



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ**  
**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS**  
**CAMPUS REGIONAL DO VALE DO IVAÍ**  
**CURSO DE SERVIÇO SOCIAL**



**DYENIFFER CAROLAYNE FRANCISCA JOSÉ**

**CONSIDERAÇÕES SOBRE A PARTICIPAÇÃO DO  
ASSISTENTE SOCIAL NO CONSELHO MUNICIPAL DOS  
DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO  
MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DO IVAÍ-PR**

DYENIFFER CAROLAYNE FRANCISCA JOSÉ

**CONSIDERAÇÕES SOBRE A PARTICIPAÇÃO DO  
ASSISTENTE SOCIAL NO CONSELHO MUNICIPAL DOS  
DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO  
MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DO IVAÍ-PR**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Serviço Social da Universidade Estadual de Maringá – UEM, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Profa. Ms. Claudiana Taveres da Silva Sgorlon.

Ivaiporã

2019

DYENIFFER CAROLAYNE FRANCISCA JOSÉ

**CONSIDERAÇÕES SOBRE A PARTICIPAÇÃO DO ASSISTENTE SOCIAL NO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DO IVAÍ-PR**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Serviço Social da Universidade Estadual de Maringá – UEM, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profª. Ms. Claudiana Tavares da Silva Sgorlon  
Universidade Estadual de Maringá - UEM

---

Prof. Componente da Banca  
Universidade Estadual de Maringá - UEM

---

Prof. Componente da Banca  
Universidade Estadual de Maringá - UEM

Ivaiporã, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ 2019.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus, que me abençoa todos os dias e me proporciona forças para conseguir atingir meus objetivos.

À minha querida e forte mãe Dileusa, meu amoroso pai Alessandro e, minha irmã caçula Kaendra. Meus pais, que sempre fizeram o possível e impossível para me criar da melhor forma possível. Guardo lembranças de 17 anos atrás, onde as dificuldades eram muito presentes em nossas vidas, e me recordo de ver minha querida mãe chorar ao ver que minhas roupas não me serviam e não tinha condições para comprar outras. Meu pai, que bebia o leite que sobrava da minha mamadeira, pois era o único que tínhamos. Nós, sem condições financeiras, e vocês em busca de médicos que curassem minhas terríveis alergias e dores de ouvido, quando finalmente melhorei, minha querida irmã nasceu também com problemas de saúde, mas graças a Deus, hoje somos muito saudáveis. São tantas lembranças que me fazem ter muito orgulho de vocês, sempre batalharam para sobreviver e nos dar o melhor possível. Sou grata por tê-los em minha vida. Os amarei eternamente e sempre os agradecerei por terem me feito ser a pessoa que sou hoje.

Às minhas avós, Maria Madalena e Cleide, e meus avôs, Aguinaldo e Luiz Carlos, que ajudaram e foram essenciais para minha criação, cuidaram de mim e de minha irmã para meus pais trabalharem e faziam o que podiam para nos ajudar. Agradeço aos meus muitos tios e tias, que sempre se preocuparam comigo, adoravam me mimar enquanto criança e adovaram me levar em seus passeios. Uma família grande que sempre me deu muito amor, carinho, educação e incentivo para terminar esta graduação.

Ao meu namorado Roifer, que me ajuda muito a ser uma pessoa cada vez melhor, mais feliz, simpática e amorosa. Me incentivou a iniciar essa graduação e me incentiva a ter força para conseguir terminá-la. Me inspiro em você para ser cada vez mais determinada e feliz com tudo que Deus nos proporciona.

Sou grata por ter companheiras de sala de aula que se tornaram amigas,

Amanda, Brenda, Renata, Tainara e Vanessa, nós que mesmo com as dificuldades, estresses, angústias que a graduação nos proporciona, sempre estamos rindo, conversando muito, e cumprindo nosso lema que é, reclamar de tudo. Espero que o fim dessa fase de nossas vidas não interrompa nossa amizade tão engraçada, alegre e escandalosa.

Por fim, mas não menos importante, agradeço à minha orientadora Claudiana, que sem esta, a jornada seria ainda mais complexa. Obrigada pelas inúmeras caronas para a supervisão de estágio e para voltar para casa, pelas palavras de apoio e de força, por ser uma professora muito dedicada, além disso, uma futura doutora, excelente mãe e esposa. Que você realize todos os seus sonhos.

Eu tentei noventa e nove vezes e falhei, mas na centésima tentativa eu consegui, nunca desista de seus objetivos mesmo que esses pareçam impossíveis, a próxima tentativa pode ser a vitoriosa.

Albert Einstein.

JOSÉ, Dyeniffer Carolayne Francisca. **Considerações sobre a participação do assistente social no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do município de São João do Ivaí-PR.** 2019. 74 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Universidade Estadual de Maringá, Ivaiporã, 2019.

## RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso tem como objeto de pesquisa o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do município de São João do Ivaí-PR e, tem como objetivo geral analisar a participação de assistentes sociais neste Conselho. A pesquisa estruturou-se em três capítulos, no qual o primeiro buscou refletir sobre o processo de desenvolvimento e conceitos referentes a cidadania, a democracia e a participação da sociedade civil nesse âmbito. O segundo capítulo objetivou conhecer o processo histórico de desenvolvimento dos Conselhos gestores de políticas públicas no Brasil com ênfase no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), seu papel e panorama atual. Por fim, o terceiro capítulo buscou evidenciar as percepções das assistentes sociais membros do CMDCA em relação à efetivação da sua participação no âmbito democrático deste Conselho. Quanto à metodologia, trata-se de um estudo qualitativo, de abordagem exploratória, constituída de pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e pesquisa de campo. As informações sobre as percepções das assistentes sociais foram obtidas por meio de entrevista semiestruturada, contendo perguntas abertas sobre o tema, aplicada individualmente a 3 (três) assistentes sociais com experiência de participação no CMDCA de São João do Ivaí-PR. Os resultados apontaram para os seguintes desafios: os conselheiros encontram dificuldade em relação a participação efetiva da sociedade neste âmbito democrático, além disso, a falta de recursos humanos atrapalha o desenvolvimento de diversas ações; a divulgação sobre o Conselho deveria ser mais presente, porém também tem como resultado positivo a importância que tanto as entrevistadas quanto os demais membros ministram as capacitações. As entrevistadas ressaltaram ainda a importância do assistente social nos Conselhos, este que colabora sobremaneira com as discussões.

**Palavras-chave:** CMDCA. Democracia. Assistente Social.

JOSE, Dyeniffer Carolayne Francisca. **Considerations about the participation of the social worker in the Municipal Council of the Rights of Children and Adolescents of the city of São João do Ivaí-PR.** 2019. 74 p. Final Work (Graduation in Social Work) - Maringá State University, Ivaiporã, 2019.

### **ABSTRACT**

The Final Paper has as object of research the Municipal Council of the Rights of the Child and the Adolescent of the city of São João do Ivaí - PR and its general objective is to analyze the participation of social workers in this council. The research was structured in three chapters, in which the first sought to reflect on the development process and concepts related to citizenship, democracy and participation of civil society in this area. The second chapter aimed to get to know the historical process of development of public policy management councils in Brazil with emphasis on the Municipal Council for the Rights of Children and Adolescents - CMDCA, its role and current scenario. Finally, the third chapter sought to highlight the perceptions of the social workers members of the CMDCA regarding the realization of their participation in the democratic scope of this council. As for the methodology, it is a qualitative study, exploratory approach, consisting of bibliographic research, documentary research and field research. Information on the perceptions of social workers was obtained through semi-structured interviews, containing open-ended questions on the topic, applied individually to 3 (three) social workers with experience of participation in the CMDCA of São João do Ivaí-PR. The results pointed to the following challenges: the board members find it difficult to effectively participate in society in this democratic environment, and the lack of human resources hinders the development of various actions, the disclosure on the board should be more present, but also has as a positive result the importance that both interviewed and other members minister the training. The interviewees also highlighted the importance of the social worker in the councils, which collaborates greatly with the discussions.

**Keywords:** CMDCA. Democracy. Social Worker.

## LISTA DE QUADRO

Quadro 1 – Levantamento bibliográfico sobre o tema de pesquisa.....	19
---	----

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Direitos e deveres dos cidadãos.....	21
Figura 2 – PPA, LDO e LOA.....	37
Figura 3 – Representantes presentes no CMDCA de São João do Ivaí.....	51

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Índice de implementação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente por regiões no Brasil até 2012.....	44
--	----

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEDCA	Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FMDCA	Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
FPM	Funfo de Participação dos Municípios
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
ONGs	Organizações Não Governamentais
PPA	Plano Plurianual
UEM	Universidade Estadual de Maringá

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>1. CIDADANIA E DEMOCRACIA: CAMINHOS EM CONSTRUÇÃO</b> .....	20
1.1 Conceituações de cidadania.....	20
1.2 Democracia.....	23
1.3 Cidadania e democracia no Brasil .....	25
<b>2. CONSELHOS GESTORES NO BRASIL E CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE</b> .....	32
2.1 Origem e definição dos conselhos gestores de políticas públicas no Brasil .....	32
2.2 Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente: de sua formulação até os dias atuais .....	40
<b>3. A IMPORTÂNCIA DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE PARA A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL</b> .....	47
3.1 O município de São João do Ivaí-PR.....	47
3.2 O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente no município de São João do Ivaí-PR.....	47
3.3 O assistente social nos conselhos .....	51
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	61
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	64
<b>APÊNDICES</b> .....	67
APÊNDICE A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....	68
APÊNDICE B – Roteiro de entrevista realizado com as assistentes sociais ....	70
APÊNDICE C – Levantamento Bibliográfico.....	71
<b>ANEXO</b> .....	73
ANEXO A: Relatório COPYSPIDER para comprovação de autenticidade do texto .....	74

## INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como objeto o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) do município de São João do Ivaí-PR, e tem como tema de estudo a participação efetiva dos cidadãos em Conselhos, recuperando na história brasileira os avanços e as definições de democracia e de cidadania. Também visa o entendimento mais aprofundado sobre a participação e as perspectivas das assistentes sociais presentes neste Conselho, entendendo-o como locus privilegiado da participação social na administração pública e na gestão das políticas para crianças e adolescentes.

O CMDCA é um órgão responsável pelas políticas públicas de defesa de direitos e promoção do bem-estar social da criança e do adolescente no município. Entre outras funções, é responsável pelo registro das entidades assistenciais, como Organizações Não Governamentais (ONGs) que atendam crianças e adolescentes, bem como pelo processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar, e a gestão e controle do Fundo Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA). O Conselho é composto por membros titulares e suplentes, sendo 50% da sociedade civil e 50% do poder público.

O objetivo geral deste trabalho é analisar as percepções das assistentes sociais membros do CMDCA em relação à efetiva participação democrática neste Conselho do município de São João do Ivaí-PR. Para tanto, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- Refletir sobre os conceitos e o processo histórico da cidadania e da participação democrática da sociedade civil no Brasil;
- Conhecer o processo histórico de desenvolvimento dos conselhos gestores de políticas públicas no Brasil com ênfase no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), seu papel e panorama atual;
- Evidenciar as percepções das assistentes sociais membros do CMDCA em relação à efetivação da sua participação no âmbito democrático deste Conselho.

Nesta pesquisa, inicialmente apresenta-se o primeiro capítulo, sendo expostos os conceitos de cidadania e de democracia, após expõe-se o contexto histórico da democracia no Brasil. É apresentado na sequência, o segundo capítulo, no qual é evidenciado o processo de formação dos Conselhos no Brasil, ressaltando

a criação e a conceituação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Por fim, no terceiro capítulo, é evidenciado o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do município de São João do Ivaí-PR, juntamente com a pesquisa realizada com as assistentes sociais referente à sua efetiva participação democrática.

O interesse por esta temática de pesquisa é decorrente do período de estágio da pesquisadora, no qual foi possível tanto o acompanhamento do processo de gestão da Política de Assistência Social, quanto das reuniões do CMDCA do município de São João do Ivaí-PR. Em relação ao referido Conselho, enquanto estagiária, a pesquisadora observava o desenvolvimento das seguintes atividades: implementação e fiscalização das políticas públicas destinadas às crianças e aos adolescentes (a fim de garantir e priorizar as finalidades dos serviços com qualidade), elaboração do Plano de Ação, organização e apoio em campanhas educativas (como o 18 de maio - Dia Nacional de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes), orçamentos referentes a cursos e capacitações aos membros do Conselho, entre outras atividades e competências do CMDCA.

Assim, a partir do interesse por esta temática e a fim de compreender sobre o CMDCA no município, a pesquisadora foi em busca de monografias no acervo da Universidade Estadual de Maringá (UEM), observando a inexistência de estudos relacionados ao Conselho no município e as escassas monografias sobre o objeto estudado em demais cidades da região, reafirmando a necessidade de realizar a pesquisa no município de São João do Ivaí-PR.

Segundo Santos e Ramalho (2011), a participação social exige iniciativa, pois é essencial que o cidadão opine e participe efetivamente das políticas, das ações e dos serviços públicos dos quais são beneficiários. A participação contínua da sociedade civil na gestão pública possibilita ao cidadão sua participação na formulação das políticas públicas e possibilidade de fiscalização da aplicação dos recursos públicos. Nos Conselhos, a população de forma conjunta com o órgão gestor, mas com efetiva autonomia, pode atuar na formulação, no monitoramento, na avaliação e deliberação das políticas públicas, podendo perceber que a atuação efetiva dos Conselhos está diretamente relacionada à capacidade de representação dos conselheiros frente aos interesses da coletividade e, a interlocução com os segmentos representados e com o poder público.

No que concerne à pesquisa, pretende-se que a mesma contribua na ampliação de conhecimentos para a sociedade (ressaltando os assistentes sociais) sobre a importância dos Conselhos nos processos de participação democrática. No campo científico, objetiva-se contribuir com o debate em relação à temática e, neste sentido, ampliar o conhecimento de acadêmicos, profissionais de Serviço Social e da sociedade civil, fornecendo subsídios para estes na qualificação da participação neste espaço. Do mesmo modo, este estudo se torna importante para a pesquisadora, pois é uma temática de interesse desde o início do período de estágio em que participava das reuniões dos Conselhos municipais, interesse que fomentou a aproximação da pesquisadora com o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Sobre a metodologia utilizada na pesquisa, Minayo (2009) refere-se como o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade, e, afirma que a metodologia ocupa um papel central nas teorias. Em relação à definição de metodologia, Minayo, Deslandes e Gomes (2009, p. 14), expõem “[...] inclui simultaneamente a teoria da abordagem (o método), os instrumentos de operacionalização do conhecimento (as técnicas) e a criatividade do pesquisador (sua experiência, sua capacidade pessoal e sua sensibilidade)”.

A metodologia recorre a um conjunto de técnicas que possibilitam a construção da realidade e o potencial investigador, haja vista que este conjunto deve dispor de um instrumental que deve ser claro, coerente e possibilitar encaminhamentos para os desafios da prática no cotidiano.

Como método de exposição, o estudo inicia-se apresentando a pesquisa social de abordagem qualitativa na leitura do objeto, seguindo pelas etapas procedimentais que serão utilizadas no município de São João do Ivaí-PR, e, para isto, serão expostos os instrumentos de coleta de dados, os critérios de seleção da instituição, os critérios de seleção e a caracterização do sujeito de pesquisa, e, por fim, a inserção da pesquisadora no campo empírico.

Para Minayo, Deslandes e Gomes (2009), a pesquisa qualitativa é a busca pelo conhecimento da realidade social, que levantam questões impossibilitadas de serem quantificadas, questões estas compreendidas e expostas como motivos, valores, crenças etc. Nesta perspectiva, a pesquisa qualitativa, não se preocupa em mostrar apenas a quantidade numérica, pois tem o objetivo de compreender e

interpretar, explicar os aspectos do objeto pesquisado e o descrever, analisando dados para além das estatísticas, focando em suas particularidades.

Para tanto, este estudo insere-se no campo de pesquisa social, que segundo Gil (2008), pode-se definir como um processo que utiliza a metodologia científica de modo formal, minucioso e sistemático de desenvolvimento do método científico, e seu objetivo fundamental é descobrir respostas para problemas mediante o emprego de procedimentos científicos. Assim, a pesquisa social permite a obtenção de novos conhecimentos no campo da realidade social, que é um termo muito amplo e envolve todos os aspectos relativos a um homem em seus múltiplos relacionamentos com os outros homens e instituições sociais.

Gil (2008) ressalta ainda que a utilização da pesquisa qualitativa pelo pesquisador possibilitará resultados mais profundos do objeto de pesquisa, e buscará o contato direto com a situação para sua melhor compreensão, sendo que essa aproximação deve ocorrer com cuidado e respeito à pluralidade e à diversidade dos sujeitos sociais.

Na pesquisa científica é necessário que haja etapas que revelem os procedimentos que serão adotados na construção do estudo e que poderão auxiliar no conhecimento do objeto e no alcance dos objetivos propostos. Desta forma, a primeira etapa da pesquisa corresponde à caracterização do município de São João Ivaí-PR, selecionado por ser o município de origem da pesquisadora e onde se situa o objeto pesquisado.

Para a realização da pesquisa é essencial a coleta de dados, pois favorece a aproximação do pesquisador com o tema estudado. Para isso, o pesquisador deve utilizar instrumentos para alcançar os objetivos propostos. (CERVO; BERVIAN; SILVA, 2007).

