



**4º Encontro Internacional de Política Social**  
**11º Encontro Nacional de Política Social**  
**Tema: Mobilidade do capital e barreiras às migrações:**  
**desafios à Política Social**  
Vitória (ES, Brasil), 6 a 9 de junho de 2016

---

**Eixo: Democracia, participação e movimentos sociais.**

**A PARTICIPAÇÃO SOCIAL DOS CONSELHOS NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS: PERSPECTIVA ORÇAMENTÁRIA**

**Maria Carolina Gonçalves Luiz<sup>1</sup>**  
**Valdir Anhucci<sup>2</sup>**  
**Vera Lucia Tieko Suguihiro<sup>3</sup>**

**Resumo**

O debate sobre o processo de instituição dos Conselhos na legislação brasileira é fundamental para compreender a participação da sociedade civil nos espaços públicos de decisão no contexto atual. O presente artigo tem por objetivo identificar e analisar o processo de participação social, no âmbito dos Conselhos Tutelares e Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, sobre o Orçamento Público. O estudo procurou demonstrar a cultura política presente nos Conselhos frente à lógica burocrática cotidiana que permeiam os diferentes espaços públicos, dificultando o seu reconhecimento enquanto *locus* de confronto e luta política.

**Palavras-chave:** Conselhos. Orçamento público. Políticas públicas. Criança e adolescente.

**THE SOCIAL PARTICIPATION OF THE COUNCILS IN PUBLIC POLICY FORMULATION:  
BUDGET PERSPECTIVE**

**Abstract**

The debate on the institution of the Councils process on legislation Brazil is key to understanding the participation of society civil in public spaces of decision in the current context. This Article It aims to identify and analyze the process of social participation under the Guardianship Councils and Municipal Councils for the Rights of Children and Adolescents, on the Public Budget. The study sought demonstrate the political culture present in front of the Councils logic everyday bureaucratic that permeate the different public spaces, hindering its recognition as a locus of confrontation and fight policy.

**Keywords:** Advice. Public budget. Public policy. Child and adolescents.

**O CONTEXTO SOCIAL, POLÍTICO E ECONÔMICO PARA A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS  
CONSELHOS**

O processo de institucionalização dos Conselhos no Estado Brasileiro é constituído por um cenário social, político e econômico que detém de uma

---

<sup>1</sup> Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual de Londrina. E-mail: <carolinna.gl@gmail.com>.

<sup>2</sup> Doutor em Serviço Social e Política Social pela Universidade Estadual de Londrina, Docente no Curso de Serviço Social da Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR) campus Apucarana. E-mail: <anhucci@yahoo.com.br>.

<sup>3</sup> Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), Docente no Curso de Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina (UEL). E-mail: <suguihiro@uel.br>.

particularidade quanto à relação entre Estado e sociedade civil na gestão da coisa pública. Trata-se de compreender a participação social dos Conselhos na contemporaneidade com base em três fenômenos históricos na sociedade brasileira: traço econômico-social; a particular relação do Estado na sociedade brasileira; e, por fim, canais de participação das forças populares nos processos de decisão política (NETTO, 1991).

A particularidade da década de 1960, segundo Netto (1991, p. 18, grifo do autor), é o “traço econômico-social”, associado às profundas transformações na ordem social, com uma nova definição das relações sociais. Foi inaugurado o modelo burocrático-autoritário, que se manifesta na formação de um país centrado no desenvolvimento econômico-social e político, de caráter explicitamente coercitivo (BRAVO, 2011).

Assim, o modelo burocrático-autoritário tem como pressuposto a promoção da industrialização pesada, o alto padrão de acumulação de lucros e a garantia da hegemonia da classe burguesa, pois busca “[...] internacionalizar o capital, imobilizar os protagonistas sociopolíticos habilitados a resistir a esse processo e mobilizar as tendências contrárias à revolução e ao socialismo” (BRAVO, 2011, p. 55), estabelecendo um cenário conflituoso frente aos anseios democráticos e nacionais da sociedade brasileira.

O rebatimento da ideologia burguesa no cenário brasileiro, após a década de 1960, foi o discurso propagado pelos grandes detentores de capital, em que a resposta para as problemáticas estabelecidas socialmente seria exclusivamente superada pelo desenvolvimento econômico brasileiro. Nesse aspecto, o domínio sobre a população passa a ser velado, na medida em que se buscava defender a ideia de o investimento na economia resultar, conseqüentemente, em benefícios para a sociedade brasileira, mas ao contrário, apenas favorecia a classe dominante.

