a representação conselhistas a partir dos processos de autorização e de *accountability*. No que diz respeito à autorização, a experiência do CMDCA - Mgá nos possibilita afirmar que esteve presente na sua dinâmica, em momentos variados, quatro dimensões importantes: a representação presuntiva e descritiva, a ambigüidade de algumas organizações e a atuação corporativa. É importante salientar que estas dimensões não aparecem de forma constante na história em pauta, porém são características marcantes de determinados momentos desta história.

A dimensão presuntiva desta representação diz respeito a auto-atribuição da legitimidade, por parte das organizações civis, em representar um segmento específico da sociedade, no caso estudado, crianças e adolescentes atendidas na rede assistencial. Esta característica já foi identificada por outros pesquisadores como problemática, na medida em que ela pode prescindir de mecanismos de *accountability* e prestação de contas. De fato, através de nossa pesquisa concluímos que os representantes nem mesmo problematizam sua atividade como tal. Esta afirmativa é pertinente na medida em que os entrevistados não demonstraram preocupação em apresentar argumentos explicativos da representação exercida pelas suas organizações civis. Alguns entrevistados nem sequer compreenderam as perguntas sobre a representação.

Esta pesquisa também mostrou que este caráter presuntivo potencialmente carrega tensões, na medida em que, novas organizações civis se auto-atribuem a legitimidade para falar sobre as políticas em questão, neste caso, da criança e do adolescente. Esta tensão esteve presente nos momentos em que houve mudanças quantitativas e qualitativas no quadro de representantes do conselho analisado, na

medida em que a presunção da legitimidade por novos sujeitos os motivou a requerer espaço de participação e representação no conselho, tal como ocorreu em 2000/2001.

Como mostrou nossa pesquisa, a auto-atribuição da legitimidade por parte das organizações civis também está fundamentada numa visão de que a representação do conselho deve reproduzir uma descrição, minimizada, da sociedade, ou seja, deve espelhá-la. É este retrato da sociedade que pode ser ampliado pelas demandas de entrada nesses espaços públicos de novas organizações.

A nosso ver, a representação presuntiva atualiza um outro componente dos espaços tradicionais da vida pública, ou seja, a *expertise* como fundamento da autorização, que nos conselhos se justifica pelo conhecimento técnico acumulado pelos atendimentos prestados por parte das organizações ou pelo seu histórico de lutas em uma determinada área de atuação das políticas públicas. Cabe destacar que a representação governamental exerce forte influência sobre as decisões do conselho principalmente porque concentra uma capacidade técnica e de gestão da política muitas vezes não encontrada entre os representantes não governamentais.

Outro achado importante do caso em análise é que o conselho foi constituído, em determinados momentos de sua trajetória, por organizações de caráter ambíguo quanto ao seu caráter governamental ou não governamental, uma vez que eram estruturadas, financeiramente e administrativamente, a partir da junção de recursos do Estado e da sociedade civil. Se outras pesquisas já mostraram que a paridade numérica entre Estado e sociedade civil não se traduz numa paridade política entre esses segmentos no interior dos conselhos, o que estamos destacando aqui é que o caráter ambíguo de algumas organizações também pode comprometer a paridade. Este problema pode ser contido na medida em que o conselho defina critérios públicos para classificar o caráter das organizações e esclarecer quem pode, efetivamente, representar a sociedade civil e o Estado.

É justamente a construção desses critérios que pode minimizar, a nosso ver, outra característica identificada nesta pesquisa, quer seja, que as organizações civis e a representação governamental atuam de forma corporativa no espaço dos conselhos. A representação corporativa, ou seja, a atuação em nome de interesses específicos, constitui um problema para a construção das políticas públicas quando está ausente instrumentos que balizem a atuação dos representantes, obrigando-os a atenderem demandas e prioridades claramente estabelecidas.

Além da autorização, buscamos identificar como ocorrem os processos comunicativos entre representantes e representados, ou seja, entre representante e a organização à qual pertence e a desta com a população atendida.

Verificamos que a comunicação entre o conselheiro e sua organização fica mais ativa nos momentos em que temas polêmicos ou interesses corporativos estão em pauta no conselho. Porém, não existem mecanismos formais que exijam essa comunicação de forma mais sistemática.

A representação não governamental desempenha o papel de mediadora entre o governo e setores da sociedade que não tem acesso aos espaços públicos, neste sentido, as entidades de atendimento “falam” em nome de seus usuários, mas, também aqui não há canais institucionalizados para ouvi-los sobre as pautas debatidas no conselho. Diante deste fato, afirmamos que a comunicação, na maior parte do tempo, ocorreu de forma verticalizada, ou seja, o conselho buscou informar a sociedade de suas ações, tentando assim, legitimá-las.