Para dar solidez ao estudo em sua dimensão teórico metodológico, pretende-se recorrer à pesquisa bibliográfica, que consiste na etapa inicial da pesquisa, com o objetivo de reunir as informações e dados que serão analisados e servirão de base para a construção da investigação e aprofundamento teórico sobre o objeto da pesquisa. Desta forma, será traçado um histórico sobre o tema pesquisado e a pesquisa bibliográfica também poderá auxiliar a identificar contradições e respostas sobre as questões formuladas no decorrer da pesquisa. As fontes serão livros, artigos científicos extraídos de periódicos etc. Para tanto, será utilizada a pesquisa documental, que segundo Gil (2008), assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica,

que utiliza contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto. A pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa. O desenvolvimento da pesquisa documental seguirá em análises de documentos oficiais como atas, resoluções e ofícios.

Para sustentação da dimensão técnica-operativa da pesquisa, utilizar-se-á do estudo de campo, que, de acordo com Gil (2008), estuda-se um único grupo ou comunidade em termos de sua estrutura social, ou seja, ressaltando a interação de seus componentes. Assim, este tende a utilizar muito mais técnicas de observação do que de interrogação, buscando captar dados e informações.

Para o alcance dos objetivos propostos, será necessária a aplicação da entrevista, que, conforme Gil (2008), se caracteriza como interação social, onde o pesquisador apresenta-se ao sujeito da pesquisa e lhe faz perguntas para alcançar os objetivos nomeados e dados profundos.

Rosa e Arnoldi (2008) classificam a entrevista a partir das seguintes categorias: estruturada, semiestruturada e livre, sendo a entrevista semiestruturada a selecionada para esse estudo, onde as questões permitem que os sujeitos entrevistados possam verbalizar suas reflexões sobre o objeto apresentado de um modo flexível, sendo que as questões postas são respondidas de forma dinâmica. É essencial que o pesquisador elabore um roteiro de questões para dirigir a entrevista semiestruturada, visando o alcance dos objetivos do estudo.

As informações resultantes da entrevista serão analisadas pela pesquisadora a partir do método de análise de conteúdo, que, segundo Bardin (2016), este método trabalha a fala, ou seja, a prática da língua realizada pelo sujeito correspondente a pesquisa, que visa obter a descrição de mensagens que permitam a obtenção de conhecimento referente ao objeto estudado. O recurso de análise de conteúdo para analisar um material dito qualitativo é indispensável, devido a subjetividade que está muito presente nas entrevistas, pois é lidado muitas vezes com uma fala relativamente espontânea, onde os entrevistados em sua maioria orquestram aproximadamente o que desejam discursar, pois este trabalha com o seu próprio sistema de pensamentos, os seus processos cognitivos, os seus sistemas de valores e de representações, as suas emoções, sua afetividade e a floração do inconsciente.

Para esta pesquisa foram selecionadas 3 (três) assistentes sociais que atualmente são conselheiras do CMDCA de São João do Ivaí-PR, porém somente duas aceitaram participar. Assim, decorrente desta situação, a terceira assistente social participante da pesquisa foi escolhida por apresentar experiência e conhecimento deste espaço, e, embora atualmente não ocupe uma cadeira, participadas reuniões do referido Conselho devido ao fato de compor a equipe técnica do SUAS e subsidiar nas decisões.

Na realização das entrevistas foi utilizado um gravador mediante a autorização das entrevistadas, que se deu por meio do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (APÊNDICE A) e posteriormente transcrita.

Para fins de verificação sobre a viabilidade da pesquisa, realizou-se um levantamento bibliográfico em dois periódicos *online* Qualis<sup>1</sup> A1, da listagem de periódicos qualisados disponibilizados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), correspondente à área do Serviço Social, sendo: Serviço Social e Sociedade<sup>2</sup> do ano de 2010 a 2018 e periódico Katálysis<sup>3</sup>, com recorte temporal de 1997 à 2018, que são os anos de edições disponíveis pelos periódicos pela *internet*. O quadro a seguir é referente ao levantamento bibliográfico no qual a pesquisadora observou mais de 800 (oitocentos) títulos de artigos nos dois periódicos, sendo que foram selecionados 30 (trinta) artigos que mais se aproximaram na temática da pesquisa.

---

<sup>1</sup>É um sistema de classificação da produção científica brasileira, baseada nos artigos publicados em periódicos de todos os programas pós-graduações do país, dessa forma, seu principal objetivo é avaliar a qualidade da produção científica e auxiliar os professores e alunos no processo de submissão de artigos e, conseqüentemente, de reconhecimento profissional (CURSO MARTA GARCIA. **Entenda o que é o Qualis CAPES e como funciona**. Fortaleza, 2018.).

Disponível em: <https://inglesinstrumentalonline.com.br/o-que-e-o-qualis-capes/>. Acesso em: 15 maio 2019.

<sup>2</sup>A Revista Serviço Social & Sociedade, publicada pela editora Cortez, é referência dentro e fora do Brasil, levando aos profissionais da categoria e áreas afins as mais recentes informações sobre os mais diversos temas ligados à realidade social, à política e à economia. Faz parte do cotidiano do estudante, educador e profissional do Serviço Social a mais de 35 anos, sendo presente em diversos concursos públicos e fonte de pesquisa em trabalhos de conclusão de curso, monografias e teses, das áreas de Ciências Humanas e Sociais (CORTEZ EDITORA).

Disponível em: <http://www.cortezeditora.com.br/assinatura-da-revista-servico-social-sociedade-3-exemplares-1527.as-px/p>. Acesso em: 29 abr. 2019.

<sup>3</sup>A Revista Katálysis, criada em 1997, com periodicidade quadrimestral, Qualis/Capes: A-1 Serviço Social destina-se à publicação de artigos científicos originais sobre assuntos atuais e relevantes no âmbito do Serviço Social, áreas afins e suas relações interdisciplinares. Cada edição focaliza uma unidade temática, tendo em vista sua importância dentro do contexto social contemporâneo, mas abre espaço também para trabalhos que tratem de temas livres. A revista é vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e ao de Curso de Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis (REVISTA KATÁLYSIS).

Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/index>. Acesso em: 29 abr. 2019.

Quadro 1 – Levantamento bibliográfico sobre o tema de pesquisa

<b>PERIÓDICO</b>	<b>RECORTE TEMPORAL</b>	<b>QUANTIDADE DE ARTIGOS</b>	<b>ARTIGOS SELECIONADOS PARA A MOSTRA</b>
Katálysis	1997 a 2018	516	24
Serviço Social e Sociedade	2010 a 2018	311	6
<b>TOTAL</b>		<b>827</b>	<b>30</b>

**Fonte:** A própria autora. O levantamento na íntegra pode ser observado no Apêndice C.

Ao analisar os periódicos, foram selecionados pela pesquisadora artigos relacionados à cidadania, à democracia e aos Conselhos, que são os assuntos relativos à temática da pesquisa, os quais serão apresentados no decorrer do trabalho.

## **1. CIDADANIA E DEMOCRACIA: CAMINHOS EM CONSTRUÇÃO**

Este primeiro capítulo apresenta as definições de cidadania e de democracia segundo diversos autores, além de uma exposição sobre o processo histórico da participação democrática da sociedade civil no Brasil.

### **1.1 Conceituações de cidadania**

O termo cidadania surgiu na Grécia por volta do século VIII A.C, onde neste período significava pertencer politicamente a uma sociedade. Mais tarde, a cidadania surgiu em Roma e, nesta, a participação era dotada de direitos formados e aplicados por instituições políticas designadas periodicamente para desenvolverem estas funções.

Segundo Soares (1998), cidadania e direitos da cidadania referem-se à ordem jurídica ou política de um país, em um Estado onde a Constituição define e garante quem é cidadão e quais direitos e deveres este terá, perante diversos fatores, como: idade, estado civil, condição de sanidade física e mental, e estar ou não em dívida com a justiça penal. Os direitos do cidadão e a concepção de cidadania não são universais, já que são parte de uma ordem jurídico-política, isto significa que, variando de nacionalidade também é alterado os direitos e deveres dos cidadãos.

Assim, o significado de cidadania é relacionado muitas vezes ao conceito de direitos e deveres, isso representa que os dois conceitos devem ser compreendidos juntos, isto é, quando se reflete sobre cidadania deve-se refletir sobre direitos e deveres e assim vice e versa. Como exemplificado na figura a seguir:

Figura 1 – Direitos e deveres dos cidadãos

## Direitos

- Homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações nos termos da Constituição;
- Saúde, educação, moradia, trabalho, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados, segurança, lazer, vestuário, alimentação e transporte são direitos dos cidadãos;
- Ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;
- Ninguém deve ser submetido à tortura nem a tratamento desumano ou degradante;
- A manifestação do pensamento é livre, sendo vedado o anonimato;
- A liberdade de consciência e de crença é inviolável, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias.

## Deveres

- Votar para escolher nossos governantes;
- Cumprir as leis;
- Respeitar os direitos sociais de outras pessoas;
- Educar e proteger nossos semelhantes;
- Proteger a natureza;
- Proteger o patrimônio público e social do País e colaborar com as autoridades.

**Fonte:** A própria autora, a partir dos dados disponíveis em: <https://www.douradosagora.com.br/politica/o-voto-esta-entre-os-principais-deveres-de-um-cidadao>. Acesso em: 30 abr. 2019.

Os direitos e deveres citados acima são apenas alguns dos muitos descritos na Constituição Federal de 1988, onde nela são citados os direitos individuais e coletivos, direitos sociais e direitos políticos. É importante ressaltar que tanto a cidadania quando os direitos estão sempre em processo de construção e de mudança, pois são mutáveis.

Segundo Soares (1994), liberdades, direitos e garantias são palavras essenciais quando se discute cidadania. Nas liberdades ocorre a não interferência do Estado e particulares, incluem-se a liberdade de expressão, de pensamento,

religião, de ir e vir, entre outras. Nos direitos há uma intervenção por parte do Estado e particulares, de forma positiva, sendo que neste incluem-se o salário, a educação, a previdência social etc. Por fim, as garantias tornam efetivos os direitos e as liberdades, na maioria das vezes em forma judicial.

Soares (1994) ressalta ainda que a cidadania requer instituições e mediações, espaços sociais de lutas (movimentos sociais, populares e sindicais) para a definição e criação de instituições permanentes para expressão e participação política, como órgãos do poder público, partidos e os próprios Conselhos.

Martinelli (2001) afirma que a cidadania deve ser compreendida como sendo mais que um conjunto de direitos, pois também é a sensação de pertencer a uma comunidade, participar de valores, histórias e experiências comuns.

Já Soares (1988) ressalta que a idealização de cidadania é acima de tudo política e não está ligada aos valores universais, mas sim a decisões políticas:

Um determinado governo, por exemplo, pode modificar radicalmente as prioridades no que diz respeito aos deveres e os direitos do cidadão; pode modificar, por exemplo, o código penal alterando sanções; o código civil equiparando direitos entre homens e mulheres; o código de família no que diz respeito aos direitos e deveres dos cônjuges, na sociedade conjugal, em relação aos filhos, em relação ao outro. Pode estabelecer deveres por um determinado período, por exemplo, aqueles relativos à prestação do serviço militar. Tudo isso diz respeito à cidadania (SOARES, 1988, p. 41).

Isto revela que quando um novo governo assume o poder, ele pode alterar os direitos e deveres dos cidadãos, passando a colocar em prática a sua prioridade do momento. Um exemplo vivido no Brasil foi o período denominado como Ditadura Militar<sup>4</sup>, onde as prioridades do governo militar daquele momento excluíram o direito à cidadania.

Assim, no contexto brasileiro, a cidadania foi retirada da população por muitos anos, e, atualmente é importante continuar a luta pela manutenção e não encerramento desta forma de pertencer a uma comunidade, pois em tempos de desmontes de políticas sociais, o que resta à população é a cidadania, que possibilita o cidadão lutar em movimentos sociais, sindicatos, associações, conselhos etc., por seus direitos que muitas vezes são negados pelo Estado.

---

<sup>4</sup> A Ditadura Militar que assolou o Brasil no período de 1964 a 1985, retirou importantes direitos de cidadania durante esses anos, um exemplo foi a retirada do direito ao voto, com eleições passando a ser indiretas.

## 1.2 Democracia

A discussão acerca da democracia realizou-se em distintos períodos históricos, tornando seu conceito variável ao decorrer dos séculos.

Battini (2003) expõe que os gregos foram os inventores da democracia como forma de governo em torno do século IV e V a.C. Os gregos desenvolveram os primeiros passos teóricos e experiências da prática democrática, além da própria palavra Democracia, que se originou da conjunção da palavra grega “Demos”, que significa o “povo como um todo e as pessoas comuns” e, juntamente com a palavra “Cracia” que equivale a “poder ou governo”.

Na modernidade, após o fim da década de 1940, o conceito de democracia se tornou ainda mais variável, diversos regimes se autodenominavam democráticos, e o debate a respeito do significado de democracia assumiu o lugar central no campo político (TONELLA, 2006).

Segundo Martinelli (2001), democracia é sinônimo de soberania popular, isto significa que é a presença efetiva das condições sociais e institucionais que possibilitam ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na formação do governo e no controle da vida social. A autora ainda afirma que a democracia é como um método político que permite ao cidadão democrático escolher e autorizar periodicamente governos para agirem em seu benefício.

As eleições são o campo onde a democracia possibilita ao cidadão democrático escolher os governos para agirem em seu benefício. Quando os cidadãos escolhem os representantes, mas estes não agem em seu favor, é direito do cidadão expor seu descontentamento, muitas vezes por meio de manifestações, abaixo assinado, projetos de iniciativa popular, sugestões populares, e, mais recentemente, exposição em redes sociais.

Partilhando do pensamento de Marques e Costa (2015), nas sociedades modernas a participação está profundamente relacionada à cidadania e à democracia. A participação dos sujeitos caracteriza-se como instrumento relevante para a efetivação dos interesses coletivos e do fortalecimento da democracia e da cidadania, com isso é necessária uma apreensão da cidadania que, de forma geral, venha a politizar a sociedade para que esta se aproxime cada vez mais do Estado.

A democracia não se limita à seleção de líderes políticos, mas supõe a participação dos cidadãos nas decisões coletivas que afetam suas vidas. É possível

exercer virtudes na participação democrática, como a sua capacidade de aumentar o senso de eficácia política, reduzir o distanciamento dos centros de poder, preocupar-se com problemas coletivos e formar cidadãos ativos com interesse pelos assuntos governamentais. A democracia participativa também demonstra elementos que se tornam desafios, como a diversidade de interesses e as dificuldades no estabelecimento de consensos viabilizadores de ações concretas em termos de políticas públicas (OLIVEIRA, 2003).

A democracia possibilita ao cidadão buscar e lutar por seus interesses, que algumas vezes são ignorados pelos líderes políticos. Com a existência de grande diversidade de interesses da população, são inúmeros os movimentos sociais, muitas vezes causando conflitos entre os cidadãos e os próprios líderes políticos.

Tonella (2006) aponta que a democracia é o campo que proporciona o acompanhamento de divergências, para que estas não ocasionem rupturas definitivas. É apenas em um regime democrático que se assegura a oportunidade de participação e a elaboração de uma nova política ou nova forma de fazer política.

O objetivo é o não rompimento das relações entre a sociedade e o Estado, mas na prática, algumas vezes não há um consenso entre os lados, ocasionando conflitos graves, como agressão física a manifestantes por parte do Estado, ou manifestações violentas e com desordem.

Para Tonella (2006), a democracia constitui um processo político que possibilita uma organização institucional para obter decisões legislativas e administrativas. Além disso, a atividade política fica limitada às elites, que assegura a possibilidade de alcance dos mais qualificados à posição de liderança, com isto a participação do cidadão comum ou das massas fica limitada a apenas a possibilidade de opinar no processo de seleção das elites.

Sobre democracia e cidadania, Martinelli (2001) afirma:

A cidadania e democracia são conceitos que em face da globalização estão sendo ressignificados – assim, supõem uma luta político – cultural da maior importância, para ajustar corretamente a complexa relação entre os princípios universais e particulares que norteiam a vida dos mais diferentes segmentos, minorias, povos. (MARTINELLI, 2001, p. 19).

Isto é, com a globalização o conceito de cidadania e democracia ganhou novos significados, fazendo com que a população lute por um Estado que ampare as

diferenças, que seja universal e que atenda as demandas das minorias (estrangeiros, gêneros, etnias, entre outros) e reverta o processo de desigualdade e exclusão social existente.

### 1.3 Cidadania e democracia no Brasil

O processo de democratização no Brasil perpassou por distintos períodos, desde a não existência do direito à cidadania e à democracia, passando pela conquista desta, chegando à suspensão destes direitos na década de 1960 e, posteriormente, uma reconquista da possibilidade de participação.

Estes conceitos são problematizados a partir da Constituição de 1824, que incluiu a distinção entre cidadãos ativos e cidadãos inativos. Os primeiros possuíam os direitos civis<sup>5</sup> e os direitos políticos<sup>6</sup> (que era concedido pela sociedade àqueles que ela julgava merecedores dele), já os cidadãos inativos possuíam somente os direitos civis de cidadania. O voto era concedido àqueles a quem a sociedade julgava poder confiar sua preservação, com isso ficava de fora da sociedade política a grande maioria da população (MARTINELLI, 2001).

Ainda com a existência da escravidão, os negros eram os que não possuíam direitos, e o voto que era concedido a alguns, era sobre cabresto, onde a compra de votos era muito comum por parte dos coronéis.