A partir da década de 1960, evidencia-se um intenso fortalecimento das forças produtivas, as quais, segundo Nogueira (2004, p. 17) trouxe inúmeras conseqüências para o cenário brasileiro, que “[...] em vinte anos, tornou-se outro: mais capitalista, mais moderno, mais deformado e injusto, radicalizando uma tendência que vinha se acentuando desde a década de 50”.

Assim, a intensificação da produção, por meio do modo de produção capitalista, de acordo com Coutinho (1989, p. 186), foi o elemento-chave para a

influência da concepção de Estado à época, orientada pela ideologia burguesa, a qual “[...] teve lugar graças ao acordo entre as frações das classes economicamente dominantes, com a exclusão das forças populares e a utilização permanente dos aparelhos repressivos e de intervenção econômica do Estado”.

É nesse cenário que a relação estabelecida entre o Estado e a sociedade civil passa a sofrer transformações sob um aspecto negativo. De acordo com Bravo (2011, p. 56), “[...] houve o desenvolvimento de um Estado estranho, estrangeiro, inimigo, que anulou o cidadão, mantendo a grande maioria da sociedade civil sob controle e exploração”, restringindo seu potencial de organização para o exercício da cidadania dos sujeitos. Para Netto (1991, p. 19),

[...] o que é pertinente, no caso brasileiro, não é um Estado que se descola de uma sociedade civil “gelatinosa”, amorfa, submetendo-a a uma opressão contínua; é um Estado que historicamente serviu de eficiente instrumento contra a emersão, na sociedade civil, de agências portadoras de vontades coletivas e projetos societários alternativos. (NETTO, 1991, p. 19).

Pode-se observar que, diante da posição assumida pelo Estado, sua atuação se dá em prejuízo de uma relação mais horizontal com a sociedade civil, tendo em vista a aproximação junto aos agentes privados, conhecida por parcerias, que buscam valorizar grupos particulares e dominantes, envolvidos no debate sobre a coisa pública.

Assim, as relações construídas a partir da figura do Estado manifestaram-se na luta pelo poder alijando as massas populares do debate em torno da coisa pública, restringindo essa relação entre o Estado e a classe dominante, visto que o clientelismo político se legitimara pela troca de favores políticos, por benefícios econômicos, no sentido de garantir a apropriação do poder (MARTINS, 1994).

Netto (1991) indica a resistência do Estado em propiciar canais de participação das forças populares nos processos de decisão política, pois

[...] foi próprio da formação social brasileira que os segmentos e franjas mais lúcidos das classes dominantes sempre encontrassem meios e modos de impedir ou travar a incidência das forças comprometidas com as classes subalternas nos processos e centros políticos decisórios. A socialização da política, na vida brasileira, sempre foi um processo inconcluso — e quando, nos seus momentos mais quentes, colocava a possibilidade de um grau mínimo de socialização do poder político, os setores de ponta das classes dominantes lograram neutralizá-lo. (NETTO, 1991, p 18-19).

Nessa perspectiva, a burguesia valeu-se de mecanismos para garantir o poder político centralizado e orientado para a exclusão da população no direcionamento da vida social, mediante a coerção de forma aberta e clara. O Estado passa a desempenhar o papel de protagonista no debate sobre a coisa pública, com o objetivo de priorizar interesses do capital em detrimento do coletivo, eximindo a participação da população nesse processo (NETTO, 1991).

O Estado Brasileiro, em particular, apresenta uma discussão sobre a coisa pública “pelo alto”, ou seja, tem um caráter elitista e antipopular, que restringiram a participação da sociedade civil. Assim, o caráter modernizador do Estado da década de 1960 revela traços de um conservadorismo exacerbado, bem como uma funcionalidade econômica e política, que “[...] concentrou-se no financiamento da acumulação e da expansão do capital, em detrimento da consolidação de instituições democráticas e da institucionalização do acesso público a bens, serviços e direitos básicos [...]”, suprimindo a condição de atores sociais e políticos da sociedade brasileira para a participação no âmbito dos Conselhos da atualidade (RAICHELIS, 2000, p. 68).

O contexto vivido desde o início da década de 1960 encoraja as bases da luta pela consolidação do regime democrático, nos anos de 1980, a romper com todo o processo coercitivo protagonizado pelo Estado burguês. De acordo com Netto (1991, p. 27, grifo do autor), o fato deste obter “[...] traços que caracterizam a *novidade* do que se constituiu precisamente em centro articulador e meio coesionador da autocracia burguesa, o *seu* Estado [...]”, fez que houvesse diversos embates quanto à luta política empreendida pela sociedade civil, legitimando um espaço de confronto de interesses econômico-sociais.