Este aspecto começou a ser mudado oficialmente a partir de 2001, com a instituição das Conferências dos Direitos da Criança e do adolescente e a de Meninos e Meninas, que a nosso ver, são eventos que possibilitam a conexão entre representantes e representados, uma vez que ampliam a participação para a sociedade e não apenas para as organizações civis. Também apontamos como avanço o fato de que as Conferências oportunizam a construção de propostas para subsidiar a gestão do conselho que nela se inicia, ou seja, criam parâmetros para a atuação dos representantes e para que sejam avaliados durante gestão conselhistas.

Cabe destacar que as Conferências ocorrem a cada dois anos, neste sentido, não avançam em estabelecer processos permanentes de comunicação entre representantes e representados. Na nossa avaliação, o caráter de responsividade contido nas Conferências segue os moldes dos espaços tradicionais de representação política, ou seja, é restrito ao ato de não reeleger representantes mal avaliados, uma vez que, nas assembleias de segmento é que os conselheiros não governamentais são avaliados, podendo ter sua (re) candidatura rejeitada. Mais ainda, nestes eventos a avaliação sobre a política tem como foco as respostas dadas pelo executivo municipal, se este implantou ou não o que fora deliberado pelo Conselho, e não se os conselheiros desempenharam a contento sua atuação. A avaliação do representante não governamental é uma característica que não recebeu muita atenção durante o período analisado, nem mesmo suas faltas

injustificadas, que pelo Regimento Interno geraria a perda do mandato, apareceu como uma prática de controle sobre os representantes no CMDCA – Mgá.

Ressaltamos que a representação política em pauta é um tema complexo que envolve outras variáveis para sua compreensão de forma mais ampla. Dentre estas, há que se pontuar o fato de que a atuação dos conselhos envolve relações com outros poderes constituídos, quer seja o executivo, o legislativo e até mesmo o judiciário. Estes poderes podem ingerir sobre as resoluções dos conselhos gestores, mas, este assunto não foi possível abordar nesta pesquisa, ficando como um ponto a ser desenvolvido em trabalhos posteriores. Por outro lado, essa pesquisa analisou a experiência em pauta até 2003, portanto, não avançou sobre a atuação, no CMDCA-Mgá, das organizações sócio comunitárias e de defesa de direitos que passaram a compor esse espaço a partir de 2000/2001.

Por fim, reiteramos que os aspectos encontrados reforçam o papel dos conselhos gestores enquanto mecanismo de controle social sobre as políticas públicas, desafiando a sociedade civil a capacitar-se política e tecnicamente para exercer com autonomia sua função nestes espaços. Do contrário, ainda que sejam freqüentes em reuniões, essa representação fica à mercê de argumentos técnicos e de procedimentos burocráticos. Neste sentido, apesar dos muitos avanços que a prática conselhistas imprimiu na representação política, a reconfigurando, são muitos os desafios a serem superados para que esta não seja imposta aos usuários das organizações civis. Há muito no que avançar para que a representação política seja construída em espaços de diálogo constantes, garantindo, assim, uma gestão, efetivamente, participativa, representativa e democrática.



## REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca Neaera; KECK, Margaret E. **Representando a diversidade: estado, sociedade e "relações fecundas" nos conselhos gestores.** Cad. CRH, Salvador, v. 21, n. 52, abr. 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf>. Acesso em 21/08/2009.

ALMEIDA, Carla Cecília. **Conselhos gestores e regulação: a assistência social em tempos de transição. Política e Sociedade.** Vol. 8. Nº 15. Outubro de 2009.

ALMEIDA, Débora Resende. **Representação política nos conselhos de saúde do Brasil. I Seminário Internacional e III Seminário Nacional: Movimentos Sociais, Participação e Democracia.** UFSC, Florianópolis, 11 a 13 de agosto de 2010.

ARANTES, Esther Maria de Magalhães. **Rostos de crianças no Brasil.** In A arte de governar crianças. A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. Irene Rizzini, Francisco Pilotti, (orgs). - 2 ed.rev – São Paulo, Cortez, 2009.

AVRITZER, Leonardo. **Modelos de deliberação democrática: uma análise dos orçamentos participativos no Brasil.** In: Santos, Boaventura de Souza. (org.), *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. **Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina.** Dados, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, 2004. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.br>. Acesso em 17/07/2009.

AVRITZER, Leonardo. **Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação.** Dados, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.br>. Acesso em 17/07/2009.

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático.** Opin. Publica, Campinas, v. 14, n. 1, June 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php>. Acesso em 24/07/2010.

BEZERRA, Marcos Otávio. **Políticos, representação política e recursos públicos.** Horiz. antropol., Porto Alegre, v. 7, n. 15, July 2001. <http://www.scielo.br/scielo>. - Acesso em 30/03/2010.

BONI, Valdete e QUARESMA, Sílvia Jurema Quaresma. **Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais.** Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC . Vol. 2 nº 1 (3), janeiro-julho/2005, p. 68-80. Disponível em [http://www.emtese.ufsc.br/3\\_art5.pdf](http://www.emtese.ufsc.br/3_art5.pdf). Acesso em 08/06/2009.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e Governabilidade na Reforma do Estado: entre eficiência e democratização.** Barueri, São Paulo: Manole, 2003.