Segundo Martinelli (2001), no início da República (1889) foram desenvolvidas diversas concepções referentes à cidadania. Com a mudança de regime político a população criou a expectativa de expansão dos direitos políticos e de redefinição de seu papel na sociedade política.

Com a década de 1930 veio a tentativa de atualizar a modernidade prometida pela República de 1889. A democracia não avançava, as massas permaneciam à

---

<sup>5</sup> Direitos civis incluem a garantia de integridade física e mental, a vida e a segurança dos povos; a proteção contra a discriminação por motivos tais como, sexo, origem nacional, cor, orientação sexual, etnia, religião ou deficiência; e os direitos individuais como a privacidade, a liberdade de pensamento e de consciência, de expressão, de religião, de imprensa, de reunião e de movimento (FRONT LINE DEFENDERS). Disponível em: <https://www.frontlinedefenders.org/pt/right/civil-political-rights>. Acesso em: 22 nov. 2018.

<sup>6</sup> Direitos políticos incluem a justiça natural (equidade processual) em lei, tais como os direitos do arguido, incluindo o direito a um julgamento justo; o devido processo legal; o direito de buscar reparação ou um remédio legal; e os direitos de participação na sociedade civil e política, tais como a liberdade de associação, o direito de se reunir, o direito de petição, o direito de autodefesa, e o direito de voto (FRONT LINEDEFENDERS). Disponível em: <https://www.frontlinedefenders.org/pt/right/civil-political-rights>. Acesso em: 22 nov. 2018.

margem das decisões e aspectos como a miséria, concentração da propriedade agrária, dependência externa, desigualdade regional e social eram situações agravadas. Durante o período de 1930 a 1970 a cidadania regulada<sup>7</sup> era considerada como todos os cidadãos sendo membros da comunidade que se encontravam localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei (MARTINELLI, 2001).

Ainda para Martinelli (2001), de 1930 até 1964 a cidadania regulada<sup>8</sup> instituída nos anos de 1930 passou a existir e conviver com uma ordem autoritária. Apesar da democracia limitada existente no pós-1945, a cidadania regulada não sofreu mudança em sua estrutura. A autora considera que em seu conjunto os anos após 1930 foram determinados pelos esforços para viabilizar um novo sistema de poder, fundado no compromisso das elites de industrializar o Brasil com base na modernização das estruturas do Estado e na incorporação das massas urbanas emergentes.

Para Martinelli (2001), de 1964 a 1985, período denominado como Regime Militar, a cidadania encontrou-se paralisada, decorrente da ditadura militar que teve início com o golpe criado em 31 de março de 1964, no qual os militares derrubam o governo do presidente João Goulart. O período foi marcado pelo autoritarismo, supressão dos direitos constitucionais, perseguição policial e militar, pressão e tortura dos opositores e censura aos meios de comunicação. O regime militar colocou em ação uma política econômica voltada para a produção de bens de consumo duráveis, favorecendo as grandes empresas nacionais e estrangeiras, reduziu salários e estimulou o inchaço do sistema financeiro. Após um ciclo expansivo de curta duração que foi de 1967 a 1973 o modelo econômico

---

<sup>7</sup> Santos (1979) define o tipo de cidadania construído no Brasil, como regulada: [...] por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer das ocupações reconhecidas e definidas em lei a extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante a ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por extensão aos valores inerentes ao conceito de membros da comunidade. (SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1979).

<sup>8</sup> Cidadania regulada é conceituada não como um código de valores políticos, mas como um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer das ocupações reconhecidas e definidas em lei A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante a ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por extensão aos valores inerentes ao conceito de membros da comunidade. (Id., 1979).

concentrador e excludente levou o Brasil a uma grave crise inflacionária que se estendeu pela década de 1980.

De 1985 a 1988 foi um período denominado de “Nova República” que se configurou como o período da (re)institucionalização democrática e da consolidação de uma sociedade de tipo “ocidental”. A sociedade “ocidental” configura-se por ter uma sociedade civil tão forte quanto a sociedade política, existindo um equilíbrio entre as duas dimensões (MARTINELLI, 2001).

Diante do exposto, Martinelli (2001) afirma que em 1985, com a chamada Nova República, iniciou-se um cenário de redemocratização brasileira, que foi alcançado com a elaboração da Constituição em 1988, resultado da revolução institucional no Brasil, das lutas sociais e populares que se desenvolviam desde a década de 1970. No período da transição pós-democrática, após grande esforço para conquistarem uma sociedade civil mais ativa e organizada, a população adquiriu novos espaços públicos de diálogo e de negociação.

A Constituição de 1988 representou grandes avanços em relação aos direitos sociais, expondo a possibilidade de uma cidadania plena por meio da construção de um Estado de bem-estar provedor da universalização dos direitos sociais. Além disso, introduziu instrumentos de democracia direta (plebiscito<sup>9</sup>, referendo<sup>10</sup> e iniciativa popular<sup>11</sup>) e abriu possibilidade de se criar mecanismos de democracia participativa<sup>12</sup>, via conselhos de direitos (MARTINELLI, 2001).

---

<sup>9</sup> Atualmente, plebiscito é a convocação dos cidadãos que, através do voto, podem aprovar ou rejeitar uma questão importante para o país. Isto é, o plebiscito é um mecanismo democrático de consulta popular, antes de a lei ser promulgada. No Brasil, o último plebiscito ocorreu em 21 de abril de 1993. Nesta ocasião, o povo foi consultado sobre a forma e o sistema de governo (Monarquia, República, Presidencialismo, Parlamentarismo). Através da consulta popular, o povo brasileiro decidiu manter a República Presidencialista. (RAMOS, Jefferson Evandro Machado. Plebiscito. **SUA PESQUISA.COM**. 2019). Disponível em: [https://www.suapesquisa.com/o\\_que\\_e/plebiscito.htm](https://www.suapesquisa.com/o_que_e/plebiscito.htm). Acesso em: 22 jan. 2019.

<sup>10</sup> Ocorre quando já existe um projeto de lei aprovado pelo legislativo, ou seja: está apto a se tornar lei. Porém, só entrará em vigência se os eleitores o aprovarem (JUSBRASIL. **Qual a diferença entre plebiscito, referendo e iniciativa popular?** Entenda estes importantes institutos do sistema democrático. 2016.).

Disponível em: <https://ebradi.jusbrasil.com.br/artigos/425826232/qual-a-diferenca-entre-plebiscito-referendo-e-iniciativa-popular>. Acesso em: 26 mar. 2019.

<sup>11</sup> Os eleitores interferem diretamente na produção da lei, ao passo que um deles ou um grupo confecciona o texto de um projeto de lei ordinária ou complementar que gostaria que se tornasse de fato lei. Posteriormente, deve-se colher assinatura de, no plano nacional, no mínimo 1% do número de eleitores para assim enviá-la à votação no Congresso. Porém o Congresso não fica obrigado a aprovar o projeto de lei, todavia pela pressão popular há uma inclinação do legislativo à aprovação (JUSBRASIL. **Qual a diferença entre plebiscito, referendo e iniciativa popular?** Entenda estes importantes institutos do sistema democrático. 2016. Disponível em: <https://ebradi.jusbrasil.com.br/artigos/425826232/qual-a-diferenca-entre-plebiscito-referendo-e->

Fonseca (2007) afirma que existem alguns assuntos que resumem esse período, estes são: descentralização (sobretudo das políticas públicas), que provocou um novo pacto federativo, onde se destacam os municípios como entes federativos; participação popular; cidadania universal (direitos coletivos, legitimação para punir crimes inafiançáveis contra grupos sociais específicos, códigos para segmentos vulneráveis da sociedade brasileira e de direitos do consumidor), entre outros.

A descentralização, que como consequência se tem a autonomia, causa direitos e responsabilidades, pois permite que as decisões sejam mais adequadas às características locais e às necessidades dos beneficiários e, em tese, que menos tempo e outros recursos sejam desperdiçados em trâmites burocráticos, mas cria maior complexidade na administração municipal, pois exige profissionais e ações mais qualificadas e requer capacidade de respostas objetivas às demandas da população (ABRINQ, 2015).

Ainda segundo Fonseca (2007), existem expressões que personificam a Constituição (algumas delas foram expressas na Constituição e outras estimuladas por ela), no espírito de (re)fundação da República, são: descentralização; participação popular; incorporação na vida política das associações civis; revalorização da ação política, cidadania e os movimentos sociais e populares, que tiveram função determinante na redemocratização; os conselhos gestores como espaços socioinstitucionais inovadores; a descentralização de recursos orçamentários, com perspectiva de financiar políticas públicas sociais; as práticas do Orçamento Participativo; entre outras inúmeras amostras do conjunto de inovações existentes no Brasil pós-1988.

Diegues (2013) ressalta que na década de 1990 a descentralização assumiu sua legítima finalidade prático-política na realidade nacional, onde se constituiu como um mecanismo político-institucional baseado na perspectiva neoliberal, expressando o desmonte do Estado por meio da redução de sua atividade regulatória e produtiva e a ampliação do espaço privado no campo dos direitos sociais conquistados na Constituição de 1988.

---

iniciativa-popular. Acesso em: 26 mar. 2019.

<sup>12</sup> A democracia participativa tem como princípio fundamental a participação dos cidadãos nas decisões políticas a partir de uma ampliação dos canais interativos. Na democracia participativa, o processo eleitoral, a organização partidária e a representação permanecem, mas o pilar estruturante é a participação dos cidadãos de maneira mais ativa nas decisões políticas (ZORZAL, Gabriela. **Democracia representativa e democracia participativa: limites e complementaridade.** 2014).

A descentralização tem como estratégia a criação de “instituições que viabilizem a participação dos cidadãos nas decisões políticas”. Sendo assim, a participação - que é um tema estreitamente vinculado com a discussão a respeito dos processos de descentralização e de ampliação das possibilidades de democratização das ações do Estado, vem se tornando ao longo das últimas décadas presente nas pesquisas, discussões e debates, sob as mais diversas perspectivas de análise. Isto talvez, pelo fato de ser um período marcado por conquistas democráticas que ganharam o cenário público no nosso país, resultado de diversas manifestações da sociedade civil que, de forma organizada vem se engajando num amplo movimento de participação popular nos mais diversos setores e nas mais diversas políticas públicas. Observa-se a partir daí, uma considerável mudança originada da atuação de novos interlocutores que via órgãos representativos participe nos espaços de deliberações, das diretrizes, planejamento, execução e controle das políticas públicas. (DIEGUES, 2013, p. 2).

Isto significa que a sociedade civil está mais presente e empenhada na participação democrática por meio dos conselhos e dos movimentos sociais, sendo que o desafio atual é manter este contexto de democracia, haja vista que no atual governo está ocorrendo um desmonte dos centros de participação da sociedade civil.

Perante esse contexto, cresceu no Brasil uma forte discussão em torno da “participação” onde diversos atores reivindicavam a participação social, a democracia participativa, o controle social sobre o Estado e a realização de parcerias entre o Estado e a sociedade civil. Com isso tinha-se o objetivo de fortalecer a autonomia dos movimentos sociais frente ao governo. Todas estas lutas, movimentos e mobilizações sociais foram importantes para a expansão dos espaços de participação democrática consagrados na Constituição de 1988 que reconheceu e ampliou os direitos sociais, especialmente por instituir espaços de formulação, gestão e controle das políticas sociais, viabilizados por meio de organizações representativas nos conselhos deliberativos (DIEGUES, 2013).

O progresso da democracia buscou superar o passado escravista, elitista e autoritário da formação social brasileira. Com a Constituição de 1988 o país tomou novas direções, novos direitos civis, políticos e sociais e a participação e controle popular social passaram a fazer-se presente (FONSECA, 2007).

A participação popular se transformou no referencial de ampliação de possibilidades de acesso aos setores populares, serviços urbanos básicos e equipamentos sociais, dentro de uma perspectiva de desenvolvimento da sociedade

civil e de fortalecimento dos mecanismos democráticos. Isto representou a garantia da execução de programas de igualdade social na conjuntura das políticas de ajuste estrutural, de liberalização da economia e de privatização do patrimônio do Estado (JACOBI; BARBI, 2007).

Referente a democracia nos municípios, Fonseca (2007) afirma que estes são os lugares da participação popular e da democracia semidireta<sup>13</sup>. Mais de 40% dos municípios brasileiros foram criados após 1988, e com o mecanismo executivo/legislativo das grandes cidades, tornou a existência da maior parte deles dependentes dos repasses federais, chamado Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

A Constituição de 1988 criou componentes democráticos na gestão das políticas públicas, que indicaram uma nova figura às políticas sociais no Brasil, fundamentados nos princípios da descentralização, municipalização e participação da sociedade civil em todo o processo (norteadas pelos conselhos gestores e por mecanismos de participação direta) e ascensão da cidadania em perspectiva universal. Os novos componentes democráticos estabeleceram que as políticas sociais fossem desenvolvidas de modo democrático, em que a sociedade (por meio dos órgãos representativos) participasse dos espaços de deliberações das diretrizes das políticas, do planejamento, da execução, do controle e da supervisão dos planos, programas e projetos (TEIXEIRA, 2007).

Marques e Costa (2015) expõem que o processo de descentralização político-administrativa e a municipalização das políticas públicas levaram ao fortalecimento das instituições democráticas no país, e, isto provocou a organização e o funcionamento dos governos locais, almejada nos canais de gestão democrática e dos instrumentos de controle social e participação popular.

A descentralização das ações se estabeleceu como suposições para uma administração pública eficiente, de caráter democrático e participativo, possibilitando um maior conhecimento das demandas e necessidades da população pelo contato

---

<sup>13</sup> Democracia semidireta é, na verdade, democracia representativa com alguns institutos de participação direta do povo nas funções de governo. Esses institutos de participação direta são enumerados pela maioria dos tratadistas de direito público como sendo o referendo, o plebiscito, a iniciativa e o direito de revogação, acrescentando alguns autores, o veto popular, também chamado referendo facultativo. Não se pode dizer que democracia semidireta seja sinônimo de democracia participativa, pois a segunda possui um significado mais amplo (MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. Democracia participativa na Constituição Brasileira. **Revista de informação legislativa**, Brasília, ano 45, n. 178, abr./jun. 2008).

direto entre governo e a sociedade através da participação (MARQUES; COSTA, 2015).

A democracia, desde a década de 1930 e após a redemocratização, passou a ter muitos significados, pois não poderia mais ser delimitada à arena político institucional, mas continuou a contemplá-la. A lógica dos conselhos gestores de políticas públicas confirmou esta assertiva, elemento que articulou a gestão orçamentária de políticas específicas à participação popular, o que implicou na fiscalização das verbas utilizadas (FONSECA, 2007).

No Brasil, o processo de descentralização adotou o método de fortalecimento do poder local a partir da municipalização das políticas sociais, fortalecendo os municípios institucionalmente e politicamente e, concedendo aos gestores das cidades um poder efetivo (DIEGUES, 2013). Isto significa que o governo federal deu maior autonomia aos municípios, beneficiando os gestores com recursos também municipais, sendo estes de mais fácil acesso.

Para Diegues (2013), a descentralização através da municipalização das políticas sociais se faz necessária para proporcionar uma governança fundamentada na participação e democratização da coisa pública e, na produção de uma gestão territorial de proximidade, incorporando o cidadão com o desenvolvimento local, e os municípios dotados de efetivo poder poderiam representar um incentivo à participação política enquanto corretivo à democracia participativa.

Para legitimar a efetiva participação da sociedade civil na gestão pública foi necessária a formação dos conselhos gestores de políticas públicas, que são espaços onde são manifestadas as virtudes e os desafios da democracia, é fundamental que a sociedade civil participe desses espaços, busque conhecer qual seu papel no âmbito democrático e que saiba de sua importância, para assim buscar o consenso entre os interesses. Neste sentido, o capítulo seguinte tem como objetivo apresentar como foi a criação desse espaço democrático no Brasil e sua importância para otimizar a formulação, o monitoramento, o controle e a avaliação das políticas públicas.

## **2. CONSELHOS GESTORES NO BRASIL E CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

O processo de criação dos Conselhos no Brasil ocorreu após a Constituição Federal de 1988 e por meio de influências internacionais. Atualmente existem muitos tipos de Conselhos espalhados pelo país, no entanto, o que será ressaltado neste capítulo é o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA).

### **2.1 Origem e definição dos conselhos gestores de políticas públicas no Brasil**

O momento de democratização que ocorreu no Brasil na década de 1980 foi o campo para a formação de inúmeros novos movimentos sociais e, muitos políticos tinham interesses populares, o que auxiliou na formação dos Conselhos.

As agências internacionais estimularam os processos que deram origem aos Conselhos de políticas públicas no Brasil como meios de participação da sociedade civil, como afirmam as autoras Ribeiro e Raichelis (2012):

Os conselhos de políticas públicas, com as características existentes atualmente, foram criados a partir das regulamentações da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Sua origem é frequentemente vinculada às influências das experiências socialistas, das agências internacionais e dos movimentos sociais surgidos dos processos reivindicatórios ao longo dos anos 1970. Os conselhos da área da saúde, os primeiros a ser regulamentados, são apontados como principal referência adotada pelos demais conselhos de políticas públicas e defesa de direitos. (RIBEIRO; RAICHELIS, 2012, p. 46).