Ainda, Rezende (2013) afirma que o regime político instaurado, a partir da década de 1960, empenhou-se na busca por legitimidade de seu poder de mando e decisão sobre a coisa pública, apresentando contradição quanto ao discurso de desenvolvimento propagado pelo Estado, posto intitular-se modernizador, mas encontrar-se travestido por um caráter conservador.

Na verdade, o pacto conservador que sustentou o Estado desenvolvimentista no Brasil não computou a participação democrática em nenhuma de suas formas, e jamais patrocinou, por consequência, a institucionalização de estruturas que pudessem dar conta das pressões pela ampliação da cidadania política e social (FIORI, 1995).

Trata-se do conservadorismo que se expressa fundamentalmente na particular relação entre Estado e sociedade civil, assim como pelo estabelecimento de parcerias com grupos dominantes, determinando a evolução sócio-histórica das relações de base política nos canais de participação social, legitimadas por meio da instauração do regime democrático no final da década de 1980.

No cenário instalado nos anos de 1960, também, há a determinação da ideologia da autocracia-burguesa, mediada por aparatos burocráticos e conservadores, evidenciada no discurso manipulado e propagado pelos militares, em sua grande maioria, com o apoio das elites do poder. Passava-se a ideia de que as ações executadas no referido período versavam sobre os interesses de toda a nação brasileira.

No entanto, as forças conservadoras, travestidas por um caráter modernizador da classe dominante, diante das circunstâncias políticas, possibilitaram a organização de uma sociedade civil autônoma e democrática, devido ao descontentamento da população frente às relações de trabalho precárias.

Assim, tem-se o crescimento de associações civis e comunitárias; a reavaliação da ideia de direitos; a defesa da autonomia da sociedade civil frente ao Estado; e, por fim, a defesa de formas públicas de apresentação das demandas da população brasileira ao Estado (DAGNINO, 2002).

Logo, a relação entre Estado e sociedade civil, na década de 1970, dispõe de uma particularidade relacionada à proliferação das organizações da sociedade, na busca pela legitimação da participação social de diversos sujeitos, no debate sobre a coisa pública, tendo como eixo de oposição o Estado autoritário. A oposição entre Estado e sociedade civil vem permeada por uma visão maniqueísta entre dois pólos, como bem elucida Coutinho (2006):

[...] tudo que provinha da “sociedade civil” era visto de modo positivo, enquanto tudo o que dizia respeito ao Estado aparecia marcado por um sinal fortemente negativo; afinal, a sociedade civil era identificada em bloco com a oposição, enquanto o Estado era a expressão da ditadura. (COUTINHO, 2006, p. 47, grifo do autor).

Essa visão dual entre Estado e sociedade civil tem como base a dimensão cultural das relações sociais estabelecidas, que, historicamente, expressaram a dominação do aparelho estatal face às tentativas de participação social. Ao final da década de 1970, o Estado sofre transformações substanciais, por meio do ciclo de protestos e organizações sociais associadas a reivindicações em busca da

democratização da sociedade brasileira, objetivando a volta das eleições livres com representantes legítimos da sociedade civil.

As relações de poder passam a ser reconfiguradas, “[...] como sinônimo de força social organizada como forma de participação da população, na direção do que tem sido denominado por *empowerment* ou empoderamento da comunidade” (GOHN, 2001a, p. 35).

Mesmo assim, o processo de participação social ocorreu sem articulações políticas mais amplas, por exemplo, dos partidos políticos e dos sindicatos, embora estivessem pautadas na dimensão cultural dos sujeitos, por conteúdos ideopolíticos diferenciados, questionando a ordem capitalista e seus desdobramentos para a dinâmica da vida social. Segundo Gohn, (2001a, p. 35),

A dimensão da cultura contribuiu para a definição do poder local. O resgate de valores, tradições, *habitus*, costumes, folclore, mitos, crenças e lendas, envolvendo aspectos da antropologia, da história e da sociedade local, levou à redefinição da cultura, antes tida como de domínio das elites e dos acervos em museus, para uma concepção em que há lugar para o cidadão comum como ator histórico, consumidor e produtor de bens culturais. Com isso, ampliaram-se os espaços para desenvolvimento de novas formas de cultura política e projetaram-se localidades e novos agentes, pois são os atores sociais e políticos que dão reconhecimento e legitimação ao local. (GOHN, 2001a, p. 35).