BEZERRA, Marcos Otávio. **Políticos, representação política e recursos públicos**. Horiz. antropol., Porto Alegre, v. 7, n. 15, July 2001. <http://www.scielo.br/scielo>. Acesso em 30/03/2010.

BORÓN, A.; SADER, E. e GENTILI, P. (orgs). – **Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia?** Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

BRANDÃO, Elias Canuto e FERREIRA, Márcia Regina. **A democratização do Poder Executivo do Município de Maringá**. XXII Semana do Administrador/ UEM – XXII SEMAD – “O administrador na era do conhecimento” 09 a 13 de setembro de 2002.

BRENNER, Ana Karina. **O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro: um campo de interações e conflitos entre governo e sociedade**. Dissertação de mestrado. Niterói. UFF, 2006.

CAMPOS, Eliane Christine Santos. **Conselho Municipal de Assistência Social de Rolândia – CMAS. Os desafios para a consolidação de uma gestão pública participativa**. Dissertação de mestrado. UEL, 2004.

CANIATO, Ângela Maria Pires. **A luta pela moradia de ex-favelados como parte essencial do processo de formação da consciência social**. Dissertação de mestrado. PUC- São Paulo, 1986.

CAPELLA, Ana Claudia N. **Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas**. In. **Políticas Públicas no Brasil**. Organizado por Gilberto Hochman, Marta Arretche e Eduardo Marques. – Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. **Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização**. RAP, Rio de Janeiro, 2002.

COLIN, Denise Ratmann Arruda. **Assistência Social: entre o favor e o direito num contexto de participação política democrática**. In. Democracia e Participação: os conselhos gestores do Paraná. Mario Fulks, Renato M. Perissionotto, Nelson Rodrigues de Souza, organizadores. Curitiba: Ed. UFPR, 2004.

BRASIL. **Constituição Federal Título**. 1988. Disponível em: [http://www.cfess.org.br/arquivos/legislacao\\_constituicao\\_federal.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/legislacao_constituicao_federal.pdf). Acesso em 15/07/2009.

CORTEZ, Lucia da Costa; Mandalozzo, Silvana Souto Netto. **Política Social: o atendimento de crianças e adolescentes no Brasil**. In Programa de Capacitação Permanente na área da infância e da adolescência. O germinar de uma experiência coletiva. Org. Cleide Lavarotti. Ponta Grossa. Ed. UEPG, 2007.

CORTEZ, Soraya Vargas. **Viabilizando a Participação em Conselhos de Políticas Públicas Municipais: arcabouço institucional, organização do movimento social e**

**policy communities. In. Políticas Públicas no Brasil.** Org. Gilberto Hochman, Marta Arretche e Eduardo Marques. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

COSTA, Simone e RODRIGUES, Ana Lucia. **Trabalho e Renda (cap. 7).** In. Como andam Maringá e Curitiba. Organizadores Rosa Moura e Ana Lucia Rodrigues. Rio de Janeiro. Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2009.

COSTA, Dorival. **Os conselhos tutelares no Paraná e o espaço participativo mercadorizado.** In Programa de Capacitação Permanente na área da infância e da adolescência. O germinar de uma experiência coletiva. Org. Cleide Lavarotti. Ponta Grossa. Ed. UEPG, 2007.

DAGNINO, E. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. In. DAGNINO, E (Org). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DIGIÁCOMO, Murilo José. **Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente: transparência de seu funcionamento como condição indispensável à legitimidade e legalidade de suas deliberações.** In Programa de Capacitação Permanente na área da infância e da adolescência. O germinar de uma experiência coletiva. Org. Cleide Lavarotti. Ponta Grossa. Ed. UEPG, 2007.

DRAIB, Sonia M. **Estado de Bem-Estar, Desenvolvimento Econômico e Cidadania: algumas lições na literatura contemporânea.** In. Políticas Públicas no Brasil. Organizado por Gilberto Hochman, Marta Arretche e Eduardo Marques. – Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente. <http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/8>. Acesso em 25/04/2009.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Infância e processo político no Brasil.** In A arte de governar crianças. A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. Irene Rizzini, Francisco Pilotti, (orgs). - 2 ed.rev – São Paulo, Cortez, 2009.

FARIA, Alessandra Maria Terra de. **Novas perspectivas para a representação política no Brasil.** Disponível em <http://lasa.international.pitt.edu/members/congress-papers/lasa2009/files/FariaAlessandra.pdf>. Acesso em 22/10/2009.

FUKS, Mario; PERISSINOTTO, Renato Monseff; RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. **Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba.** Rev. Sociol. Polit., Curitiba, n. 21, nov. 2003. Disponível em <http://www.scielo.br>. Acesso em 12/05/2010.