As agências internacionais fizeram recomendações nas decisões do governo brasileiro referente à introdução do modelo de desenvolvimento adotado nos países soberanos do mundo capitalista, isso resultou na origem dos Conselhos gestores no Brasil, onde o primeiro foi o Conselho na área da saúde<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> A Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937, instituiu o Conselho Nacional de Saúde – CNS, que fazia parte do Ministério da Educação e da Saúde Pública, nesse período, o Estado não oferecia assistência médica, a não ser em casos especiais, como tuberculose, hanseníase e doença mental. Com a separação do Ministério da Saúde e da Educação Pública, o CNS foi regulamentado pelo Decreto nº 34.347, de 8 de abril de 1954, para a função de assistir ao Ministro de Estado na determinação das bases gerais dos programas de proteção à saúde. Em um segundo momento, a atuação do Conselho foi ampliada pelo Decreto nº 67.300, de 30 de setembro de 1970. Nessa fase, a promoção, proteção e recuperação da saúde passaram a ser foco dos debates e caberia ao Conselho "examinar e emitir parecer sobre questões ou problemas relativos à promoção, proteção e

Ferraz (2006) expõe que os Conselhos gestores de políticas públicas são presentes no cenário político brasileiro desde as décadas de 1970 e 1980, onde se realizaram experiências de participação popular na gestão de políticas públicas por meio de Conselhos e fóruns populares, principalmente na área da saúde, em inúmeros municípios por todo o país. No atual contexto é possível ressaltar o nível de institucionalização e de expansão por diferentes áreas temáticas e níveis de governo. A partir da Constituição de 1988, a participação da comunidade passou a ser uma diretriz a ser seguida nas ações e serviços públicos e em diversas áreas, com isso os Conselhos modelaram os espaços para a participação e se multiplicaram pelo país, além disso, os Conselhos (assim como demais direitos conquistados pelos cidadãos brasileiros) receberam amparo após a Constituição Federal, ou seja, receberam formalização legislativa.

Os conselhos são um dos cenários de participação da sociedade civil nos espaços políticos de decisão construídos na nossa história recente. E como tais são também objeto da disputa entre modelos de democracia, projetos políticos e resolução de conflitos. Não podem, portanto, ser tomados como a panacéia para enfrentar a exclusão social e política de trabalhadores, movimentos sociais e organizações da sociedade civil, ou instâncias privilegiadas da disputa hegemônica. Seu escopo de ação limita-se à formulação de políticas públicas, uma entre as inúmeras arenas e questões sobre as quais as disputas por hegemonia se realizam. A participação da sociedade no controle e na direção de políticas públicas (papel atribuído aos conselhos gestores de políticas públicas), embora contribua para ampliar arenas políticas e concorra para evitar que essas disputas se restrinjam ao jogo partidário eleitoral, é apenas umas das dimensões nas quais as mesmas expressam. (FERRAZ, 2006, p. 72).

Isto revela que os conselhos não serão a solução para o fim da desigualdade social e demais expressões da questão social, serão meios para a sociedade civil participar da formulação de políticas públicas que amenizem essa condição.

---

recuperação da saúde, que sejam submetidos à sua apreciação pelo Ministro de Estado, bem como opinar sobre matéria que, por força de lei, tenha que ser submetida à sua apreciação". Na década de setenta surgiu o movimento de reforma sanitária, grupo responsável por discussões importantes como integralidade, descentralização e a universalização. Com isso, aumentou-se o conjunto de análises e interpretações responsáveis por grandes mudanças na saúde pública do País. Foi quando começaram as primeiras manifestações importantes para o crescimento do controle social no Brasil (CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE).

Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/apresentacao/historia.htm>. Acesso em: 23 nov. 2018.

Com o processo da redemocratização brasileira ocorreu a reorganização das estruturas políticas, tornando-se um terreno para entrada de novos atores, como os diversos movimentos sociais, prefeitos, governadores e políticos comprometidos com os interesses populares. Nessa nova conjuntura, os partidos políticos e o Parlamento deixaram de ser os espaços únicos de decisão/formulação de políticas, e o marco institucional que conjugou essas transformações foi a Constituição promulgada em 1988 (TONELLA, 2006).

Vale ressaltar que antes da Constituição de 1988 o único espaço de decisão e formulação de políticas era o Parlamento, e neste a sociedade civil não conseguia expor suas necessidades e pensamentos. Com a criação dos Conselhos a sociedade civil passou a ter um espaço para discussão e elaboração de possíveis políticas.

Ainda sobre a criação dos Conselhos, estes podem ser instituídos por diversas variações de ato normativo, como os que foram criados por meio de lei e os criados por decreto presidencial, com isso a continuidade e a estabilidade de Conselhos criados por lei são maiores que a dos Conselhos criados por decretos, pois a extinção dos últimos depende apenas da vontade do presidente (IPEA, 2010).

Como observado, os Conselhos criados por decretos apresentam fragilidade para sua manutenção e muitas vezes são extintos por motivo de corte de gastos e até divergências de opiniões, valores etc.

Em 2001, há quase uma década, mais de 90% dos municípios do país já possuíam conselhos nas áreas de saúde e assistência social, além de expressiva cobertura em áreas como criança e adolescente e educação. Em anos mais recentes, se identifica também a expansão significativa de conselhos em outras áreas de políticas públicas que não necessariamente lidam com repasses de recursos aos municípios, como política urbana, habitação, meio ambiente e cultura. Outra observação importante, com base nos dados para 2009, é o surgimento de conselhos municipais e novas áreas de política pública, especialmente aquelas associadas aos temas dos direitos humanos, como direitos da mulher, do idoso, das pessoas com deficiência e da juventude (IPEA, 2010, p. 579).

Com o decorrer dos anos houve uma expansão no número de Conselhos e na variedade de temáticas, alguns que recebem recursos públicos e outros não, e também os que são relacionados a temas que estão em alta no momento, como o direito da mulher, da criança e do adolescente, do idoso e da assistência social,

sendo que estes 3 (três) últimos, em 2018 e 2019 passaram por processos de conferências municipais, estaduais e nacional.

A expansão de instituições participativas no Brasil constituiu um movimento de pluralização dos espaços de poder e da capacidade de interferência de grupos sociais que, sem aquelas instituições, estariam excluídos da capacidade de influenciarem nas decisões públicas, com isso as instituições participativas vêm promovendo no Brasil um processo de redução das desigualdades políticas (IPEA, 2010).

Gomes (2015) ressalta que com a Constituição Federal de 1988 os Conselhos gestores tornaram-se instituições importantes no âmbito das políticas públicas, se disseminando pelos municípios e estados brasileiros, entretanto, a expansão quantitativa dos Conselhos gestores não significou especificamente o sucesso dessa nova institucionalidade na superação dos desafios postos a eles. Já o aspecto qualitativo foi desanimador, pois existia deficiências quanto à representatividade dos conselheiros, quanto à capacidade de deliberar, impor suas decisões e controlar as ações do governo.

A quantidade de Conselhos espalhados pelo país não foi o suficiente, era e ainda é necessário a capacitação e reconhecimento por parte dos conselheiros sobre a importância dos espaços de democracia que são os Conselhos, para conseguirem ampliar e aprofundar a competência de sua atuação, este é um desafio a ser superado há muitas décadas.

Gomes (2000) também afirma que as legislações regulamentadoras da Constituição previram Conselhos colegiados em geral paritários e deliberativos, compostos por representantes do governo e da sociedade civil, com competência de apreciar, controlar e fiscalizar políticas públicas. O objetivo essencial dos Conselhos e seu maior desafio é romper com uma sociabilidade marcada por relações de favor e de tutela, pelo clientelismo e pelo uso da coisa pública com fins privados. Os Conselhos deliberativos e paritários são o lócus de disputa de propostas, projetos, embates políticos, confrontos, negociação, articulação e construção de alianças. Ademais, os Conselhos são espaços eminentemente públicos, pois se movem na esfera do interesse público, de todos, coletivo e social, são arenas de interferência da sociedade de ampliação da democracia e do fazer política.

Para romper com as relações de clientelismo, é necessário que os próprios conselheiros objetivem o rompimento de pensamentos conservadores (que acabam

acarretando julgamentos morais, ideia de existência de um modelo de família ideal, meritocracia, e outros diversos preconceitos) e que estes busquem compreender o real objetivo do Conselho em que está inserido.

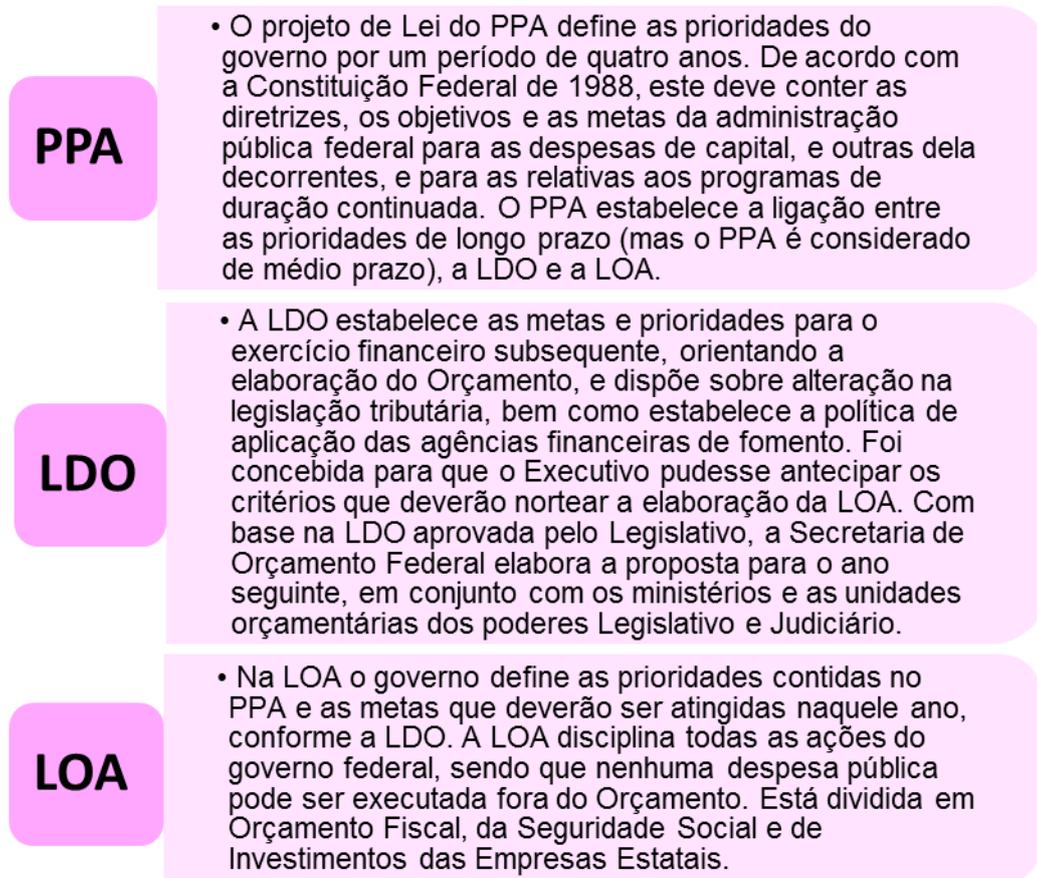
Para Ferraz (2006), os Conselhos gestores de políticas públicas têm sido definidos como canais de articulação de demandas e interesses de diferentes atores sociais coletivos, haja vista que são espaços de decisão onde os atores governamentais e representantes da sociedade civil disputam recursos públicos e estabelecem prioridades para a sua destinação, definindo seus beneficiários e o modelo a ser adotado para a distribuição.

No caso da criança e do adolescente, o Estado tem o papel de destinar recursos do orçamento público em ações que evidenciem a defesa, a promoção, a proteção e a garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes em situação de vulnerabilidade e risco social. A utilização desses recursos, reunido a uma política responsável, permite a construção de uma rede de proteção social capaz de amparar essa população vulnerável. O orçamento deve se centralizar em áreas prioritárias do atendimento à população infantojuvenil, evitando seu aniquilamento por meio de ações fragmentadas e desarticuladas, além disso, é necessária a realização de ações programáticas de caráter formativo e contínuo, na perspectiva da responsabilização do Estado enquanto provedor de políticas públicas (TELLES; SUGUIHIRO; BARROS; 2011).

Os municípios devem oferecer capacitações aos conselheiros para que estes conheçam as melhores formas de distribuição dos recursos recebidos, para que os objetivos planejados durante o ano sejam atingidos, e assim ampliem sua atuação. Assim, é necessário a comunicação entre estes, para decidirem juntos qual a maior necessidade do momento, pois muitas vezes os recursos enviados pelo governo federal, estadual e municipal não são suficientes para todas as ações.

Segundo Telles, Suguihiro e Barros (2011), o processo orçamentário engloba as leis previstas constitucionalmente, que pretendem garantir a realização de ações articuladas do planejamento e da organização financeira estatal, como veremos a seguir: Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Figura 2 – PPA, LDO e LOA



**Fonte:** A própria autora, a partir de TELLES; SUGUIHIRO; BARROS (2011).

As Leis supracitadas são os elementos centrais que compõem as Leis reguladoras da atividade orçamentária federal, estadual e municipal e, apesar de se configurarem etapas distintas, estas Leis estabelecem nexos entre si. A ideia é que, ao se integrarem, permitam um planejamento estrutural das ações governamentais.

É papel dos Conselhos participarem da elaboração do ciclo orçamentário, como afirma Sgorlon e Tavares (2017), este é um conjunto de planejamento e orçamento que corresponde ao período de quatro anos, iniciando com a elaboração do PPA e se encerrando com o julgamento da última prestação de contas pelo Legislativo.

Segundo as autoras supracitadas, o ciclo orçamentário caracteriza-se por um conjunto de 4 (quatro) etapas, que são:

- Elaboração e apresentação – de responsabilidade do Executivo;
- Autorização Legislativa – de responsabilidade do Legislativo;
- Programação e execução – de responsabilidade do Executivo;

- Avaliação e controle – de responsabilidade do Executivo, do Legislativo e da sociedade em geral (SGORLON, TAVARES, 2017).

Os Conselhos se inserem na fase de avaliação e controle, com isso estes devem observar todo o ciclo orçamentário, participar da elaboração dos documentos orçamentários referentes ao PPA, à LDO e à LOA, acompanhar e se manifestar durante o processo de sua tramitação no Legislativo, controlar e fiscalizar sua execução (SGORLON; TAVARES, 2017).

É importante que os conselheiros recebam capacitações destinadas à exposição do que é o ciclo orçamentário e os documentos que os subsidiam, pois desta forma poderão exercer efetivamente seu papel no referido Conselho, uma vez que estarão munidos de informações suficientes para se manifestar, controlar e fiscalizar a execução com concreto conhecimento.

Para Ferraz (2006), quando os Conselhos foram introduzidos no cenário político, criou-se um reconhecimento dos atores sociais coletivos representados por movimentos sociais e organizações da sociedade civil, e ao lado dos partidos políticos e de outras instituições democráticas, os debates e decisões passaram a ser processados na sociedade brasileira.

Desde então um número crescente de estruturas colegiadas passou a ser exigência constitucional em diversos níveis da administração pública (federal, estadual e municipal). Muitas já foram criadas, a exemplo dos conselhos circunscritos às ações e aos serviços públicos (saúde, educação e cultura) e aos interesses gerais da comunidade (meio ambiente, defesa do consumidor, patrimônio histórico cultural), assim como aos interesses de grupos e camadas sociais específicas como, crianças e adolescentes, idosos, mulheres etc. (GOHN, 2000, p. 177).

Assim, esta informação pode ser confirmada no município onde esta pesquisa foi realizada, pois existem Conselhos em praticamente todas as áreas de interesses, como: Conselhos da Saúde, Educação, Assistência Social, Criança e Adolescente, Pessoa Idosa e Pessoa com Deficiência.

Segundo Gomes (2000), os Conselhos são considerados condutos formais de participação social, reconhecidos institucionalmente e com competências definidas em estatuto legal, com o objetivo de realizar o controle social de políticas públicas setoriais ou de defesa de direitos de segmentos específicos (como gestantes, idosos, crianças e adolescentes, entre outros). Sua função é garantir os princípios da participação da sociedade nos processos de decisão, definição e

operacionalização das políticas públicas, emanados da Constituição, isto é, são instrumentos criados para atender e cumprir o dispositivo constitucional no que tange ao controle social (participação da população nas políticas públicas) dos atos e decisões governamentais.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, ocorreram, de forma acentuada, mudanças nas formas de interação do Estado com a sociedade brasileira. Entre tais mudanças, merece destaque o processo de constituição, disseminação e operação de instituições participativas – formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas. Instituições como conselhos gestores de políticas públicas, conferências, participação cidadã na definição do orçamento público, entre outros, nos três níveis de governo, permitem a incorporação de uma dimensão até então ausente da democracia representativa: processos deliberativos que transcendem os momentos eleitorais e propiciam alternativas de inclusão dos interesses dos grupos organizados no cotidiano da esfera política, fomentando, ao mesmo tempo, a organização política destes grupos e criando novas formas de mediação representativa entre Estado e sociedade. (IPEA, 2010, p. 565).

Essas formas de participação política são consideradas instituições por envolverem conjuntos de normas e métodos que estruturam a ação social e política, como instituições políticas mais tradicionais (eleições, casas legislativas etc.). Além disso, instituições participativas, por meio de suas instâncias representativas que são formalmente organizadas e vinculadas a estruturas do Estado, proporcionam a emissão de demandas, discussão pública e formação de acordos a partir da contribuição de cidadãos e grupos organizados da sociedade (IPEA, 2010).