Assim, a dimensão cultural ganha, em grande parte, a concepção particular de cada sujeito sobre a participação na vida política, expressando, ainda, resquícios de um período dominado pelo clientelismo. Isto tem implicações junto aos movimentos sociais para uma atuação na perspectiva de ruptura com os valores do ideário burguês, ou seja, com o individualismo e o consumismo presentes, assim como com o burocratismo e o centralismo, distanciando-se das peculiaridades dos movimentos sociais tradicionais (BRAZ, 2012).

Dentro desse ideário, apostou-se numa prática política que valorizasse o cotidiano, o dia a dia, o “aqui e agora”. [...] Assim, deflagrou-se a concepção de política voltada para o cotidiano, para a prática diária de cada sujeito, em que cada um “revolucione sua vida cotidiana [...]”, seu aqui e agora (BRAZ, 2012, p. 117).

Nesse aspecto, a participação dos sujeitos na vida política, na década de 1970, era de certa forma ainda embrionária, pois os movimentos organizados não se apropriavam de espaços públicos destinados à organização da sociedade, o que

contraditoriamente, acabava por promover a desresponsabilização do Estado diante de demandas sociais emergentes. Prevalencia “[...] o estímulo às práticas de autoajuda e à mobilização da comunidade em torno de projetos locais reforçavam as propostas de colaboração povo-governo” (RAICHELIS, 2000, p. 79).

Dessa maneira, o modo de fazer política baseava-se em práticas que desconsideravam a historicidade das demandas referentes à sociedade brasileira, assim como valorizava o poder de mando e decisão da classe hegemônica sobre a coisa pública, atribuindo à população brasileira a responsabilidade em dispor de estratégias de enfrentamento para a melhoria da condição de vida dos sujeitos sociais.

Para Raichelis (2000, p. 67), isso significa que a “[...] ausência da dimensão *pública* nas ações do Estado, nos seus diferentes níveis e esferas, tem marcado o exercício de sua intervenção na vida social [...]”, principalmente, para o processo de consolidação do regime democrático no Estado Brasileiro, ao final da década de 1980.

No que diz respeito aos mecanismos de participação social, a interpretação que se tem é de que as décadas de 1970 e de 1980 foram traçadas por uma conjuntura de debates políticos que perpassam o cenário da ditadura militar e que rebatem nas formas de estreitamento dos espaços de participação política frente ao Estado. As principais características do referido período estão relacionadas ao enaltecimento do caráter de protesto e de politização dos problemas sociais, e à valorização da autonomia e da espontaneidade dos movimentos sociais (BRAZ, 2012). Ou seja,

Grupos crescentes da sociedade civil passaram a acreditar cada vez mais em sua capacidade de atuação independente, a fazer suas próprias políticas, a partir da busca de qualidade de vida [...] e outras questões sociais que também passaram a ser objeto de ações coletivas. (GOHN, 2001b, p. 207).

Nesse sentido, a segunda metade da década de 1980 expressou um movimento de contradição, de atribuição do heroísmo aos movimentos sociais e demonização da atuação do Estado autoritário, tornando-o inimigo central das organizações sociais, significando, portanto, a permanência da visão dual entre Estado e sociedade civil.

Com o estabelecimento de um cenário político cujo ponto-chave é a figura de um Estado centralizador, há o início de um Movimento pela Constituinte, no ano de 1985, envolvendo diversos setores da sociedade brasileira (GOHN, 2001b).

A luta pela democratização estendeu-se até o ano de 1988, culminando com a instauração do regime democrático e a promulgação da Constituição Federal, em 5 de

outubro, em que se institui um Estado Democrático de Direito. Com a reforma legislativa têm-se concepções diferenciadas sobre a noção de direito, no qual são reconhecidos e ampliados os direitos ao cidadão, garantidos constitucionalmente, considerando cada cidadão como sujeito de direitos.

A Constituição, em seu artigo 204, inciso II, também assegura a “[...] participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis [...]”, instalando uma nova gestão da coisa pública (BRASIL, 2015, p. 146-147).

Para Dagnino (2002), o processo de democratização permite outra forma de mediação entre Estado e sociedade civil, como forma de enfrentamento da tradição oligárquica e patrimonialista historicamente dada no país:

O antagonismo, o confronto e a oposição declarados que caracterizavam essas relações no período da resistência contra a ditadura perdem um espaço relativo substancial para uma postura de negociação que aposta na possibilidade de uma atuação conjunta, expressa paradigmaticamente na bandeira “participação da sociedade civil”. (DAGNINO, 2002, p. 13).