FUKS, Mario. **Democracia e participação no Conselho Municipal de Saúde de Curitiba (1999 – 2001).** In. Democracia e Participação: os conselhos gestores do Paraná. Mario Fuchs, Renato M. Perissionotto, Nelson Rodrigues de Souza, organizadores. Curitiba: Ed. UFPR, 2004.

FUKS, Mario; PERISSINOTTO, Renato, SOUZA, Nelson Rosário. (orgs). **Democracia e Participação os Conselhos Gestores do Paraná**. Editora UFPR. 2004.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

GOMES, Telma M. SILVESTRE, Eliana. **Os Novos Espaços de Participação: Encruzilhadas e Desafios**. In. MORELLI, Ailton; Muller, V. R (orgs). In. Crianças e Adolescentes: a arte de sobreviver. Maringá: Editora Eduem, 2002.

GOMES, Telma Maranhão. **A Construção da Política de Assistência Social em Maringá e Região: encruzilhadas e perspectivas**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 2000.

HOLLANDA, Cristina Buarque de. **A questão da representação política na primeira república**. Cad. CRH, Salvador, v. 21, n. 52, abr. 2008. Disponível em <http://www.scielo.br>. Acesso em 26/07/2010.

KOWARICK, Lucio. **As lutas sociais e a cidade**. Paz e Terra. 1988.

LAMOUNIER, Bolívar. **Representação política: a importância de certos formalismos**. In **Direitos, Cidadania e Participação**. Bolivar Lamounier, Francisco Weffort, Maria Victoria Benevides (orgs). São Paulo, T.A. Queiroz, 1981.

LAVALLE, Adrian Gurza; ARAUJO, Cicero. **O debate sobre a representação política no Brasil: nota introdutória**. Cad. CRH, Salvador, v. 21, n. 52, abr. 2008. Disponível em <http://www.scielo.br>. Acesso em 17/09/2009.

LAVALLE, Adrian Gurza; CASTELLO, Graziela. **Sociedade, representação e a dupla face da Accountability: cidade do México e São Paulo**. Cad. CRH, Salvador, v. 21, n. 52, abr. 2008. Disponível em <http://www.scielo.br>. Acesso em 28/03/2010.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. **Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade**. Rev. Bras. Ci. Soc., São Paulo, v. 21, n. 60, fev. 2006 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo>. Acesso em 17/09/2009.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. **Democracia, pluralização da representação e sociedade civil**. Lua Nova, São Paulo, n. 67, 2006. Disponível em <http://www.scielo.br>. Acesso em 17/09/2009.

LOUREIRO, Maria Rita. **Interpretações contemporâneas da representação**. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº. 1. Brasília, janeiro-junho de 2009, pp. 63-93. Disponível em <http://rbcp.unb.br/artigos/rbcp-n1-6.pdf> . Acesso em 16/11/2010.

LYRA, Rubens Pinto. Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia 25 a 27 de abril de 2007, UFSC, Florianópolis, Brasil. Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais – NPMS. Disponível em [http://www.sociologia.ufsc.br/npms/rubens\\_pinto\\_lyra.pdf](http://www.sociologia.ufsc.br/npms/rubens_pinto_lyra.pdf).

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. **A representação no interior das experiências de participação.** Lua Nova, São Paulo, n. 70, 2007. Disponível em <http://www.scielo.br>. Acesso em 17/09/2009.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo.** Cad. CRH, Salvador, v. 21, n. 52, abr. 2008. Disponível em <http://www.scielo.br>. Acesso em 17/07/2009.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn e ALMEIDA, Carla Cecília. **A representação política das mulheres nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas.** Rev. Katál. Florianópolis v. 13 n. 1 p. 86-94 jan./jun. 2010.

MANIN, Bernard. **As metamorfoses do governo representativo.** 1995. Disponível em [http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_29/rbcs29\\_01.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_29/rbcs29_01.htm). Acesso em 15/06/2009.

MARTINS, Alice de Carvalho. **Conselhos de direitos: democracia e participação popular.** In. Política Social, Família e Juventude. Uma questão de direitos. Mione A Sales; Maurílio Castro de Matos; Maria Cristina Leal (organizadores). São Paulo. Ed. Cortez. 2008.

MENDES, Denise Cristina Vitale Ramos. **Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático.** Rev. Katálysis, Florianópolis, v. 10, n. 2, Dec. 2007. Disponível em <http://www.scielo.br>. Acesso em 16/09/2009.

MENDONCA, Daniel de. Notas sobre o "efeito de presença" da representação. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, n. 23, nov. 2004. Disponível em <http://www.scielo.br>. Acesso em 26/06/2010.

MIGUEL, Luis Felipe. **Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política.** Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo, v. 18, n. 51, fev. 2003. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo>. Acesso em 19/09/2009.

MIGUEL, Luis Felipe. **Impasses da accountability: Dilemas e alternativas da representação política.** Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 25, p. 165-175, jun. 2006.