Diegues (2013) afirma que através de canais públicos e plurais os Conselhos possibilitam que os cidadãos se integrem e participem no processo de planejamento, formulação e controle das políticas públicas, e com isso possibilitar a destinação mais justa e eficiente dos recursos públicos.

As instituições participativas no Brasil possuem grande importância na realidade dos governos, e têm sido introduzidas de forma gradual ao processo de concepção, execução e controle de políticas públicas, por meio da estruturação de sistemas nacionais de políticas públicas, bem como por meio da vinculação de instituições participativas a instrumentos regulares e estáveis de financiamento (IPEA, 2010). Nesta perspectiva:

Vem assumindo cada vez mais uma enorme relevância, prova disso é o fato de que uma grande parte dos recursos que o governo federal libera aos Estados e Municípios estão vinculados à instituição de conselhos. “Dessa forma multiplicaram-se pelo país os conselhos, muitos deles criados sem uma discussão prévia com as entidades organizadas da sociedade civil”. A sua composição, atribuições, tempo de mandato e outras especificações, são definidos através da lei que os institui. De uma forma geral, a sua composição é orientada pelo princípio de paridade, garantindo desta forma, a representação dos diversos setores da sociedade. Quanto às atribuições, conforme o caso, o mesmo pode assumir funções de: fiscalização, mobilização, deliberação ou mesmo função consultiva. Já no que tange a sua organização, a mesma pode ser definida pela lei que o criou, ou mesmo pelo seu regime interno. Quanto ao seu papel, de um modo geral, os conselhos estabelecem mecanismos de formulação de diretrizes, prioridades e programas sociais, e formas de acompanhamento e controle da gestão, que implicam a transparência do poder público no fornecimento de informações e a criação de indicadores necessários ao planejamento e à avaliação das ações. (DIEGUES, 2013, p. 7).

O número de Conselhos está crescendo progressivamente devido ao fato de ser exigência da Constituição Federal, porém para sua implementação, depende de Leis ordinárias estaduais e municipais, em algumas regiões essas Leis já foram aprovadas ou há prazos para sua criação (GOHN, 2000).

No entanto, é um desafio manter o funcionamento adequado dos Conselhos, pois muitas vezes é incompleta a definição de papéis e competências tanto dos Conselhos quanto dos conselheiros, além da ausência de acompanhamento de recursos e pela definição de indicadores para o monitoramento e avaliação da qualidade de serviços e programas (BATTINI, 2003).

Em síntese, é indispensável atribuir aos Conselhos maior capacidade de operar, por meio da capacitação permanente de seus membros, para que estes sejam qualificados para dominar os conteúdos necessários à sua ação.

A seguir será discutida a formação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e sua importância junto ao Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) para a efetivação dos direitos deste segmento.

## 2.2 Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente: de sua formulação até os dias atuais

Na década de 1980, a política brasileira tinha como marco a Nova República, que intencionava o exercício da democracia, da cidadania e da regulamentação do Estado de direito. Como reflexo desse contexto, no campo da infância ocorreu uma mobilização nacional que visava a defesa dos direitos de crianças e adolescentes e ocorria uma luta por mudanças no Código de Menores, na mentalidade social e nas práticas judiciais e sociais dos órgãos do Estado que implementaram a política destinada a esse segmento (SILVA, 2005).

A Lei que antecedeu o ECA, no caso o Código de Menores<sup>15</sup> de 1979 surgiu defasada para sua época, pois constituía o prolongamento da filosofia menorista<sup>16</sup> do Código de Mello Mattos<sup>17</sup>, no início do século XX. As críticas feitas ao Código de Menores de 1979 podem ser agrupadas em duas: a primeira delas é que crianças e adolescentes eram chamados de forma preconceituosa de “menores” e eram punidos por estar em “situação irregular”<sup>18</sup> pela qual não tinham responsabilidade, pois era ocasionada pela pobreza de suas famílias e pela ausência de suportes e políticas públicas. A segunda era referente às crianças e adolescentes apreendidos por suspeita de ato infracional, os quais eram submetidos à privação de liberdade, sem que a materialidade dessa prática fosse comprovada e eles tivessem direitos

---

<sup>15</sup> Na década de 1970, uma Comissão Parlamentar de Inquérito, criada pela Câmara dos Deputados, realizou um diagnóstico e um prognóstico nada positivo para a situação dos menores no Brasil. Nesse contexto em 1979 foi promulgado um Novo Código de Menores, cujo principal legado foi a não diferenciação do tratamento ao menor considerado em situação irregular, e a legitimação da arbitrariedade e discricionariedade da autoridade jurídica para decidir sobre o bem ou interesse do menor. Em outras palavras, a “doutrina da situação irregular” concentrava nas mãos dos juízes praticamente todo o poder de decisão sobre os “menores em situação irregular”, incluindo aqui tanto os “carentes” como os “autores de infração”. E ambos, sem distinção, eram enviados para as mesmas instituições, as FEBEM’s, organizadas a partir da concepção de segregação e isolamento de seus internos (MACHADO, Vanessa Rombola. *Infância e Políticas Sociais. In: A percepção dos atores do Sistema de Garantia de Direitos sobre a Casa do Menor de Dracena/Sp*. Dissertação de Mestrado. UEL, Londrina, 2010).

<sup>16</sup> No final do século XIX que o termo “menor” foi instituído jurídico e socialmente para denominar a criança ou o adolescente pobre e desprotegido moral e materialmente pelos seus responsáveis. Neste período foi criada uma série de instituições com nomes diversos, como reformatórios, educandários, escolas de preservação, instituto disciplinar etc., as quais apresentavam a educação moral, a prevenção ou a regeneração e o sentimento de amor ao trabalho como propostas de apoio ao menor (Ibid., 2010).

<sup>17</sup> Este código tinha por objetivo realizar o controle de crianças e adolescentes “delinquentes” e/ou abandonados; para tanto, alterou a idade de responsabilidade penal de 9 para 12 anos (Ibid., 2010).

<sup>18</sup> O conceito de situação irregular explicitava, que seus vetores estavam orientados para o controle de uma população potencialmente propensa à delinquência, gerada pela pobreza e desestruturação familiar, ou seja, dirigia-se a um conjunto de crianças e adolescentes de famílias pobres que estavam supostamente desestruturadas (Ibid., 2010).

para sua defesa, assim, não existia o devido processo legal (SILVA, 2005). Com isso, foi inevitável a reformulação do Código de Menores por não corresponder mais aos interesses das novas forças políticas que estavam surgindo. Nesse sentido, o ECA nasceu, e, o direito infantojuvenil deixou de ser considerado um direito “menor”, “pequeno”, de criança, para se tornar um direito “maior”, equiparado ao do adulto (SILVA, 2005).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o artigo 227 assegura o direito das crianças e adolescentes:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, 1988).

Isto significa que não é dever apenas da família assegurar os direitos da criança e do adolescente, é papel também da sociedade e do Estado, ou seja, em caso de negligência perante violação destes direitos, todos os envolvidos poderão ser julgados, até mesmo a sociedade que esteja ao redor e foi omissa.

Posteriormente foi implementado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)<sup>19</sup>, pela Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, sendo que pela primeira vez surgiu o entendimento sobre a criança e o adolescente enquanto sujeitos de direitos. Frente ao exposto, para esses direitos serem efetivados o Estatuto criou instrumentos administrativos de aplicação e fiscalização que todo município precisa criar, manter e atualizar, como: Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, Fundo de Recursos, Programas de Proteção Social e Conselho Tutelar.

Em decorrência, foi criado o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) com a Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, promulgada pelo então Presidente da República da época Fernando Collor, com as seguintes competências:

---

<sup>19</sup> O Estatuto foi aprovado pelo Senado em 25 de abril de 1990, em 28 de junho do mesmo ano foi aprovado pela câmara, e em 13 de julho foi sancionado pelo presidente da República, Fernando Collor de Mello, porém só entrou em vigor no dia da criança, 12 de outubro (SILVA, Maria Liduina de Oliveira e. O estatuto da criança e do adolescente e o código de menores: descontinuidades e continuidades. **Revista Serviço Social e Sociedade**. Especial Criança e Adolescente. São Paulo: Cortez, ano 16, n. 83, 2005).

- I- elaborar as normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, fiscalizando as ações de execução, observadas as linhas de ação e as diretrizes estabelecidas nos arts. 87 e 88 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente);
- II- zelar pela aplicação da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;
- III- dar apoio aos Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, aos órgãos estaduais, municipais, e entidades não-governamentais para tornar efetivos os princípios, as diretrizes e os direitos estabelecidos na Lei nº 8.069, de 13 de junho de 1990;
- IV- avaliar a política estadual e municipal e a atuação dos Conselhos Estaduais e Municipais da Criança e do Adolescente;
- V- (Vetado)
- VI- (Vetado)
- VII- acompanhar o reordenamento institucional propondo, sempre que necessário, modificações nas estruturas públicas e privadas destinadas ao atendimento da criança e do adolescente;
- VIII- apoiar a promoção de campanhas educativas sobre os direitos da criança e do adolescente, com a indicação das medidas a serem adotadas nos casos de atentados ou violação dos mesmos;
- IX- acompanhar a elaboração e a execução da proposta orçamentária da União, indicando modificações necessárias à consecução da política formulada para a promoção dos direitos da criança e do adolescente;
- X - gerir o fundo de que trata o art. 6º da lei e fixar os critérios para sua utilização, nos termos do art. 260 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990;
- XI - elaborar o seu regimento interno, aprovando-o pelo voto de, no mínimo, dois terços de seus membros, nele definindo a forma de indicação do seu Presidente. (BRASIL, 1991).

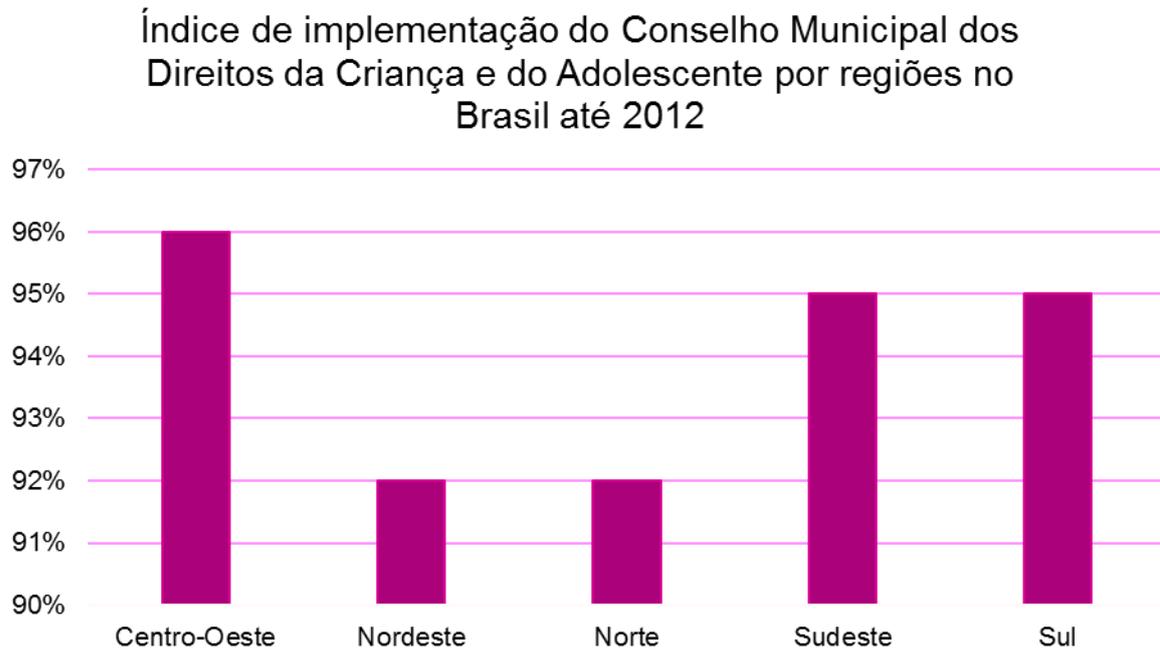
Com a criação do CONANDA foi criado também o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA) com a Lei nº 9.579 de 22 de março de 1991. A partir disso, os municípios ficaram responsáveis em implementar o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA).

Segundo a Fundação Abrinq (2015), até o ano de 2012, 94% dos 5.565<sup>20</sup> (cinco mil quinhentos e sessenta e cinco) municípios brasileiros haviam criado o CMDCA, como segue no gráfico a seguir por regiões:

---

<sup>20</sup>Atualmente no Brasil existem 5.570 municípios, devido à criação de cinco novas cidades (Pescaria Brava e Balneário Rincão, em Santa Catarina; Mojuí dos Campos, no Pará; Pinto Bandeira, no Rio Grande do Sul; e Paraíso das Águas, no Mato Grosso do Sul), que antes eram distritos e foram emancipados com a aprovação da população (CASTRO, Juliana. **O GLOBO**. Com 5 novos municípios, Brasil agora tem 5.570 cidades. Rio de Janeiro, 9 jan. 2013, Brasil. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/com-5-novos-municipios-brasil-agora-tem-5570-cidades-7235803>. Acesso em: 22 mai. 2019).

Gráfico 1 – Índice de implementação do CMDCA por regiões no Brasil até 2012



**Fonte:** A própria autora, a partir de ABRINQ (2015).

De acordo com o gráfico, observa-se que a região centro-oeste foi a que mais teve implementação do CMDCA em seus municípios, sendo equivalente a 96%, seguida pela região sudeste e sul, ambas com 92% e, por último, o norte e nordeste, com 92%. Vale ressaltar que nas regiões norte e nordeste, deve-se considerar diversos fatores, como o número populacional e de municípios, assim, devido ao alto índice de vulnerabilidade social exposto nessas regiões o número de Conselhos deveria ser maior, para a efetiva garantia dos direitos e aplicação das políticas públicas.

Telles, Suguihiro e Barros (2011) afirmam que nas cidades brasileiras ocorre um conjunto de situações que são definidas como vulnerabilidade social, como crianças nas ruas, subempregados, mendigando para si ou para os pais, miséria estrutural (que acaba sendo agravada pela crise econômica e que lança os provedores do lar ao desemprego) e até a completa desfiguração do Estado que não consegue resolver os problemas educacionais e da violência. Desta forma, a vulnerabilidade social de crianças e adolescentes tem relação com a atual configuração do papel do Estado “mínimo”, onde este alterou as políticas sociais em ações de caráter pontual, emergencial e compensatória. Os formatos de intervenção sobre as situações de vulnerabilidade e risco social deveriam atender a situação das

crianças e adolescentes em sua totalidade, reconhecendo aspectos vindos não apenas da condição socioeconômica, mas também dos modos de sociabilidade, das estruturas de pertencimento e produção de significados. Quando as crianças e adolescentes não são atendidos em questões fundamentais (como na área da saúde e educação), os riscos a que estão expostos aumentam a probabilidade de vivenciarem uma condição de vulnerabilidade social.

O Estatuto da Criança e do Adolescente introduziu e detalhou os preceitos constitucionais, concedendo significado a expressão “absoluta prioridade” e salientando as obrigações do Estado. Também tratou da proteção à família, além dos problemas que a afetam como negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão das quais todas as crianças e adolescentes deveriam ser afastados, ressaltando que a família precisa de apoio e ajuda para cumprir com seu dever de assegurar a seus filhos os direitos fundamentais (ABRINQ, 2015).

Assim, faz-se necessário a realização de um trabalho de apoio à família, pois muitas vezes estas não sabem ou não conseguem garantir os direitos fundamentais de seus filhos.

O Estatuto da Criança e do Adolescente tornou obrigatória a criação de Conselhos em todos os níveis da administração pública, por meio de lei, definindo-os como órgãos deliberativos e controladores das ações, compostos, em igual número por membros do Poder Público e da sociedade civil (ABRINQ, 2015).

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente é um órgão público municipal, de natureza colegiada, composto por representantes da sociedade civil e representantes do Poder Executivo Municipal, que tem o papel de elaborar a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente em âmbito municipal. É um órgão de participação popular, decorrente da democracia participativa que assegura a participação da sociedade na elaboração das políticas públicas do município voltadas para a promoção, a proteção e a defesa dos direitos de crianças e adolescentes (MPMG, 2017).

Sendo assim, este Conselho além da elaboração da política de atendimento à criança e adolescentes também tem o papel de fiscalizá-las, criar formas de implantá-las no município, além de realizar os planejamentos das ações a serem desenvolvidas com o público atendido.

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente é um órgão público especial, não possui personalidade jurídica própria, com isso torna-se independente e autônomo em relação ao Poder Executivo Municipal. É autônomo, sendo livre para tomar suas próprias decisões, mas sempre dentro da lei e alguns Municípios acrescentam, por meio de lei, os seguintes requisitos dos princípios da doutrina da proteção integral e do melhor interesse da criança. Não se subordina, hierarquicamente, ao Poder Executivo Municipal nem aos outros Poderes Públicos. Também não integra e nem se subordina ao Poder Judiciário e ao Ministério Público. No entanto, a sua autonomia não impede a revisão e fiscalização de seus atos pelos aludidos órgãos, sob o aspecto da legalidade. Contudo, do ponto de vista administrativo, o CMDCA é vinculado administrativamente ao Município, fazendo parte da estrutura da Administração Pública. (MPMG, 2017, p. 15).

Isto ressalta que o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente possui uma autonomia relativa, uma vez que não se submete aos outros poderes, mas também pode ser fiscalizado pelos demais órgãos.