Nessa esteira, a participação social ganha espaço na esfera pública, como parte integrante do processo de democratização, no sentido de dar visibilidade aos processos de decisão política quanto à coisa pública. Para Habermas (1987 *apud* Raichelis, 2000, p. 48),

[...] a esfera pública é o estado e a qualidade das coisas públicas. Trata-se de uma categoria típica da era do capital, vinculada à evolução histórica da sociedade burguesa [...]. Esta esfera pública formou-se ao final do século XVIII, configurando-se em um âmbito específico da sociedade burguesa a partir do desenvolvimento histórico da cultura material burguesa.

Raichelis (2000, p. 28) ainda afirma que: “[...] os caminhos de formação dessa esfera [...] são construídos, portanto, pelo discurso e pela ação dos sujeitos sociais que, estabelecendo uma interlocução pública, possam deliberar em conjunto as questões que dizem respeito a um destino coletivo”.

Partindo deste pensamento, entende-se que o direito à participação social na gestão da coisa pública é resultado de lutas no processo pela democratização da sociedade brasileira, protagonizadas por amplos movimentos sociais, sendo expressões da tentativa de constituir esferas públicas, quando a luta pela conquista e pela extensão

de direitos associou-se à construção democrática do Estado e da sociedade (RAICHELIS, 2000).

Assim, os sujeitos sociais e políticos nas esferas do poder constituído têm o “[...] Conselho como órgão de mediação povo-poder [...]” (GOHN, 2001b, p. 211), para construir canais de interlocução entre sociedade civil e Estado. Isso possibilita a incorporação de novos atores sociais no âmbito esfera pública não estatal, com capacidade de influir no processo de formulação das políticas públicas para os diversos segmentos os quais representam.

### **O PAPEL DOS CONSELHOS NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENDIMENTO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE SOB A PERSPECTIVA ORÇAMENTÁRIA**

No Brasil, a política de atendimento à criança e ao adolescente é resultado de um processo de lutas e movimentos sociais, envolvendo uma multiplicidade de atores, de diferentes instâncias governamentais, da sociedade e da família. Contudo, a questão da proteção aos direitos de crianças e adolescentes, historicamente, foi objeto de intervenção de iniciativas de atendimento redistribuídas entre setor estatal e setor privado, expressando-se fundamentalmente por ações fragmentadas em face da ausência de planejamento garantidora de proteção social.

A partir da década de 1990, emerge-se uma nova concepção sobre participação social para a formulação de políticas públicas na área da criança e do adolescente, com a responsabilidade de promover, proteger e defender os seus direitos, pautada na capacidade de organização política da sociedade civil.

Assim, têm-se a criação da Lei Federal nº 8.069 de 13 de julho de 1990, associada ao direito à participação da sociedade na gestão da coisa pública preconizada na Constituição Federal de 1988.

Art. 88, inciso II- A criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, asseguradas a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais (BRASIL, 2012, p. 43).

A concepção geral sobre o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente refere-se ao controle das ações de promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e

do adolescente, caracterizando-se como órgão colegiado permanente, de natureza paritária e caráter deliberativo, responsável por zelar pelo respeito ao princípio da Prioridade Absoluta ao segmento infantojuvenil (BRASIL, 1991).

No artigo 131 da Lei supracitada, tem-se a criação do Conselho Tutelar enquanto "[...] órgão autônomo, não-jurisdicional, encarregado de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente" (BRASIL, 2012, p. 63).

Trata-se de espaços legítimos que permite à sociedade organizar-se e canalizar esforços, de modo a levantar as demandas e necessidades referentes à problemática relacionada a área da criança e ao adolescente, por meio da elaboração de diagnóstico da realidade social, na perspectiva da descentralização político-administrativa das três esferas de poder – nacional, estadual e municipal.

Cumprir destacar que tanto o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, como o Conselho Tutelar são espaços com possibilidades de enfrentamento das “[...] estruturas viciadas das instituições estatais brasileiras, ainda pautadas na lógica partidária da troca de favores, além de propiciarem a construção pulverizada das políticas públicas”. Para a superação dessa condição é preciso que os Conselhos disponham da capacidade de dialogar e negociar frente aos interesses diversos coletivos, principalmente no processo de formulação de políticas públicas e no momento de discussão, deliberação e fiscalização dos recursos orçamentários (AUAD, 2012, p. 90).