MUNHOZ, Divanir Eulália Naréssi. **Família: configurações, poder e limites na sociedade brasileira.** In Programa de Capacitação Permanente na área da infância e da adolescência. O germinar de uma experiência coletiva. Org. Cleide Lavarotti. Ponta Grossa. Ed. UEPG, 2007.

YOUNG, Iris Marion. **Representação política, identidade e minorias.** Lua Nova, São Paulo, n. 67, 2006. Disponível em <http://www.scielo.br>. Acessado em 19/05/2009.

Os bons conselhos: Conhecendo a realidade nacional. Coordenação geral. Rosa Maria Fischer. Realização: CEATS/ FIA – Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro. 2006.

OLIVEIRA, Francisco. **Privatização do Público, destituição da fala e anulação da política.** In Os sentidos da democracia. Política do dissenso e hegemonia global. Oliveira, F e Paoli, M. C (orgs). Petrópolis. RJ. Vozes. Brasília: NEDEC, 1999.

OLIVEIRA, Maria Cristina Gabriel de. **Política Pública de Assistência Social e o Trabalho em Rede do Território: a região oeste do município de Maringá.** Dissertação de Mestrado defendida no Programa de Pós-Graduação da Universidade Estadual de Londrina, 2008.

PINHEIRO, Ângela de Alencar Araripe. **A criança e o adolescente, representações sociais e processo constituinte.** Revista Psicologia em Estudo. V.9, nº 3. p.343-355, set/dez. 2004.

PINTO, Céli Regina Jardim. **Espaços deliberativos e a questão da representação.** Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo, v. 19, n. 54, Feb. 2004. Disponível em <http://www.scielo.br>. Acesso em 24/06/2010.

PITKIN, Hanna Fenichel. **Representação: palavras, instituições e idéias.** Lua Nova, São Paulo, n. 67, 2006. Disponível em <http://www.scielo.br>. Acesso em 19/05/2009.

RAICHELIS, Raquel. **Os caminhos da publicização.** In. Esfera Publica e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

RIBERIO, Carla Fernanda de Barros. **O Ministério Público e o Controle Social: possibilidades de interação na construção da defesa e garanti do direito à saúde.** Dissertação de Mestrado. UEL, Londrina. 2008

RIZZINI, Irene. **Crianças e menores: do pátrio poder ao pátrio dever. Um histórico da legislação para a infância no Brasil.** In A arte de governar crianças. A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. Irene Rizzini, Francisco Pilotti, (orgs). - 2 ed. rev – São Paulo, Cortez, 2009.

Rizzini, Irma. **Meninos desvalidos e menores transviados: a trajetória da assistência pública na Era Vargas.**In A arte de governar crianças. A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. Irene Rizzini, Francisco Pilotti, (orgs). - 2 ed. rev – São Paulo, Cortez, 2009.

RODRIGUES, Ana Lucia. **As tipologias sócioocupacional e socioespacial: as desigualdades sociais da região metropolitana de Maringá.** In. Como andam Maringá e Curitiba. Organizadores Rosa Moura e Ana Lucia Rodrigues. Rio de Janeiro. Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2009.

SADER, E. **Quando novos personagens entram em cena.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SALES, Mione Apolinare. **Política e direitos de crianças e adolescentes: entre o litígio e a tentação do consenso.** In. Política Social, Família e Juventude. Uma questão de direitos. Mione A Sales; Maurílio Castro de Matos; Maria Cristina Leal (organizadores). São Paulo. Ed. Cortez. 2008.

SANTOS, Agnaldo dos. **Criança e Adolescente: controle social e política pública** / [Agnaldo dos Santos, Luciana Tatagiba]. – São Paulo : Instituto Pólis : Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2007. 128 p. – (Série Observatório dos Direitos do Cidadão. Acompanhamento e Análise das Políticas Públicas da Cidade de São Paulo ; 28). <http://www.polis.org.br>. Acesso em 14/07/08.

SANTOS Junior, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. **Democracia e Gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (orgs.) Governança democrática e poder local: a experiência dos Conselhos Municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

SANTOS, Milton. **Pensando o espaço do homem**. São Paulo. Edusp. 2004

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo. Edusp. 2007.

SILVA, ILSE GOMES. **Democracia e Participação na “Reforma” do Estado**. São Paulo: Cortez, 2003 (Coleção Questões da Nossa Época; 103)

SILVA, Liliam Lente da. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas e a Representatividade Democrática: um estudo de caso dos conselhos de saúde de Itajaí/SC e Blumenau/SC**. Dissertação de Mestrado. UFP, Curitiba, 2006.

SILVESTRE, Eliane e GOMES, Telma Maranhão. **Os espaços de participação: encruzilhadas e desafios**. In. Crianças e Adolescentes: a arte de sobreviver. (orgs) Verônica R. Muller e Airton José Morelli – Maringá: Eduem, 2002.