As normas referentes à organização e ao funcionamento do CMDCA devem estar previstas em seu Regimento Interno, sendo elaborado e aprovado pelo próprio órgão, e, respeitadas as regras da Lei de sua criação e o Estatuto da Criança e do Adolescente.

O CMDCA deve ser composto igualmente por representantes da sociedade civil e por representantes do governo, desta forma busca-se garantir deliberações democráticas. Registra-se que compete à Lei municipal de criação do CMDCA estabelecer o número de membros que irão compor o Conselho, não existe limitação quanto ao número de conselheiros que devem compor o CMDCA, o que deve ser respeitado é apenas a composição paritária (MPMG, 2017). Além disso, as eleições dos Conselhos devem ser realizadas por meio de pleito, em um fórum próprio, sem ser conduzido pelo poder governamental.

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente é imprescindível para a efetivação e implementação de políticas públicas destinadas a crianças e adolescentes, este deve ser mantido com participação de membros ativos, capacitados e que visem o melhor funcionamento desse campo de participação democrática. Assim, objetiva-se no capítulo a seguir buscar a compreensão das assistentes sociais sobre qual a importância de sua participação neste Conselho do município de São João do Ivaí-PR.

### **3. A IMPORTÂNCIA DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE PARA A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL**

Neste capítulo é ressaltado o processo de criação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) no município de São João do Ivaí-PR, seguido da explanação da importância deste campo democrático para atuação das assistentes sociais no município.

#### **3.1 O município de São João do Ivaí-PR**

Com a Lei nº 4.859 de 28 de abril de 1964, o município até então de nome São João foi elevado à categoria de distrito, pertencente ao município de Ivaiporã e recebendo o nome de São João do Ivaí em 26 de junho de 1964. De acordo com a mesma Lei, São João do Ivaí foi elevado à categoria de município, se desmembrando de Ivaiporã-PR. A instalação da sede e da Câmara Municipal ocorreu em 20 de dezembro de 1964 e, em 11 de maio de 1978 o município de São João do Ivaí tornou-se Comarca. O município possui três distritos (Ubaúna, Santa Luzia da Alvorada e Luar) em uma área de 353 km<sup>2</sup> e conta com uma população aproximada de 11.000 (onze mil) habitantes, conforme o Censo do IBGE de 2010.

#### **3.2 O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente no município de São João do Ivaí-PR**

O universo selecionado para a pesquisa refere-se ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) de São João do Ivaí-PR, sendo o principal Conselho de discussão, implementação, e fiscalização da política pública destinada às crianças e aos adolescentes no município.

Tal conselho foi instituído no município no dia 6 de julho de 1993 pela Lei Municipal nº 833/93. Neste momento sua sede era o Departamento de Educação e Cultura, e tinha como função a formulação da política de promoção, proteção e defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, estabelecia ainda as prioridades de atuação e da aplicação de recursos municipais destinados à

assistência social, especialmente para o atendimento de crianças e adolescentes, como segue no Capítulo II da referida Lei:

Seção I – Da criação e natureza do Conselho.

Art. 8 – Fica criado o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, como órgão deliberativo e controlador das ações e em todos os níveis.

Seção II – Da competência do Conselho.

Art. 9 – Compete ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente:

I – Formular a política dos direitos da criança e do adolescente, fixando prioridades para a consecução das ações e aplicações de recursos;

II – Zelar pela execução dessa política, atendidas as peculiaridades das crianças e do adolescente, de suas famílias, de seus grupos, de vizinhança, e dos bairros ou de zonas urbanas ou rural em que se localizem;

III – Formular as prioridades a serem incluídas no planejamento do município em tudo que se refira ou possa afetar as condições de vida das crianças e dos adolescentes;

IV – Estabelecer critérios, formas e meios de fiscalização de tudo quanto se execute no município, que possa afetar suas deliberações;

V – Registrar as entidades não governamentais de atendimento dos direitos da criança e do adolescente e que mantenham programas de: a) Orientação e apoio sócio-familiar; b) Apoio sócio-educativo em meio aberto; c) Colocação sócio familiar; d) Abrigo; e) Liberdade assistida; f) Semi-liberdade; g) Internação.

Fazendo cumprir as normas previstas no estatuto da criança e do adolescente (Lei Federal nº 8.069).

VI – Registrar os programas a que se refere o inciso anterior das entidades governamentais que ocorrem no município fazendo cumprir as normas constantes no mesmo estatuto;

VII – Regulamentar, organizar, coordenar, bem como adotar todas as providências que julgar cabíveis para a escolha e para a nomeação dos membros do Conselho ou Conselhos Tutelares do Município;

VIII – Dar posse aos membros do Conselho Tutelar, conceder licença ao mesmo nos termos do respectivo regulamento e declarar vago o posto por perda de mandato nas hipóteses previstas nesta Lei. (SÃO JOÃO DO IVAÍ, 1993).

O primeiro Regimento Interno deste Conselho foi elaborado no ano de 1994 constando suas funções, papéis dos conselheiros, processo de escolha e de substituição destes, além de informações sobre as reuniões e as deliberações, a diretoria e a secretaria executiva.

No dia 5 de novembro de 1996 foi aprovado o Decreto nº 2.136 que regulamenta o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, tendo este o objetivo de facilitar a captação, o repasse e a aplicação de recursos destinados às ações de atendimento a criança e ao adolescente, como capacitações

da equipe técnica, programas de proteção especial etc., que, segundo o Art. 88, inciso IV do ECA, esse fundo deve ser administrado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente além de ser integrado no orçamento público municipal.

No ano de 2014 foi aprovada a Lei nº 1.829/2014 que dispõe sobre a política municipal de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, constando que o atendimento será por meio de políticas sociais básicas de educação, saúde, assistência social, alimentação, habitação, recreação, esportes, cultura, lazer, profissionalização e outras que assegurem o desenvolvimento físico, afetivo, mental, moral e social da criança e do adolescente, em condições de liberdade e dignidade e direito à convivência familiar e comunitária. Ademais, a referida Lei assegura que o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, junto ao Conselho Tutelar, são os órgãos de atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente, e, com isso explicita as atribuições do Conselho municipal:

Art. 6º - Compete ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente:

I - eleger seu presidente, vice-presidente e o secretário geral;

II - formular a política municipal dos direitos da criança e do adolescente, definindo prioridades e controlando as ações de execução em todos os níveis;

III - deliberar sobre a conveniência e oportunidade de implementação dos programas e serviços destinados ao atendimento às crianças e adolescentes, bem como sobre a criação de entidades governamentais ou realização de consórcio intermunicipal regionalizado de atendimento;

IV - analisar e deliberar a respeito das subvenções sociais, tesouro municipal, bem como da aplicação dos mesmos, a serem concedidos a entidades não governamentais que tenham por objetivo a proteção, a promoção e a defesa dos direitos da criança e adolescentes;

V - sugerir modificações nas estruturas das Secretarias e Órgãos de Administração ligados à promoção, proteção, e defesa dos direitos das crianças e adolescentes;

VI - efetuar o registro das entidades não governamentais e governamentais que desenvolvam programas de atendimento a crianças e adolescentes, na forma estabelecida nesta Lei nos artigos 90 e 91 do Estatuto da Criança e do Adolescente;

VII - gerir o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente-FMDCA, alocando recursos para os programas das entidades governamentais e não governamentais que desenvolvam programas de atendimento a crianças e adolescentes, regularmente inscritas e registradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;

- VIII - propor o orçamento destinado ao funcionamento dos Conselhos Tutelares, indicando as modificações necessárias à consecução da política municipal formulada;
- IX - fixar critérios de utilização de recursos, através da elaboração dos planos de aplicação das doações subsidiadas e demais receitas do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente - FMDCA, destinando prioritariamente percentual para serviços de acolhimento institucional sob a forma da guarda, de criança ou adolescente, na forma disposto no artigo 227, § 3º, VI, da Constituição Federal e Art. 34 do Estatuto da Criança e do Adolescente;
- X - elaborar o seu Regimento Interno;
- XI - estabelecer política de formação de pessoal com vista à qualificação do atendimento à criança e ao adolescente, principalmente para a função dos Conselheiros Tutelares;
- XII-realizar e incentivar campanhas promocionais de conscientização dos Direitos e Deveres das Crianças e do Adolescente;
- XIII - determinar e fiscalizar o trabalho da Gestão do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- XIV - regulamentar, organizar e coordenar o processo de escolha dos membros dos Conselhos Tutelares, bem como dar posse a esses na forma desta Lei e do Estatuto da Criança e do Adolescente;
- V - fiscalizar as entidades governamentais e não governamentais regularmente inscritas e registradas no respectivo Conselho;
- XVI - convocar o suplente no caso de vacância ou afastamento do cargo de conselheiro tutelar, nos termos desta Lei;
- XVII - realizar outras atividades correlatas (SÃO JOÃO DO IVAÍ, 2014).

Com isto, é possível observar que as atribuições do CMDCA do município de São João do Ivaí objetivam controlar e criar ações destinadas às crianças e aos adolescentes, com intenção de melhorar o atendimento e a qualidade de vida deste segmento, além de fiscalizar as entidades associadas que participam do atendimento. Para isso, também é importante a destinação eficiente dos recursos recebidos, planejar as ações a serem realizadas e divulgá-las para a população com o objetivo de que reconheçam a importância deste Conselho.

A atual gestão do CMDCA foi nomeada em 03 de julho de 2019, contando com 20 (vinte) conselheiros, sendo representantes das seguintes secretarias, instituições e associações:

Figura 3 – Representantes presentes no CMDCA de São João do Ivaí

<b>Poder executivo</b>	<b>Sociedade Civil Organizada</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaria de Ação Social;</li> <li>• Departamento de Cultura;</li> <li>• Secretaria Saúde;</li> <li>• Secretaria de Educação;</li> <li>• Abrigo Institucional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE;</li> <li>• Associação de Proteção à Maternidade, Infância e Família - APMIF;</li> <li>• Pastoral da Criança;</li> <li>• Associação Dar a Mão;</li> <li>• Rotary Club.</li> </ul>

**Fonte:** A própria autora.

Os Conselhos estão vinculados ao poder executivo, por isso a necessidade de representantes deste e também representantes da sociedade civil. Os conselheiros que são do poder executivo são servidores públicos, já os conselheiros da sociedade civil são agentes públicos, pois têm poder de decisão nos assuntos de interesse coletivo, como aprovação de planos, gastos com recursos públicos, entre outros. Não devem atuar como conselheiros vereadores, deputados, juízes, promotores ou representantes dos Poderes Legislativo ou Judiciário (MDS; CNAS, 2006).

É importante ressaltar que dos representantes inseridos no CMDCA de São João do Ivaí-PR, grande parte já foram conselheiros deste ou de outros Conselhos, além disso, alguns também participam da rede de proteção, aumentando a correlação entre as políticas municipais.

### 3.3 O assistente social nos conselhos

Com a Constituição Federal de 1988, houve um avanço nos espaços de participação e controle social no que se refere às políticas públicas, os quais necessitam de técnicos qualificados para executá-la e geri-la, e, com isso, os assistentes sociais vêm se inserindo em muitos espaços de controle social onde se

avalia, fiscaliza, e formula as políticas sociais e um deles são os Conselhos. Isso significa que a inclusão deste profissional nos Conselhos apresenta à categoria o desafio de (re)construir uma intervenção qualificada que tenha os princípios éticos regulamentados pelo seu Código de Ética (SANTOS; MACHADO; SILVA, 2017).

Antes da Constituição de 1988 o assistente social estava ligado ao campo da execução dos serviços e, após 1988, passou a atuar na gestão, formulação, avaliação e controle da política pública, assim, foi criada uma nova demanda ao profissional com objetivo de contribuir para o fortalecimento e organização política dos Conselhos (SANTOS; MACHADO; SILVA, 2017).

Segundo Bravo (2009), na década de 1990, o debate do Serviço Social se encaminhou para os espaços de controle democrático devido ao enxugamento dos movimentos sociais e a implementação dos Conselhos. A autora expõe que os profissionais que são adeptos do projeto ético-político da profissão precisam qualificar suas ações para contribuírem com a ampliação de uma cultura política crítica e democrática, necessária ao efetivo controle democrático e defender a garantia dos direitos sociais. Ainda afirma que para o controle democrático ser efetivado é necessário que os representantes da sociedade civil possam organizar-se institucionalmente e que tenham consciência dos seus direitos e a quem reclamá-los.

Nota-se que os Conselhos se inserem na sociedade como espaços legítimos para lutar por objetivos, principalmente num panorama onde os movimentos sociais se fragmentaram e estão sendo criminalizados. Com isso, uma das soluções para esses profissionais continuarem a luta pelos direitos da população foi a inserção nos Conselhos, mas para isso acontecer é necessário que a sociedade civil participe efetivamente e lute por seus direitos.

Bravo (2009) expressa que é importante a atuação dos assistentes sociais nos Conselhos, pois se trata de recuperar o trabalho de educação, mobilização e organização popular, muitas vezes esquecida na atuação teórico-profissional.

É necessária uma releitura crítica da tradição profissional do Serviço Social, reapropriando-se das conquistas e habilitações perdidas no tempo e, ao mesmo tempo, superando-as de modo a adequar a condução do trabalho profissional aos novos desafios do presente (BRAVO, 2009, p. 6).

É importante que os assistentes sociais relembrem a luta realizada pela profissão para conquistar espaços de participação democrática, para assim buscar superar os desafios presentes na atualidade e não esmorecer diante dos obstáculos.

Segundo Yazbek (2009), é necessário que o assistente social ocupe espaços como os Fóruns, Conselhos e outros ambientes presentes na prática profissional, onde estes sejam como uma alternativa ao neoliberalismo, considerando as variadas lutas e propostas de resistência.

Além disso, a referida autora afirma que a ação profissional no campo das políticas públicas sociais foi consolidada constituindo o assistente social em um sujeito ativo do processo político que resultou na Constituição de 1988, na qual nesta foi instituída a Seguridade Social, que garante à Assistência Social o *status* de política pública.

Diante do exposto, a implantação de Conselhos gestores de políticas, viabilizadores da prática cidadã no âmbito do controle social, abriu um novo espaço de intervenção para os assistentes sociais brasileiros nas instâncias local, estadual e nacional (BATTINI, 2009).

Bravo (2009) ainda afirma que o assistente social deve ser um socializador de informações, desvelando com competência técnico-política as questões propostas e armadilhas que aparecem nos Conselhos. Os assistentes sociais podem ter uma dupla inserção nesses espaços: a primeira sendo especialmente política quando participam enquanto conselheiros e, a segunda, que caracteriza um novo espaço sócio-ocupacional quando desenvolvem ações de assessoria aos Conselhos ou a alguns de seus segmentos (usuários, trabalhadores e poder público).

Para uma maior compreensão da realidade do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do município de São João do Ivaí-PR, foram realizadas entrevistas com 2 (duas) assistentes sociais que são conselheiras da atual gestão deste Conselho, sendo que a terceira profissional não participa desta gestão, pois já exerceu os dois mandatos possíveis, um como conselheira titular e o outro como suplente, porém ainda realiza a assessoria deste e de outros Conselhos.

Em um primeiro momento buscou-se perguntar há quanto tempo as entrevistadas atuam no CMDCA de São João do Ivaí-PR.

*Atuo há um ano (assistente social A).*

*Atuo no CMDCA de São João do Ivaí há um ano e dois meses (assistente social B).*

*Desde que comecei a atuar como assistente social em 2008 eu acompanho as reuniões e faço a assessoria técnica, no ano de 2014 fui presidente, e até julho de 2019 eu ainda era membro do Conselho, mas na nova gestão somente acompanho, pois já havia cumprido os dois mandatos permitidos (assistente social C).*

Em período de processo de estágio foi possível perceber que as assistentes sociais A e B participam a menos tempo dos Conselhos, pois foram contratadas em anos posteriores a assistente social C.

O pouco tempo de participação não significa que a qualidade na atuação será inferior, pois o que realmente define uma participação eficaz é os profissionais terem conhecimento do seu papel e o que são os Conselhos, além de terem suas posições alicerçadas política e teoricamente na direção social defendida pela profissão.

Em seguida, as entrevistadas foram questionadas sobre a importância do CMDCA no município.

*É importante para discutir a política de garantia de direitos das crianças e adolescentes e traçar metas de atendimento, e que estas sejam executadas da melhor forma e qualidade possível, e que contemplem todos os direitos (assistente social A).*

*Pra mim o Conselho é de suma importância, visto que ele é formado por profissionais de diversas áreas, nas quais trazem as demandas e ali são decididas em reunião (assistente social B).*

*O CMDCA possui um papel muito importante, pois ele que delibera as políticas públicas para a infância e adolescência no município, com isso seu papel é essencial e eu acredito que não há como falar sobre infância sem citar o CMDCA (assistente social C).*

As respostas vão ao encontro do que é determinado no ECA e no Regimento Interno do CMDCA, onde se determina que este delibere, implemente e fiscalize as políticas públicas destinadas as crianças e aos adolescentes no município, além disso é importante ressaltar que este deve zelar pelo bom atendimento e qualidade de vida da população destinada.

Além disso, foi indagado às assistentes sociais se o CMDCA cumpre seu papel descrito em seu Regimento Interno na sociedade, para compreender de que forma este é relevante no município.