A consolidação de uma gestão mais democrática está na garantia do debate orçamentário, em cumprimento a uma atribuição legal do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, previsto no artigo 2º da Resolução nº 121, de 20 de dezembro de 2006, nos incisos VIII e XIX:

VIII - acompanhar a elaboração do Plano Plurianual – PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, e Lei Orçamentária Anual - LOA, bem como a execução do Orçamento da União, indicando as modificações necessárias à consecução dos objetivos da política formulada para a promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente;

IX - gerir o Fundo de que trata o Art. 6º da Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, e fixar os critérios para sua utilização nos termos do Art. 260 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990;

Cabe ao Conselho Tutelar, no trato sobre o Orçamento Público, a atribuição prevista no artigo 16, do Estatuto da Criança e do Adolescente, em que visa prestar

accessoria ao “Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente” (BRASIL, 2012, p. 64 e 65).

Considerando os preceitos legais e a condição de espaços públicos democráticos, entende-se como imprescindível a apropriação da temática sobre o Orçamento Público tanto por parte dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente como dos Conselhos Tutelares, no sentido de melhor contribuir no planejamento das políticas públicas.

Nessa perspectiva, esse estudo é resultado das investigações realizadas a partir do Projeto de Pesquisa “O Orçamento Público e o Fundo Público como expressões garantidoras de direitos: transparência e controle social”, desenvolvido no Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina (UEL).

A experiência vivenciada no referido projeto tem possibilitado um acúmulo de conhecimento teórico-prático sobre o processo de garantia dos direitos ao segmento infantojuvenil, tendo por instrumentalidade política o Orçamento Público. Além disso, tem permitido o debate sobre a importância da ampliação de espaços públicos e o envolvimento de novos atores sociais e políticos no processo de influir sobre a definição de recursos públicos, com vistas a implementar políticas públicas de maneira mais democrática e universal.

Este estudo tem o recorte temático sobre os recursos públicos destinados às políticas públicas de atendimento à criança e ao adolescente, no âmbito dos Conselhos Tutelares e Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, com a participação de 14 (quatorze) Conselheiros Tutelares e 6 (seis) Conselheiros de Direitos.

Os sujeitos da pesquisa representados pelos Conselheiros Tutelares foram dos municípios de Assaí, Bela Vista do Paraíso, Cambé, Centenário do Sul, Guaraci, Ibioporã, Jaguapitã, Londrina (centro, sul e norte), Lupionópolis, Porecatu, Primeiro de Maio e Sertanópolis. Os seis Conselheiros de Direitos envolvidos foram dos municípios de Assaí, Cambé, Centenário do Sul, Guaraci, Porecatu e Tamarana. O estudo foi desenvolvido durante a realização do curso de Formação Continuada para Conselheiros Tutelares e Conselheiros Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado do Paraná, promovida pelo Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA) e executada pela Universidade Estadual de Londrina (UEL), no

ano de 2013, mediante a aplicação de questionários compostos por perguntas fechadas, junto aos 20 conselheiros (14 tutelares e 6 de direitos).

A partir das análises dos dados, o estudo evidenciou que a participação dos Conselhos no processo de discussão e aprovação do orçamento para a destinação de recursos para políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes é muito baixa: dos 14 Conselheiros Tutelares, 71,43% informaram que nunca participaram dessa deliberação. Já 21,43% disseram que participam eventualmente, e apenas 7,14% confirmaram que tal participação ocorre com mais frequência. Em relação aos 6 Conselheiros de Direitos, 66,67% afirmaram que a discussão é realizada eventualmente, e os 33,33% informaram que participam das discussões. Os dados demonstram que os Conselheiros têm encontrado dificuldade em compreender o tema sobre o Orçamento Público, atribuindo ao assunto uma perspectiva meramente técnica.

Nesse aspecto, compreende-se que a baixa participação, principalmente da sociedade civil no processo orçamentário, tem prejudicado o debate e as decisões sobre os recursos públicos, desconsiderando os espaços dos Conselhos enquanto *lócus* de disputa política em defesa dos interesses da criança e do adolescente.

Tanto os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente quanto os Conselhos Tutelares apresentaram dificuldade em pautar a discussão sobre o Orçamento Público nos espaços de seus Conselhos, em que dos 14 Conselheiros Tutelares entrevistados, 57,15% relacionaram essa dificuldade com a não aceitação, por parte do Poder Público, à participação do Conselho no espaço público de decisão, e 28,57% dos Conselheiros atribuíram essa fragilidade à falta de conhecimento sobre o Orçamento Público por parte dos próprios Conselheiros. Além disso, 7,14% acreditam que isso acontece por falta de tempo dos Conselheiros, frente aos outros afazeres e 7,14% explicam que é decorrente da falta de interesse em buscar informações sobre o Orçamento Público.

Para os 6 Conselheiros de Direitos, não foi diferente às dificuldades apresentadas pelos Conselheiros Tutelares. Para 50,00% é decorrente da falta de interesse dos próprios Conselheiros, e para 33,33% destes, estão na falta de conhecimento e, apenas 16,67%, disseram que a dificuldade está na ausência de tempo no cotidiano dos Conselhos.