SOUZA, Agnes Cruz de. **Democracia, participação e representação – os espaços deliberativos no Brasil: a experiência do Conselho Municipal de Saúde de Araraquara (2001-2007)**. Dissertação de mestrado. Programa de Pós Graduação em Sociologia da Unesp/Araraquara. São Paulo. Maio de 2008.

SOUZA, Nelson Rosário. **Cenários e atores: a arena pública do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente de Curitiba (1997 – 2001)**. In Democracia e Participação: os conselhos gestores do Paraná. Mario Fulks, Renato M. Perissionotto, Nelson Rodrigues de Souza, organizadores. Curitiba: Ed. UFPR, 2004.

SOUZA, Rodriane de Oliveira. **Partição e controle social. In. Política Social, Família e Juventude. Uma questão de direitos**. Mione A Sales; Maurílio Castro de Matos; Maria Cristina Leal (organizadores). São Paulo. Ed. Cortez. 2008.

SUSHIRO, Vera Lucia Tiego. **Conselhos de direitos: caminhos de sua consolidação**. Serviço Social em Revista. Vol. 3 – Número 1 – Jul./Dez. 2000. UEL

TATAGIBA, Luciana. **Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil**. In. DAGNINO, E. (org). Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TONELLA, Celene. **Conselhos Municipais de políticas públicas na região de Maringá.** In. Democracia e Participação: os conselhos gestores do Paraná. Mario Fulks, Renato M. Perissionotto, Nelson Rodrigues de Souza, organizadores. Curitiba: Ed. UFPR, 2004.

\_\_\_\_\_. **Democracia, participação e governança local: administrações municipais sob controle do Partido dos Trabalhadores no Brasil.** VIII Congresso Luso Brasileiro de Ciências Sociais. Coimbra, 2004. [www.ces.uc.pt/lab2004](http://www.ces.uc.pt/lab2004). Acessado em 15/07/08.

\_\_\_\_\_. **Poder local e política públicas: o papel dos conselhos gestores.** Maringá, Pr. Eduem: 2006.

\_\_\_\_\_. **Gestão e desempenho institucional dos municípios da região metropolitana de Maringá.** In. Como andam Maringá e Curitiba. Organizadores Rosa Moura e Ana Lucia Rodrigues. Rio de Janeiro. Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2009.

URBINATI, Nadia. **O que torna a representação democrática?** Lua Nova, São Paulo, n. 67, 2006 Disponível em <http://www.scielo.br>. Acesso em 19/05/2009.

VIDAL, Luciana de Fátima *et all.* **Crianças e adolescentes nas ruas: a arte de sobreviver.** In. Crianças e Adolescentes: a arte de sobreviver. (org. Verônica R. Muller e Airton José Morelli – Maringá: Eduem, 2002)

VIEIRA, Evaldo. **Direitos Sociais e Política Social.** In. Os Direitos e a Política Social. São Paulo: Cortez, 2004.

VOGEL, Arno. Do Estado ao Estatuto. **Propostas e vicissitudes da política de atendimento à infância e adolescência no Brasil contemporâneo.** In A arte de governar crianças. A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. Irene Rizzini, Francisco Pilotti, (orgs). - 2 ed.rev – São Paulo, Cortez, 2009.

ZALUAR, Alba. **Antropologia e Política Social para o menos nos anos 80.** In. Cidadãos não vão ao paraíso. Ed.Unicamp. e Ed Escuta. São Paulo. 1994.



## **FONTES DOCUMENTAIS PESQUISADAS**

a) Livros de Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias:

1º Livro Ata - Aberto em 21/12/1991 e encerrado em 09/11/1993.

2º Livro Ata – Aberto em 14/12/1993 e encerrado em 15/07/97.

3º Livro Ata – Aberto em 12/08/1997 e encerrado em 09/03/1999.

4º Livro Ata – Aberto em 15/03/1999 e encerrado em 29/08/2001.

Obs. As Atas, das reuniões de 2002, 2003 e 2004, estão digitalizadas e arquivadas em pastas plásticas juntamente com suas respectivas pautas e lista de presença.

b) Livros de Atas de reuniões conjuntas entre COMAS e CMDCA:

1º Livro Ata – aberto em 21/08/1997 e encerrado em 09/02/1999.

2º Livro Ata – aberto em 08/04/1999 e encerrado em 09/07/1999.

c) Relatório da I Conferência dos Direitos da Criança e do Adolescente.

d) Relatório da II Conferência dos Direitos da Criança e do Adolescente.

e) Relatório do CMDCA – Mgá, datado de 31/12/1992. Assinado por Homero A. Neves.

f) Plano Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente 2006-2007.

g) Plano de Ação do CMDCA – Mga de 2009.

h) Relatório do Projeto: Identidade e Diversidade: o olhar das crianças e adolescentes de Maringá – 2007. realizado pelo PCA/UEM em parceria com MNMMR; MST; CVI – Centro de Vida Independente; e MUCNM – Movimento União e Consciência Negra.

i) Livro de Posse do Conselho Tutelar: aberto em 15/03/1991, com último registro datado de 15/03/2011.

