

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA

FACULDADE DE DIREITO

BÁRBARA CAMPOS GODINHO

**DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E CONSELHOS MUNICIPAIS: BREVE
ANÁLISE SOBRE O CONSELHO MUNICIPAL DA CRIANÇA E DO
ADOLESCENTE DE JUIZ DE FORA**

Juiz de Fora

2013

BÁRBARA CAMPOS GODINHO

**DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E CONSELHOS MUNICIPAIS: BREVE
ANÁLISE SOBRE O CONSELHO MUNICIPAL DA CRIANÇA E DO
ADOLESCENTE DE JUIZ DE FORA**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF, como pré-requisito para obtenção do título de bacharel em Direito na área de concentração do Direito Constitucional, sob orientação do Prof. Dr. Frederico Augusto D'avila Riani.

**Juiz de Fora
2013**

BÁRBARA CAMPOS GODINHO

**DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E CONSELHOS MUNICIPAIS: BREVE
ANÁLISE SOBRE O CONSELHO MUNICIPAL DA CRIANÇA E DO
ADOLESCENTE DE JUIZ DE FORA**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF, como pré-requisito para obtenção do título de bacharel em Direito na área de concentração do Direito Constitucional, sob orientação do Prof. Dr. Frederico Augusto D'Avila Riani.

Aprovado em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. Frederico Augusto D'Avila Riani
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof^a. Dr^a. Luciana Gaspar Melquíades Duarte
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Mestre Renato Chaves Ferreira
Universidade Federal de Juiz de Fora

AGRADECIMENTOS

Agradeço, principalmente, a Deus por me iluminar e não me desamparar em nenhum momento. Agradeço, também, a todos que contribuíram de alguma forma para a realização deste trabalho. À minha família, pelo apoio incondicional. Aos meus amigos, por tornarem tudo mais alegre. Ao professor Frederico Augusto D'avila Riani, pelos ensinamentos, pela paciência e por compartilhar comigo sua sabedoria, apontando direções e possibilitando novos aprendizados.

RESUMO

O presente trabalho visa analisar os Conselhos Municipais como novas instâncias de participação democrática, na medida em que representam tentativas recentes em governos locais de ampliar a participação em seus núcleos decisórios. Tenta-se com este estudo delinear as características institucionais dos conselhos municipais, à luz da legislação vigente, enquadrando-os como instrumentos de democracia participativa no país. Inicialmente apresenta aspectos teóricos da democracia para, posteriormente, se ater ao estudo dos Conselhos Municipais. Em especial, interessa entender a estrutura e o funcionamento do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente de Juiz de Fora, atentando-se para a sua efetividade como mecanismo participativo. A pesquisa elaborada através da análise das atas do referido Conselho, pertencente ao período de janeiro de 2012 a junho de 2013, aponta que o Conselho em estudo enfrenta diversos problemas, que aparecem como obstáculos a sua efetividade como real canal participativo. Dessa forma, comparando a análise teórica realizada sobre os conselhos municipais e a pesquisa prática elaborada sobre o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente de Juiz de Fora, frisa-se que o objetivo deste conselho não foi totalmente atingido. Ocorre, porém, que os referidos obstáculos não retiram a grande potencialidade de participação destas instâncias, que devem ser aperfeiçoadas.

Palavras-chave: Democracia Participativa, conselhos municipais, Conselho Municipal da Criança e Adolescente.

ABSTRACT

The present work analyzes the Municipal Councils as new instances of democratic participation, to the extent that represent local governments in recent attempts to broaden participation in its decision-making centers. Try with this study outline the institutional characteristics of the municipal councils in the light of current legislation, framing them as instruments of participatory democracy in the country. Initially presents theoretical aspects of democracy to then stick to the study of the municipal councils. In particular, we are interested to understand the structure and functioning of the Municipal Council for Children and Adolescents in Juiz de Fora, paying attention to its effectiveness as a participatory mechanism. The research carried out by analyzing the minutes of that Council, pertaining to the period from January 2012 to June 2013, the Council points out that the study faces several problems, which appear as obstacles to its effectiveness as a real participatory channel. Thus, comparing the theoretical analysis performed on municipal councils and research practice elaborate on the Municipal Council for Children and Adolescents in Juiz de Fora, stresses that the purpose of this council was not fully achieved. Occurs, however, that these obstacles do not draw a great potential for the participation of these instances, which should be improved.