*Em São João do Ivaí o CMDCA cumpre seu papel e as reuniões ocorrem corretamente (assistente social A).*

*A entrevistada não respondeu essa questão (assistente social B).*

*Acredito que ele cumpre seu papel, porém tenho a opinião que ele poderia realizar mais ações, mas é preciso entender que os participantes são voluntários, não temos um secretário executivo para o Conselho, com isso não há quem faça somente os trabalhos que o CMDCA necessita, já referente à demanda o Conselho tem conseguido cumprir seu papel (assistente social C).*

A assistente social B não respondeu esta pergunta, informou que iria pesquisar e responderia após a entrevista em outra ocasião, porém quando contatada para completar a entrevista, não foi obtido resposta, com isso é deixado uma dúvida em relação a opinião desta profissional no que se refere ao papel do CMDCA de São João do Ivaí-PR.

No período de estágio foi possível participar de diversas reuniões de Conselhos instituídos no município, sendo que nestas reuniões a assistente social C quem elaborava as pautas, as atas, os ofícios, as resoluções e coordenava as discussões, pois era possível observar que muitos conselheiros não participavam efetivamente, iam às reuniões, mas não discutiam.

A assistente social C exerce a função de secretária executiva nos Conselhos, já que o município não dispõe um profissional específico para este trabalho, com isso, a função ficou para a profissional, porém como ela tem as atribuições e competências do seu cargo, é um desafio elaborar os documentos e coordenar os Conselhos cumulativamente.

Como expõe Martins (2018), o fazer profissional requer o desempenho de ações complexas, que necessitam de reflexão e comprometimento com os valores do projeto profissional, porém, esta atuação profissional também é rodeada de ações de caráter administrativo. Esta parte do trabalho do assistente social também se encontra nos Conselhos, em práticas voltadas à gestão e organização dos colegiados, tais como a elaboração da pauta e de relatórios de reunião, convocação de eventos e encontros, organização de documentação, fiscalização e inscrição de organizações da sociedade civil e outras.

Para compreender a atuação do CMDCA foi necessário interrogar sobre os desafios que são perceptíveis e que dificultam a atuação deste Conselho no município.

*Em meu ponto de vista um desafio é a participação e entendimento sobre a importância do Conselho, a importância de participar e que é neste ambiente que podemos reivindicar. Além disso, é necessária a participação efetiva, e não somente a presença para entender a importância deste e que é no Conselho que é o lugar para discussão (assistente social A).*

*Para mim a maior dificuldade é o não respaldo da administração, pois muitas vezes não temos o retorno desta (assistente social B).*

*A maior dificuldade é a falta de recursos humanos para trabalhar exclusivamente para o CMDCA, e como o município é de porte pequeno são poucos funcionários para exercer o trabalho que temos que realizar em todas as áreas da assistência social e inclusive no CMDCA (assistente social C).*

É ressaltado a ausência de respaldo por parte da administração pública, isso acontece porque muitas vezes, para ações serem realizadas pelo CMDCA é necessário a participação e apoio da prefeitura municipal, o que acontece de forma insatisfatória, segundo as entrevistadas. Além disso, nota-se uma dificuldade neste quesito até mesmo para o próprio trabalho das profissionais em seus setores.

A assistente social C expõe a falta de recursos humanos para trabalhar nos Conselhos, porém é necessário que o profissional destinado a essa função tenha conhecimento teórico referente a função do Conselho e de como deve ser o seu funcionamento, sobre elaboração de atas, resoluções, ofícios e outras atividades.

Na entrevista também foi ressaltada a necessidade da participação efetiva dos membros, haja vista que muitos apenas observam de maneira superficial, sem debater, questionar ou refletir as pautas expostas, o que possibilitou perceber que os conselheiros que não se sentem seguros para o debate poderiam utilizar-se da observação participante, que Sousa (2008) expõe como a observação sendo o uso dos sentidos humanos (visão, audição, tato, olfato e paladar) para o conhecimento da realidade, mas não um uso ingênuo dos sentidos, e sim, um uso que tem como objetivo produzir um conhecimento sobre a realidade.

Ainda de acordo com Sousa (2008), existem muitos desafios colocados ao Serviço Social nos dias atuais, assim como em sua atuação nos Conselhos, porém existem também dimensões que devem ser do domínio do assistente social, para que com essas seja maior a possibilidade de superação dos desafios postos, como a competência ético-política, competência teórico-metodológica e competência técnico-operativa.

Ainda a partir de Sousa (2008), na competência ético-política o assistente social não é um profissional “neutro”. Sua prática se realiza no marco das relações de poder e de forças sociais da sociedade capitalista. Assim, é fundamental que o profissional tenha um posicionamento político perante às questões que aparecem na realidade social, para que tenha clareza de qual deverá ser a direção da sua prática. Isso implica em assumir valores ético-morais que sustentam a sua prática – valores esses que estão expressos no Código de Ética Profissional dos Assistentes Sociais, e que assumem uma postura profissional de articular sua intervenção aos interesses dos setores majoritários da sociedade.

Referente a competência teórico-metodológica, o autor anteriormente citado expõe que o profissional deve ser qualificado para conhecer a realidade social, política, econômica e cultural com a qual trabalha. Para isso, é necessário um rigor teórico e metodológico, que lhe permita observar a dinâmica da sociedade para além dos fenômenos aparentes, buscando compreender sua essência e a viabilidade de construção de novas possibilidades profissionais.

Por fim, também de acordo com Sousa (2008), na competência técnico-operativa o profissional deve conhecer, se apropriar e criar um conjunto de habilidades técnicas que permitam ao mesmo desenvolver as ações profissionais junto à população usuária e às instituições contratantes (Estado, empresas, Organizações Não-governamentais etc.), garantindo uma inserção qualificada no mercado de trabalho, que responda às demandas colocadas pelos empregadores, pelos objetivos estabelecidos pelos profissionais e pela dinâmica da realidade social.

Também foi questionado às assistentes sociais, que devem ter seu agir pautado no projeto ético-político, qual a importância de sua atuação neste Conselho.

*A participação do assistente social é importante para contribuir e agregar com os conhecimentos advindos da profissão (assistente social A).*

*A entrevistada não respondeu essa questão (assistente social B).*

*Acho de extrema importância a participação do assistente social no CMDCA e nos demais Conselhos, pois nosso projeto ético-político propõe que o indivíduo tenha autonomia e emancipação, e o CDMCA também vem nesse eixo, ressaltando a importância da democracia, do controle social, além disso, o CMDCA é composto por pessoas do governo e da sociedade reunidos em torno de seus objetivos e busca melhorar a qualidade das políticas públicas destinadas à infância e à adolescência (assistente social C).*

A entrevistada B não respondeu a questão, pois disse não estar preparada, ressaltando que buscaria informações sobre a pauta e responderia a pergunta em outra data, porém foi entrado em contato com a profissional para buscar a resposta da questão, mas não foi obtido retorno. Esse acontecimento impõe questionamentos e suposições referente a profissional não dispor de embasamento sobre o papel do assistente social no Conselho.

A participação das assistentes sociais é relevante para este Conselho, já que este profissional, com conhecimento alicerçado em seu projeto ético-político, pode auxiliar e apresentar proposições às discussões, melhorando a qualidade das políticas públicas destinadas às crianças e aos adolescentes.

Partilhando do pensamento de Sousa (2008), o assistente social ocupa um lugar privilegiado no mercado de trabalho, pois na medida em que ele atua diretamente no cotidiano das classes e grupos sociais menos favorecidos, ele tem a possibilidade de produzir um conhecimento sobre essa mesma realidade. E esse conhecimento é o seu principal instrumento de trabalho, pois lhe permite ter a real dimensão das diversas possibilidades de intervenção. Assim, se ressalta a importância do assistente social no CMDCA, pois sua atuação lhe permite estar munido de informações sobre a realidade e, a partir disto apresentar proposições assertivas no que diz respeito aos direitos de crianças e adolescentes.

Em seguida, afim de compreender a opinião das profissionais a respeito de formação continuada, foi indagado às profissionais se as capacitações destinadas aos membros do CMDCA são importantes.

*Sim, o conselheiro precisa entender e precisa se atualizar para discutir, pois não é possível discutir um assunto que não se entende e não sabe a finalidade, além disso, as coisas sempre estão se atualizando e mudando, por isso a necessidade e importância de capacitação (assistente social A).*

*As capacitações são importantes sim, recentemente membros do CMDCA participaram de capacitações e trouxeram soluções para o dia a dia dos profissionais que atuam na assistência social, educação e saúde (assistente social B).*

*Com certeza é muito importante as capacitações contínuas, pois como os membros são voluntários, muitas vezes estes não possuem o conhecimento referente ao objetivo e o que é o CMDCA, não sabem qual sua função, por isso a necessidade de sempre repassar qual a função dos membros e inseri-los em capacitações (assistente social C).*

Referente às capacitações para os membros do CMDCA, todas as assistentes sociais concordaram que é necessário e muito importante, e segundo observado em período de estágio, grande parte dos membros buscam comparecer nas capacitações e palestras. Assim, para Sousa (2008), é necessário um processo de qualificação continuada, pois estudar, pesquisar, debater temas, não podem ser atividades desenvolvidas apenas em salas de aula. Se no cotidiano da prática profissional o assistente social e demais profissionais não se atualizam, não questionam as demandas institucionais, não acompanham o movimento e as mudanças da realidade social, estará fadado a uma reprodução mecânica de atividades, tornando-se burocrata, e, não promovendo mudanças no cotidiano da população usuária.

Com o objetivo de identificar se a população participa deste campo democrático, foi questionado se em âmbito municipal há divulgação e incentivo à participação da sociedade nas reuniões deste Conselho.

*Sim, ocorre o incentivo, porém é sempre necessária a divulgação com qualidade e em maior quantidade, para quem não participa dos conselhos passarem a internalizar a importância de sua participação (assistente social A).*

*Sim, ocorre, mas acredito que deveria ser mais divulgado e também percebo que não há muito interesse por parte da população em estar participando deste momento de discussão e busca por soluções relacionadas às políticas públicas (assistente social B).*

*Ocorre divulgação via internet (por meio do Facebook do CMDCA), é divulgado o calendário com as datas em que ocorrerão as reuniões, divulgado também no grupo via Whatsapp em que se encontram os membros da rede de proteção, e muitas vezes os membros convidam outras pessoas para participarem, porém é rara a participação das pessoas que não são conselheiros. Penso que talvez por não terem consciência da importância da participação nas reuniões do CMDCA, a divulgação poderia ser maior caso o Conselho possuísse um funcionário destinado somente a ele, e os próprios conselheiros não possuem tempo para realizar uma divulgação maior (assistente social C).*

As assistentes sociais expõem que o CMDCA do município realiza divulgação sobre o Conselho, porém essas ainda são insuficientes, uma vez que a sociedade não participa efetivamente e não conhece a importância deste campo democrático, comprovado a partir de sua parca participação. Além disso, a divulgação para

população ocorre na ocasião de eventos, como as conferências, referente às reuniões, somente os próprios conselheiros recebem as datas da reunião.

Ainda foi constatado com a entrevista que as assistentes sociais acreditam que como a função de conselheiro não é remunerada ocorre uma dificuldade maior em participação, já que todos os membros possuem seus trabalhos e suas atividades a serem realizadas, com isso a função como conselheiro acaba ficando em segundo plano, pois muitos deles ainda não compreendem a importância de seu papel.

Conclui-se que o CMDCA de São João do Ivaí apesar de ter o funcionamento exigido, como reuniões mensais, atas e resoluções elaboradas corretamente, apresenta diversos desafios, dificultando a atuação de seus conselheiros, como falta de recursos humanos, pouco incentivo à participação da sociedade e outros. Porém, é importante saber que as assistentes sociais inseridas neste ambiente dão importância a seu papel e às capacitações, para buscarem a melhor forma de implementação e execução das políticas públicas destinadas às crianças e adolescentes do município.

A seguir serão apresentadas as considerações finais que objetivam colaborar, por meio de uma síntese no que se refere às percepções das entrevistadas sobre a participação no CMDCA de São João do Ivaí-PR.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou evidenciar as percepções das assistentes sociais inseridas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do município de São João do Ivaí-PR, analisando as contribuições destas profissionais neste campo, e também exibir os desafios que encontram para atuar como conselheiras do CMDCA.

Com o tema proposto foi necessário o estudo referente à democracia e à cidadania, seus conceitos e seu processo histórico, percebendo-se que os Conselhos são decorrentes de anos de luta pelo direito a expor e ter opiniões ouvidas. A democracia, que passou anos censurada (ditadura militar) e atravessou diversos momentos, é hoje essencial para a manutenção e instituição das políticas públicas, assim, é importante manter a luta pelo não encerramento desta forma de pertencer a uma comunidade, pois possibilita ao cidadão lutar em movimentos sociais, sindicatos, conselhos e, outros.

Além disso, é compreendido com o estudo que na cidadania, que se refere a direitos e deveres, é necessário a participação da população na política e é direito destes esta participação, porém, a cidadania deve ser compreendida como sendo mais que direitos, pois também é a sensação de pertencer e participar de uma comunidade.

Ainda foi possível evidenciar que nas sociedades modernas a participação está relacionada à cidadania e à democracia, com isso, a participação torna-se importante para a efetivação dos interesses coletivos. É necessário também que a sociedade compreenda a cidadania e, desta forma, possa desenvolver consciência crítica e política, com o intuito de aproximar-se mais do Estado e de sua gestão.

A Constituição Federal de 1988 foi importante para a democracia no Brasil, pois com ela foi criado novos direitos civis, políticos e sociais, e a participação e controle popular social passaram a fazer-se presente, além disso, a participação popular ampliou as possibilidades de acesso aos setores populares, serviços urbanos básicos e equipamentos sociais.

Constatou-se também no estudo que, referente a participação e democracia nos municípios brasileiros, a Constituição foi essencial, pois ocorreu a descentralização político-administrativa e a municipalização das políticas públicas,

fortalecendo as instituições democráticas no país, possibilitando um maior conhecimento das demandas e necessidades da população.

Referente aos Conselhos, como instância democrática de participação e controle social, foi possível evidenciar ainda que estes tem origem devido orientações de agências internacionais, estando presentes no cenário brasileiro desde a década de 1970 e 1980, mas foi a partir da Constituição de 1988 que a participação da sociedade passou a ser uma diretriz a ser seguida nas ações e serviços públicos, com isso os Conselhos se disseminaram pelo país. Porém, é importante ressaltar que somente quantidade de Conselhos não é suficiente, é necessário a capacitação e reconhecimento por parte dos conselheiros sobre a importância dos espaços de democracia que são os Conselhos, para ampliarem e aprofundarem a competência de sua atuação.

O trabalho possibilitou ainda reconhecer que os Conselhos são canais de articulação de demandas e interesses de diferentes atores sociais coletivos, são espaços de decisão onde representantes governamentais e da sociedade civil disputam recursos públicos e estabelecem prioridades para a sua distribuição, além de buscarem a criação de novas políticas públicas destinadas ao seu público alvo (como gestantes, idosos, pessoas com deficiência, crianças e adolescentes, entre outros).

A pesquisa também evidenciou a participação do assistente social nos Conselhos, este após 1988, passou a atuar na gestão, formulação, avaliação e controle da política pública, uma nova demanda ao profissional com objetivo de contribuir para o fortalecimento e organização política dos Conselhos.

Para um maior entendimento referente a atuação deste profissional foi aplicada entrevistas às assistentes sociais inseridas no CMDCA de São João do Ivaí-PR, com isso, foi possível perceber que estas entendem ser de extrema importância a capacitação destinada aos conselheiros, para que estes possam cumprir seu papel de forma satisfatória, além disso, ressaltaram que como profissionais formadas em Serviço Social, sentem-se aptas a contribuir neste ambiente, pois estas, baseando-se em seu projeto ético-político, acreditam poder auxiliar e apresentar proposições às discussões, além de estar munidas de informações sobre a realidade e, assim, apresentar proposições assertivas no que diz respeito aos direitos de crianças e adolescentes.

Referente à entrevista semiestruturada, contendo perguntas abertas, foi a alternativa mais viável para sanar as dúvidas com as assistentes sociais, porém foi dificultoso agendar uma data e horário com as profissionais, além disso, uma entrevistada não respondeu duas questões, pois iria estudar o tema mais a fundo, mas ao entrar em contato com esta para a finalização da entrevista, não se obteve êxito.

Uma entrevistada expôs que realiza a assessoria ao respectivo Conselho, sendo que elabora as pautas, coordena as reuniões, elabora as atas, resoluções e ofícios, mesmo não sendo conselheira na atual gestão. Isso acontece devido a um desafio exposto pelas assistentes sociais sobre a falta de recursos humanos destinados às atividades concernentes ao CMDCA, dificultando também o trabalho da profissional. Além disso, as assistentes sociais observam que é realizada a divulgação do Conselho, porém esta ainda é insuficiente, pois a população não participa das reuniões e desconhece este espaço de participação e controle social. Também foi ressaltado que devido o cargo ser exercido por voluntários, os próprios conselheiros não participam efetivamente, já que estes justificam uma sobrecarga de trabalho.

As informações coletadas poderão colaborar com os conselheiros atuais e futuros no município, além de contribuir cientificamente, pois os resultados obtidos em São João do Ivaí-PR podem ocorrer em outras cidades, expondo ser de extrema importância a discussão referente à democracia, à cidadania e à participação.

A partir dos resultados obtidos por meio desta pesquisa lançou-se novas indagações referentes aos Conselhos em âmbito geral e, especificamente no CMDCA de São João do Ivaí-PR, além de expor os desafios encontrados pelas assistentes sociais, o que poderá propor novos objetivos a serem alcançados em pesquisas futuras e mais profundas.