- j) Livro 1 de recortes e publicações em Jornais e Órgão Oficial do Município de Maringá;
- k) Regimento Interno: de 1991; de 1999; e o de 2001;
- l) Resoluções do CMDCA de 1991 a 2003.
- m) Recortes de Jornal do Arquivo pessoal da Sr. Bernadete Barrasso.
- n) Relatório da II Conferências

## **ANEXOS**

Autorização do CMDCA – Mgá para a pesquisa.

Parecer do Comitê de Ética – Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação.

Perfil dos entrevistados.

Roteiro das entrevistas.



**CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA  
CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE MARINGÁ**

Ofício 102/2010 – CMDCA

Maringá, 5 de maio de 2010.

Prezada Senhora,

Em atenção ao ofício nº 011/2009 do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UEM, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA informa que deliberou em sessão plenária ordinária, realizada no dia 5 de maio do corrente ano, autorizar a pesquisa “O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Maringá: possibilidades e limites de alargamento da democracia através da participação política”, bem como o levantamento documental junto ao acervo deste Conselho.

Sendo o que se apresenta, colho o ensejo para reiterar-lhe manifestação de estima e distinta consideração.

  
Paulo Rogério da Silva  
Presidente

Il<sup>ma</sup>.-Sra.

**Celene Tonella**

Coordenadora do Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais UEM  
Av. Colombo, 5790 / bloco H-12 sala 001 CEP 87020-900  
Maringá – PR

Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – [sasc-com-direitos@maringa.pr.gov.br](mailto:sasc-com-direitos@maringa.pr.gov.br)  
Rua Joubert Carvalho, 127 – 1º andar – Sala 301- Centro – Tel: 3221-6415 Maringá/PR

FGSP / CMDCA / Ofícios 2010



# Universidade Estadual de Maringá

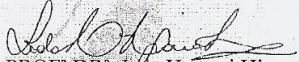
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação

Comitê Permanente de Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos

Registrado na CONEP em 10/02/1998

CAAE N°. 0058.0.093.000-10

PARECER N°. 290/2010

Pesquisadora Responsável: Carla Cecília Rodrigues Almeida	
Centro/Departamento: CCH/ Departamento de Ciências Sociais	
Título do projeto: O Conselho Municipal dos direitos da criança e do adolescente de Maringá sob a perspectiva da representação política	
<b>Considerações:</b>  O projeto de pesquisa de mestrado tem como objetivo geral analisar, sob a luz da bibliografia, o processo da (re) conceituação de democracia, e em especial, os novos instrumentos de participação e as novas formas de representação política, a composição do cenário político e os atos já representados pelo CMDCA Maringá em nome da "gramática dos direitos". Entre os objetivos específicos estão: identificar quais os atores sociais, e seus interesses e motivações, na criação do CMDCA Maringá; analisar os mecanismos de escolha dos conselheiros e as formas de comunicação entre representantes e representados; reconhecer as concepções de representação e representatividade dos sujeitos participantes do CMDCA; analisar quais os canais de mobilização e legitimação utilizados pelos conselheiros com os segmentos que representam; verificar as relações estabelecidas entre o CMDCA Maringá e os poderes governamentais constituídos; pesquisar o movimento de articulação e vinculação entre o CMDCA Maringá e os Conselhos Estadual e nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, considerando que o Sistema de Garantia de Direitos se efetiva nas três instâncias de gestão pública.  Em submissão inicial a este comitê, o projeto restou pendente conforme parecer 107/2010 – COPEP.  Na presente submissão a pesquisadora demonstra ter atendido todas as pendências. Parecer: Face ao exposto somos de parecer pela APROVAÇÃO do projeto na forma em que ora se apresenta.	
Situação: <b>APROVADO</b>	
CONEP: ( X ) para registro ( ) para análise e parecer Data: 18/6/2010.	
O pesquisador deverá apresentar Relatório Final para este Comitê em: 30 de dezembro de 2010.	
O protocolo foi apreciado de acordo com a Resolução n°. 198/96 e complementares do CNS/MS, na 197ª reunião do COPEP em 18/6/2010.	 PROFª.DRª. Ieda Harumi Higarashi Presidente do COPEP

Em suas comunicações com esse Comitê cite o número de registro do seu CAAE.  
Bloco 10 sala 01 – Avenida Colombo, 5790 – CEP: 87020-900 – Maringá - PR  
Fone-Fax: (44) 3261-4444 – e-mail: copep@uem.br

Anexo

Relação dos entrevistados:

**Entrevista 1.**

Representante não governamental integrante do Núcleo Social de Maringá. Este entrevistado é advogado aposentado e integra o Rotary Club de Maringá. Sua vinculação com a área social se deu, inicialmente, através de um convite feito pela diretoria da APAE, nos anos 1980, quando era assessor técnico na prefeitura municipal de Maringá. O convite foi feito porque possuía conhecimentos técnicos e participava do clube de serviços.