Assim, as dificuldades encontram-se relacionadas ao predomínio de ações de caráter fragmentado e burocrático no atendimento de crianças e adolescentes e suas

famílias. Ainda é significativa a resistência, por parte do Poder Público, em aceitar a participação da sociedade civil em ocupar a tarefa de definir as prioridades do Orçamento Público. Isso tem prejudicado a consolidação de espaços públicos que contribuam para a efetiva participação dos diferentes atores sociais e políticos, de modo a tencionar o interesse público em prol do interesse coletivo. No entanto, a falta de domínio sobre as questões do Orçamento Público tem inviabilizado o desempenho qualificado dos Conselhos em acompanhar e fiscalizar o processo orçamentário, o que exige uma apropriação maior sobre o assunto, a fim de ampliar as ações do controle social das decisões orçamentárias e o domínio sobre a sua aplicação.

No que se refere à capacidade dos Conselhos em influir nas deliberações sobre o Orçamento Público destinado à área da criança e do adolescente, dos 14 Conselheiros Tutelares, 64,29% afirmaram não influir na deliberação sobre os recursos públicos, contrapondo-se aos 35,71% que afirmaram que influem sim. Para os 6 Conselheiros de Direitos, 66,67% alegaram não ter influenciado nas deliberações, em contraposição aos 33,33% que afirmaram ter influenciado no Orçamento Público para a área da criança e do adolescente na prática dos Conselhos.

Isso indica maior predomínio do Poder Público na condução da coisa pública, em especial, quando se trata do destino dos recursos públicos. Nesse sentido, evidencia-se que a implantação de espaços públicos de caráter democrático tem uma base bastante conservadora, sofrendo ainda os resquícios de uma sociedade conservadora, em que prevalecem os interesses do Poder Executivo em detrimento de uma gestão mais democrática. Isto significa que a sociedade civil não tem adotado estratégias de enfrentamento político no sentido de assegurar o interesse coletivo da população infantojuvenil, uma vez que afirmaram, em sua grande maioria, não ter influenciado no processo de decisão orçamentária que financiam as políticas públicas.

Quanto ao conhecimento dos Conselheiros sobre o percentual investido pelo município em relação às políticas públicas destinadas à área da criança e do adolescente, dos 16 Conselheiros Tutelares, apenas 28,57% disseram possuir informações sobre o percentual investido, contrapondo-se aos 71,43% que informaram não ter conhecimento. Dos 6 Conselheiros de Direitos, apenas 33,33% disseram deter conhecimento sobre o percentual, diferentemente dos 66,67% dos Conselheiros.

A pesquisa ainda revelou que sobre os recursos investidos pelo município na área da criança e do adolescente, 100,00% dos Conselheiros Tutelares informaram que

os recursos destinados ao segmento são insuficientes para suprir as necessidades dessa população. Já para os 6 Conselheiros de Direitos, 33,37% consideraram que atendem as demandas, e 66,67% confirmaram que os recursos são insuficientes. Trata-se de uma informação importante, na medida em que os Conselhos podem avaliar se os investimentos efetuados na área da criança e do adolescente têm avançado ou não. Além disso, essa informação permite o acompanhamento sobre o que foi orçado e o que está sendo executado, assim como analisar se a criança e o adolescente estão sendo tratados com prioridade no planejamento das políticas públicas. Embora os Conselhos, tanto dos Direitos como Tutelares, reconheçam que os recursos investidos na área da criança e do adolescente são insuficientes, os Conselhos não têm se preocupado em elaborar estratégias para ampliar o debate na definição das prioridades acerca do Orçamento Público.

Nesse sentido, pode-se observar que o exercício do controle social pelos Conselhos tem sido realizado de forma fragmentada e casual. Em alguns municípios esta prática é quase inexistente, forjando um atendimento de cunho assistencialista e burocrático, desconsiderando a efetividade das políticas públicas para a realidade de crianças e adolescentes da Região Norte do Estado do Paraná. A participação social ainda é mais incipiente quando se trata de questões vinculadas ao Orçamento Público, deixando sob a responsabilidade do Poder Público a deliberação sobre a sua aplicação, com ênfase em programas de caráter assistencialista no atendimento dos direitos já violados, em detrimento de políticas preventivas e de alcance universalizante.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A partir do desenvolvimento do estudo pode-se afirmar que são grandes os desafios colocados aos Conselhos Tutelares e aos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente no desempenho do seu papel junto ao processo orçamentário. Esses Conselhos não têm influído de forma efetiva no processo de planejamento, elaboração, avaliação e fiscalização da proposta orçamentária destinada às políticas públicas de atendimento ao segmento infantojuvenil. Esta responsabilidade tem ficado a cargo do poder constituído, com adoção de estratégias que tem alijado ainda mais a população do processo de luta pela ampliação de políticas públicas de qualidade, cujos recursos públicos são gerados também por esta mesma população. Isso indica a

manutenção de uma cultura antidemocrática ainda bastante presente na relação entre Estado e sociedade civil organizada.