Por fim, é possível afirmar que o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente é essencial para a efetivação e implementação de políticas públicas destinadas a crianças e adolescentes, este deve ser mantido com participação de membros ativos, capacitados e que objetivem o melhor funcionamento desse campo de participação democrática e, os assistentes sociais tem o papel fundamental de auxiliar nas discussões com seus conhecimentos advindos de seu projeto ético-político, leis, resoluções e estatutos.

## REFERÊNCIAS

ABRINQ, Fundação. **Conselhos municipais dos direitos da criança e do adolescente**. 2. ed. São Paulo: Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente, 2015.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 70. ed. São Paulo: Almedina Brasil, 2016.

BATTINI, Odária. O lugar da prática profissional no contexto das lutas dos assistentes sociais no Brasil. *In*: BAPTISTA, Myrian Veras; BATTINI, Odária. **A prática profissional do assistente social: teoria, ação, construção de conhecimento**. São Paulo: Veras Editora, 2009.

BATTINI, Odária; COLIN, Denise Ratman de Arruda; FOWLER, Marcos Bittencurt. **Controle social, financiamento e democracia**. Curitiba: CIPEC/Fundação Araucária, 2003.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 20 nov. 2018.

BRAVO, Maria Inês Souza. O trabalho do assistente social nas instâncias públicas de controle democrático no Brasil. *In*: XX Seminário Latinoamericano de Escuela de Trabajo Social, 20, 2012, Rio de Janeiro. **Anais[...]**. Rio de Janeiro: UERJ, 2012. p. 1-10. Disponível em: <http://www.cressrn.org.br/files/arquivos/K27R5ULO0r1Qq31quL42.pdf>. Acesso em:

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino; SILVA, Roberto da. **Metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

DIEGUES, Geraldo César. O controle social e participação nas políticas públicas: o caso dos conselhos gestores municipais. **Revista NAU Social**, v.4, n.6, p. 82-93, maio/out. 2013.

FERRAZ, Ana Targina Rodrigues. Cenários da participação política no Brasil: os conselhos gestores de políticas públicas. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, 2006.

FONSECA, Francisco. Democracia e participação no Brasil: descentralização e cidadania face ao capitalismo contemporâneo. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 2, jul./dez. 2007.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6.ed. São Paulo: Atlas S.A, 2008.

GOHN, Maria da Glória. **O papel dos conselhos gestores na gestão urbana**. *In*: RIBEIRO, Ana Clara Torres. Repensando a experiência urbana da América Latina:

questões, conceitos e valores. Buenos Aires: Clacso, 2000.p.175-201. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/urbano/gohn.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2019.

GOMES, Ana Lúcia. **Os conselhos de políticas e de direitos**. Brasília: CEAD - Unb, 2000.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente**. Cad. EBAPE.BR [online], Rio de Janeiro, v. 13, n. 4, p. 894-909, out./dez. 2015.

IPEA. **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2010.

JACOBI, Pedro Roberto; BARBI, Fabiana. Democracia e participação na gestão dos recursos hídricos no Brasil. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 237-244, jul./dez. 2007.

MARQUES, Larissa Paula Salazar; COSTA, Conceição de Maria Sousa Batista. Democracia, participação social e controle social. *In*: VII Jornada Internacional Políticas Públicas, 7, 2015, Maranhão. **Anais [...]**. São Luís: UFMA, 2015.

MARTINELLI, Rosana. As (re)significações da cidadania e da democracia em face da globalização. **Revista Katálysis**, Florianópolis, n. 5, p.1-12, jul./dez. 2001.

MARTINS, Ludson Rocha. Serviço Social e Instituições Participativas: apontamentos sobre a atuação profissional no apoio ao controle social. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 17, n. 1, p. 81-96, jan./jul. 2018.

MDS, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; CNAS, Conselho Nacional de Assistência Social. **SUAS, Sistema Único de Assistência Social: orientação acerca dos conselhos e do controle social da política pública de assistência social**. Brasília: MDS/CNAS, abr. 2006.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira; CRUZ, Otávio Neto; GOMES, Romeu. **Pesquisa social: teoria, métodos e criatividade**. 28 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS (MPMG). **Conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente: perguntas e respostas**. Minas Gerais, 2017.

OLIVEIRA, Maria Heloísa José de. A democracia em suas versões elitista e participativa e o modelo da autonomia democrática. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 6, n.1, jan./jun. 2003.

RIBEIRO, Natalina; RAICHELIS, Raquel. Revisitando as influências das agências internacionais na origem dos conselhos de políticas públicas. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 109, p. 45-67, jan./mar. 2012.

ROSA, Maria. Virgínia de Figueiredo Pereira Couto; ARNOLDI, Marlene Aparecida Gonzales Colombo. **A entrevista na pesquisa qualitativa: mecanismos para validação dos resultados.** Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

SANTOS, Ana Cristina de Lima; MACHADO, Aline Maria Batista; SILVA, Roberta Teodorico Ferreira da. Atuação do assistente social no Conselho Municipal de Assistência Social: um relato de experiência. *In: II Congresso Internacional de Política Social e Serviço Social: desafios contemporâneos*, 2, Londrina, 2017. **Anais [...]**. Londrina: UEL, 2017.

SANTOS, Ednia Patricia Silvestre; RAMALHO, Rosângela Palhano. **A participação da sociedade civil nos conselhos municipais de Araruna: exercício de cidadania?** Curso de Especialização em Gestão Pública, UFPB, Paraíba, 2011.

SGORLON, Claudiana Tavares da Silva; TAVARES, Gisele de Cássia. A participação de conselheiros de políticas públicas na elaboração do PPA, da LDO e da LOA. *In: III Simpósio Orçamento Público e Políticas Sociais*, 3, Londrina, 2017. **Anais [...]**. Londrina: UEL, 2017.

SILVA, Maria Liduína de Oliveira e. O estatuto da criança e do adolescente e o código de menores: descontinuidades e continuidades. **Revista Serviço Social e Sociedade**. Especial Criança e Adolescente. São Paulo: Cortez, ano 16, n. 83, 2005.

SOARES, Maria Victoria de Mesquita Benevides. Cidadania e democracia. **Revista Lua Nova [online]**, n. 33, p. 5-16, 1994. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n33/a02n33.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2019.

SOARES, Maria Victoria de Mesquita Benevides. Cidadania e Direitos Humanos. **Cadernos de Pesquisa da Fundação Carlos Chagas**, São Paulo, n. 104, 1998. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/issue/view/49>. Acesso em: 15 abr. 2019.

SOUSA, Charles Toniolo de. A prática do assistente social: conhecimento, instrumentalidade e intervenção profissional. **Revista Emancipação**, Ponta Grossa: v. 8, n. 1, p. 119-132, 2008.

TEIXEIRA; Solange Maria. Descentralização e participação social: o novo desenho das políticas sociais. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 2, jul./dez. 2007.

TELLES, Tiago Santos; SUGUIHIRO, Vera Lucia Tieko; BARROS, Mari Nilza Ferrari de. Os direitos de crianças e adolescentes na perspectiva orçamentária. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 105, p. 50-66, jan./mar. 2011.

TONELLA, Celene. **Poder local e políticas públicas: o papel dos conselhos gestores.** Maringá: UEM, 2006.

YAZBEK, Maria Carmelita. O serviço social e a construção dos direitos sociais. *In: BAPTISTA, Myrian Veras; BATTINI, Odária. A prática profissional do assistente social: teoria, ação, construção de conhecimento.* São Paulo: Veras Editora, 2009.

## APÊNDICES

## APÊNDICE A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

### Título da pesquisa:

“CONSIDERAÇÕES SOBRE A PARTICIPAÇÃO DO ASSISTENTE SOCIAL NO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DO IVAÍ – PR”.

Prezado(a) Senhor(a):

Gostaria de convidá-lo(a) a participar da pesquisa CONSIDERAÇÕES SOBRE A PARTICIPAÇÃO DO ASSISTENTE SOCIAL NO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DO IVAÍ – PR., a ser realizada com assistentes sociais participantes do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São João do Ivaí - Pr. O objetivo da pesquisa é analisar as percepções das assistentes sociais membros do CMDCA em relação à efetiva participação democrática nesse conselho do município de São João do Ivaí-PR. Para isso, foram traçados objetivos específicos, sendo:

- Refletir sobre os conceitos e processo histórico da cidadania e participação democrática da sociedade civil no Brasil;
- Conhecer o processo histórico de desenvolvimento dos conselhos gestores de políticas públicas no Brasil com ênfase no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), seu papel e panorama atual;
- Evidenciar as percepções das assistentes sociais membros do CMDCA de São João do Ivaí- Pr. em relação à efetivação da sua participação no âmbito democrático desse conselho.

A sua participação é muito importante e ela se daria por meio de entrevista semiestruturada. A sua identidade será mantida em sigilo, vez que não será necessário identificar-se. Gostaria de esclarecer que sua participação é totalmente voluntária, podendo você: recusar-se a participar, ou mesmo desistir a qualquer momento sem que isto acarrete qualquer ônus ou prejuízo à sua pessoa. Informo

ainda que as informações serão utilizadas somente para os fins desta pesquisa e serão tratadas com o mais absoluto sigilo e confidencialidade.

Os benefícios esperados são: que a partir das informações coletadas possa contribuir com a ampliação de conhecimentos para a sociedade (ressaltando os assistentes sociais) sobre a importância dos Conselhos nos processos de participação democrática. No campo científico pretende-se contribuir com o debate em relação à temática e, nesse sentido, ampliar o conhecimento de acadêmicos, profissionais de Serviço Social e da sociedade civil, fornecendo subsídio para estes.

Na oportunidade faz-se importante informar que o(a) senhor(a) não terá qualquer custo com a pesquisa, como também não será remunerado(a) por participar.

Caso o(a) senhor(a) tenha dúvidas ou necessite de maiores esclarecimentos pode nos contatar: Dyeniffer Carolayne Francisca José, Rua Santa Catarina, 270, Jardim Candotti, São João do Ivaí - Pr.- CEP: 86930-000. Telefone: (43) 99647-6224. Email: dyeniffer.carolayne@hotmail.com. Este termo será descrito em duas vias iguais, sendo uma delas entregue ao(a) senhor(a).

São João do Ivaí, 27 de agosto de 2019.

Dyeniffer Carolayne Francisca José

RG: 13.400.860-1 SSP/Pr.

Eu, \_\_\_\_\_,  
tendo sido devidamente esclarecido(a) sobre os procedimentos da pesquisa concordo em participar **voluntariamente** da pesquisa descrita acima.

Assinatura (ou impressão dactiloscópica)

Data: 27 de agosto de 2019.

## **APÊNDICE B – Roteiro de entrevista realizado com as assistentes sociais**

1 – Há quanto tempo atua no CMDCA de São João do Ivaí?

2 – Para você, qual a importância do CMDCA no município?

3 – Em sua opinião, o CMDCA cumpre seu papel na sociedade?

4– Quais desafios são perceptíveis e dificultam a atuação do CMDCA no município?

5 – Como assistente social, segundo seu projeto ético-político, qual a importância de sua atuação neste conselho?

6– Para você é importante capacitações destinadas aos membros do CMDCA? Se sim, por quê?

7 – Em âmbito municipal há divulgação e incentivo à participação da sociedade nas reuniões do Conselho?

(Se sim, são suficientes?)

(Se não, porque não ocorrem?)

### APÊNDICE C – Levantamento Bibliográfico

TÍTULO	ANO	NÚMERO	QUANTIDADE DE ARTIGOS	ARTIGOS SELECIONADOS PARA A MOSTRA
REVISTAS A1				
Revista Katálysis	1997	N.1	9	0
Revista Katálysis	1998	N.2	9	2
Revista Katálysis	1998	N.3	8	0
Revista Katálysis	1999	N.4	10	2
Revista Katálysis	2001	N.5	7	1
Revista Katálysis	2002	V.5, N.1	7	0
Revista Katálysis	2002	V.5, N.2	7	1
Revista Katálysis	2003	V.6, N.1	13	2
Revista Katálysis	2003	V.6, N.2	8	1
Revista Katálysis	2004	V.7, N.1	9	2
Revista Katálysis	2004	V.7, N.2	10	0
Revista Katálysis	2005	V.8, N.1	10	0
Revista Katálysis	2005	V.8, N.2	11	0
Revista Katálysis	2006	V.9, N.1	11	0
Revista Katálysis	2006	V.9, N.2	13	0
Revista Katálysis	2007	V.10, N.1	13	0
Revista Katálysis	2007	V.10, N.2	15	8
Revista Katálysis	2008	V.11, n.1	12	0
Revista Katálysis	2008	V. 11, N.2	13	0
Revista Katálysis	2009	V.12, N.1	12	1
Revista Katálysis	2009	V.12, N.2	18	0
Revista Katálysis	2010	V.13, N.1	16	0
Revista Katálysis	2010	V.13, N.2	15	0
Revista Katálysis	2011	V.14, N.1	15	0
Revista Katálysis	2011	V.14, N.2	15	0
Revista Katálysis	2012	V.15, N.1	15	0
Revista Katálysis	2012	V.15, N.2	12	1
Revista Katálysis	2013	V.16, N.1	12	0
Revista Katálysis	2013	V.16, N.2	13	0
Revista Katálysis	2013	N. ESPECIAL	8	0
Revista Katálysis	2014	V.17, N.1	14	0
Revista Katálysis	2014	V.17, N.2	13	0
Revista Katálysis	2015	V.18, N.1	11	3
Revista Katálysis	2015	V.18, N.2	14	0
Revista Katálysis	2016	V.19, N.1	15	0
Revista Katálysis	2016	V.19, N.2	13	0
Revista Katálysis	2016	V.19, N.3	12	0
Revista Katálysis	2017	V.20, N.1	13	0
Revista Katálysis	2017	V.20, N.2	14	0
Revista Katálysis	2017	V.20, N.3	15	0
Revista Katálysis	2018	V.21, N.1	19	0
Revista Katálysis	2018	V.21, N.2	17	0
Serviço Social e Sociedade	2010	N. 101	9	1
Serviço Social e Sociedade	2010	N. 102	11	0
Serviço Social e Sociedade	2010	N. 103	9	0
Serviço Social e Sociedade	2010	N. 104	10	0
Serviço Social e Sociedade	2011	N. 105	12	1
Serviço Social e Sociedade	2011	N. 106	9	0
Serviço Social e Sociedade	2011	N. 107	13	0

Serviço Social e Sociedade	2011	N. 108	12	0
Serviço Social e Sociedade	2012	N. 109	10	3
Serviço Social e Sociedade	2012	N. 110	8	0
Serviço Social e Sociedade	2012	N. 111	11	0
Serviço Social e Sociedade	2012	N. 112	8	0
Serviço Social e Sociedade	2013	N. 113	8	0
Serviço Social e Sociedade	2013	N. 114	9	0
Serviço Social e Sociedade	2013	N. 115	9	0
Serviço Social e Sociedade	2013	N. 116	10	0
Serviço Social e Sociedade	2014	N. 117	11	0
Serviço Social e Sociedade	2014	N. 118	8	0
Serviço Social e Sociedade	2014	N. 119	9	0
Serviço Social e Sociedade	2014	N. 120	9	0
Serviço Social e Sociedade	2015	N. 121	8	0
Serviço Social e Sociedade	2015	N. 122	9	0
Serviço Social e Sociedade	2015	N. 123	9	0
Serviço Social e Sociedade	2015	N. 124	10	0
Serviço Social e Sociedade	2016	N. 125	11	0
Serviço Social e Sociedade	2016	N. 126	10	0
Serviço Social e Sociedade	2016	N. 127	12	0
Serviço Social e Sociedade	2017	N. 128	12	1
Serviço Social e Sociedade	2017	N. 129	9	0
Serviço Social e Sociedade	2017	N. 130	9	0
Serviço Social e Sociedade	2018	N. 131	9	0
Serviço Social e Sociedade	2018	N. 132	8	0

**ANEXO**

## ANEXO A - Relatório COPYSPIDER para comprovação de autenticidade do texto

**CopySpider Scholar**

Documentos candidatos

tcc.bu.ufsc.br/Ssoci...  
[2,55%]

www2.fsanet.com.br/a...  
[2,44%]

repositorio.unicamp...  
[2,06%]

docplayer.com.br/738...  
[2,02%]

revistas.ucpel.tche....  
[1,94%]

histedbr.fe.unicamp....  
[1,27%]

ebradi.jusbrasil.com...  
[0,89%]

jusbrasil.com.br/top...  
[0,3%]

Arquivo de entrada: spider].docx (15202 termos)

Arquivo encontrado		Total de termos	Termos comuns	Similaridade (%)
tcc.bu.ufsc.br/Ssoci...	<a href="#">Visualizar</a>	16336	786	2,55
www2.fsanet.com.br/a...	<a href="#">Visualizar</a>	15888	741	2,44
repositorio.unicamp...	<a href="#">Visualizar</a>	50326	1325	2,06
docplayer.com.br/738...	<a href="#">Visualizar</a>	9460	489	2,02
revistas.ucpel.tche....	<a href="#">Visualizar</a>	6146	407	1,94
histedbr.fe.unicamp....	<a href="#">Visualizar</a>	7610	287	1,27
ebradi.jusbrasil.com...	<a href="#">Visualizar</a>	503	140	0,89
jusbrasil.com.br/top...	<a href="#">Visualizar</a>	422	47	0,3
ebc.com.br/noticias/...	<a href="#">Visualizar</a>	676	24	0,15
academia.edu/8276980...	<a href="#">Visualizar</a>	244	8	0,05