**Entrevista 2.**

Representante não governamental pelo Sindicato dos Servidores Municipais de Maringá. O entrevistado é prof. de Educação Física e funcionário da Prefeitura Municipal de Maringá. Seu envolvimento com a vida pública se deu inicialmente através da Associação de Moradores e depois atividade sindical. No momento da entrevista ocupa o cargo de Assessor da Comunidade Negra, assessoria especial da Prefeitura Municipal.

**Entrevista 3.**

Representante governamental em nome do PCA/UEM – Universidade Estadual de Maringá. A entrevistada é profa desta instituição e é militante do MNMMR, movimento de defesa de direitos da criança e do adolescente. Seu envolvimento se deu através da junção entre pesquisa e extensão universitária, ou seja, da capacidade técnica e de seu compromisso ético político.

**Entrevista 4.**

Representante não governamental em nome do Abrigo Deus, Cristo e Caridade. A entrevistada é profissional técnico administrativa aposentada pela Prefeitura Municipal de Maringá. Sua atuação na área social decorreu de sua ligação com a doutrina espírita que defende a “caridade”.

**Entrevista 5.**

Representante governamental à época pela Fundação de Desenvolvimento Social e Cidadania de Maringá. A entrevistada é Assistente Social da UEM e militante política junto ao Partido dos Trabalhadores.

**Entrevista 6.**

Representante não governamental pelo MNMMR. A entrevista é profa. de Educação Física. Seu envolvimento com a área se deu através de um projeto de extensão universitária e da militância pela causa da criança e do adolescente.

**Entrevista 7.**

Representante não governamental pela APAE. O entrevistado é engenheiro civil aposentado e integrante de um Clube de Serviços.

**Entrevista 8.**

Representante governamental (suplente durante o período estudado), pela extinta FDSM, mas que acompanhou toda a trajetória do conselho e foi presidente do CMDCA – Mga na gestão 2005-2007 enquanto diretora da SASC /PMM. É pedagoga e funcionária aposentada da Prefeitura Municipal de Maringá.

**Entrevista 9.**

Técnica da ASC/PMM e acompanhou praticamente toda a história do conselho enquanto equipe técnica. Também representou a SASC enquanto conselheira governamental.

**Entrevista 10.**

Promotora de Justiça, atuou na Promotoria da Infância e Juventude por três anos em Maringá. Atualmente está na Promotoria de Execuções Penais.

## **Roteiro de entrevistas.**

### **A) Sobre a participação da entidade:**

Realizar uma breve apresentação da organização e do entrevistado.

Qual o público atendido por sua entidade?

Qual o atendimento prestado?

O que motivou sua entidade a candidatar-se como conselheira do CMDCA - Mgá?

Como se dá, no interior da sua entidade, a escolha do integrante que irá representá-la no Conselho?

Após definido o representante da entidade há algum momento para que representante e entidade discuta as questões e proposições relacionadas ao Conselho?

As pessoas atendidas pela entidade conhecem o papel do CMDCA?

### **B. Sobre o processo de escolha**

O Sr/sra se lembra de como foi o processo de escolha de escolha das entidades não governamentais para comporem o CMDCA?

Em sua opinião quais critérios deveriam ser utilizados para a escolha das entidades que compõe o CMDCA?

De acordo com sua opinião quais os requisitos para que uma entidade tenha assento no CMDCA?

### **C) Sobre a representação:**

Em sua opinião qual o papel que a sociedade civil, representada pelas entidades, deve exercer no Conselho?

Em sua experiência de conselheiro como se dá a atuação dos representantes governamentais no Conselho?

De acordo com sua experiência enquanto conselheiro/a qual o papel da sociedade e o papel do governo dentro do Conselho? O que cada um deveria fazer?

Como se dava o processo de decisão entre os representantes não governamentais diante das propostas debatidas no CMDCA – Mgá?



Durante sua experiência como conselheiro como avalia a atuação das entidades que estavam no CMDCA?

Como é que o senhor avalia a participação dos representantes governamentais no Conselho?

O conselho é composto por 11 representantes governamentais e 11 não gov para o sr. o número de representantes é adequado?

Na sua opinião quais os critérios para estabelecer o número de representantes?

O Sr/sra acompanhou as principais mudanças no CMDCA, quando mudou a quantidade de conselheiros e abriu para outros grupos né, como é que o sr avaliou isso?

Em sua opinião o que autoriza as entidades a falarem em nome da sociedade?

Em sua opinião quais os interesses estão representados no Conselho?

#### **D\_ Comunicação/responsividade:**

Durante sua gestão como conselheiro o CMDCA – Mgá desenvolveu alguma atividade para divulgar o conselho junto à comunidade?

Na sua avaliação como se dá a organização das pautas (assuntos tratados) no CMDCA - Mgá?

Em sua opinião o poder público tem respeitado as decisões do conselho ao longo do tempo?