Os Conselhos ainda tem se pautado em ações de caráter fragmentado e burocrático, sem considerar a dimensão política presente no processo de planejamento das políticas públicas voltadas às crianças e adolescentes. A legislação brasileira cria instrumentos políticos para garantir a democratização da gestão pública, o que exige um maior conhecimento sobre o papel dos Conselhos, de maneira que esses espaços sejam mais valorizados enquanto *lócus* de luta política e de construção de propostas que atendam ao interesse coletivo, superando assim, a visão assistencialista que historicamente vem predominando o atendimento à criança e ao adolescente.

A ação cotidiana de Conselhos Tutelares e dos Conselhos dos Direitos na formulação e gestão das políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes, tem negligenciado a participação social da sociedade organizada nos debates e nas decisões sobre o Orçamento Público, por meio de estratégias capazes de politizar a problemática de crianças e adolescentes, no sentido de criar alternativa para além do atendimento dos direitos violados.

Torna-se essencial e urgente que o Orçamento Público faça parte da agenda social e política tanto da sociedade como do Estado, com vistas a priorizar a formulação de políticas públicas para a promoção e a proteção de crianças e adolescentes, na perspectiva do direito universal para o alcance da plena cidadania.

## Referências

AUAD, Denise. A interface dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente com a democracia participativa e as políticas públicas de longo prazo: desafios e perspectivas. In: SOUZA FILHO, Rodrigo de; SANTOS, Benedito Rodrigues dos; DURIGUETTO, Maria Lúcia (Orgs.). **Conselho dos direitos: desafios teóricos e práticos das experiências de democratização no campo da criança e do adolescente**. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2012.

BRASIL. **Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente: Lei n.8.242**, de 12 de outubro de 1991. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8242.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8242.htm)>. Acesso em: 6 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 52. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2015.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Criança e do Adolescente:** Lei n.8.069, de 13 de julho de 1990. Curitiba: SEDS, 2012.

\_\_\_\_\_. **Resolução CONANDA n. 121, de 20 de dezembro de 2006.** Disponível em: <<http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-121.pdf>>. Acesso em: 6 mar. 2016.

BRAVO, Maria Inês Souza. **Serviço social e reforma sanitária:** lutas sociais e práticas profissionais. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BRAZ, Marcelo. Mudanças no perfil das lutas de classes e modismos conceituais: o tormento de Sísifo das ciências sociais. *In:* BRAVO, Maria Inês Souza; MENEZES, Juliana Souza Bravo de. **Saúde, serviço social, movimentos sociais e conselhos.** São Paulo: Cortez, 2012.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci:** um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Campus, 1989. 137p.

\_\_\_\_\_. **Intervenções:** o marxismo na batalha das idéias. São Paulo: Cortez, 2006.

COUTO, Berenice. **O direito social e assistência social na sociedade brasileira:** uma equação possível? São Paulo: Cortez, 2004.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FIORI, José Luis. **Em busca do dissenso perdido:** ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro: Insight Editorial, 1995.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** São Paulo: Cortez, 2001a.

\_\_\_\_\_. **História dos movimentos e lutas sociais:** a construção da cidadania dos brasileiros. São Paulo: Edições Loyola, 2001b.

HABERMAS, Jurgen. A nova intransparência: a crise do Estado de Bem-Estar Social e o esgotamento das energias utópicas. *In:* RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social:** caminhos da construção democrática. 2.ed. rev. São Paulo: Cortez, 2000.

MARTINS, José de Souza. **O poder do atraso:** ensaios de sociologia da história lenta. São Paulo: Hucitec, 1994.

NETTO, José Paulo. **Ditadura e serviço social:** uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64. São Paulo: Cortez, 1991.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um estado para uma sociedade civil:** temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. 2.ed. rev. São Paulo: Cortez, 2000.

REZENDE, Maria José de. **A ditadura militar no Brasil**: repressão e pretensão de legitimidade: 1964-1984 [livro eletrônico]. Londrina: Eduel, 2013.