Key words: *Participatory Democracy, municipal councils, Municipal Council for Children and Adolescents.*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
1 A DEMOCRACIA.....	9
1.1 A ORIGEM DA DEMOCRACIA.....	9
1.2 CONCEITUAÇÃO DA DEMOCRACIA.....	11
1.3 AS FORMAS DA DEMOCRACIA.....	14
1.3.1 Democracia Direta.....	14
1.3.2 Democracia Indireta.....	14
1.3.3 Democracia Semidireta.....	15
1.3.4 A democracia semidireta e a participação democrática.....	16
1.4 O PROBLEMA DA REPRESENTATIVIDADE E A BUSCA POR SOLUÇÕES: CANAIS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR	18
2 OS CONSELHOS MUNICIPAIS.....	20
2.1 PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO E INSERÇÃO DE NOVOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO NO SISTEMA BRASILEIRO: OS CONSELHOS MUNICIPAIS.....	20
2.2 OS CONSELHOS MUNICIPAIS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	23
2.3 CONCEITO.....	24
2.4 A REPRESENTATIVIDADE, A DELIBERAÇÃO E O CONTROLE NOS CONSELHOS.....	25
3 ANÁLISE SOBRE O CONSELHO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.....	27
3.1 MOVIMENTOS DE PROTEÇÃO ÀS CRIANÇAS E AOS ADOLESCENTES.....	27
3.2 CONSELHO MUNICIPAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE JUIZ DE FORA.....	29
3.2.1 Da Composição do Conselho de Direitos.....	32
3.2.2 O mandato dos conselheiros de direito.....	32
3.2.3 Da estrutura e do funcionamento do Conselho.....	33

3.2.4 Do Fundo Municipal Especial dos Direitos da Criança e do Adolescente-FUMECAD.....	33
3.3 CONSELHO TUTELAR.....	34
3.4 APONTAMENTOS CONCLUSIVOS A RESPEITO DA PESQUISA ELABORADA SOBRE O CONSELHO MUNICIPAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE JUIZ DE FORA (PRESENÇA EM REUNIÕES, ANÁLISE DE ATAS).....	36
3.4.1 Local de Funcionamento do Conselho.....	37
3.4.2 Órgãos que compõem o Conselho e análise de datas e horários de suas reuniões.....	37
3.4.3 A divulgação das atribuições do Conselho à sociedade.....	40
3.4.4 A capacitação dos conselheiros.....	42
3.4.5 A designação e a indicação de cargos pelo Executivo.....	42
3.4.6 O excesso de demandas atribuídas ao Conselho.....	43
3.4.7 A competência do Conselho Tutelar <i>versus a</i> competência da Polícia Civil.....	44
3.4.8 A Assessoria Jurídica do Conselho.....	45
3.4.9 A atual crise instalada no Conselho.....	45
CONCLUSÃO.....	47
REFERÊNCIAS.....	49

INTRODUÇÃO

Os conselhos municipais são institutos oriundos de reivindicações de movimentos populares por maior participação direta da sociedade na gestão pública, os quais obtiveram maior expressão no final da década de 80.

São importantes instrumentos de democratização da gestão pública local e de aumento da eficiência e da efetividade das políticas públicas na esfera municipal, caracterizando-se, assim, como expressão da democracia participativa no país.

No entanto, apesar de terem sido idealizados como instâncias efetivas de participação democrática, percebe-se que, na prática, enfrentam problemas que servem como empecilhos à sua efetividade.

Ressalta-se que o presente trabalho tem como objetivo, então, analisar a estrutura e o funcionamento destes instrumentos, em especial o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente de Juiz de Fora, como efetivo canal de participação democrática dos dias atuais. Para isso, será analisado o seu potencial institucional como expressão da emergência de um novo regime de ação pública, decorrente do fortalecimento do âmbito municipal e da presença da sociedade civil nas decisões das questões públicas, assim como o fato de ser elemento apto a aprofundar a democracia do país e a possibilitar a instituição de modelos mais democráticos de gestão pública.

Buscou-se, para tanto, desenvolver uma metodologia que, inicialmente, no capítulo 1, atentou-se para a análise teórica da democracia, em especial a democracia participativa. Posteriormente, no capítulo 2, buscou-se ater-se a uma análise geral dos conselhos municipais, para, no capítulo 3, estudar, especificamente, o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente de Juiz de Fora. Ressalta-se que houve a tentativa de se fazer uma pesquisa de campo completa, porém, pela inacessibilidade aos conselheiros do referido Conselho, esta não foi possível. Utilizamos, porém, para a elaboração da presente pesquisa, a análise de atas pertencentes ao período de janeiro de 2012 a junho de 2013, assim como a análise das gravações oriundas das presenças em reuniões do Conselho.

1 A DEMOCRACIA

É importante no presente trabalho tratarmos, primeiramente, de aspectos teóricos referentes à Democracia para que, posteriormente, seja possível o estudo de um instrumento participativo democrático dos dias atuais: os conselhos municipais, em especial o Conselho da Criança e do Adolescente do Município de Juiz de Fora, Minas Gerais.

Para isso, tentaremos, de forma sucinta, pois não é objetivo do presente estudo um aprofundamento com intuito de esgotar todo o conteúdo, expor as origens da democracia, sua conceituação, os processos pelos quais enfrentou, as formas diversificadas que assumiu durante todos esses séculos de existência e sua relação com os conselhos municipais.

1.1 A origem da Democracia

É válido ilustrarmos, de maneira concisa, a história da origem da democracia para a completude do presente trabalho.

Segundo Robert A. Dahl (DAHL, 2009, p. 19), a democracia pode ser inventada e reinventada por diversas vezes, “sempre que existirem as condições adequadas”. Conforme o autor (2009, p. 19) as referidas condições podem existir em diferentes momentos, afirma que:

[...] determinadas condições favoráveis, sempre apoiaram uma tendência para o desenvolvimento de um governo democrático. Por exemplo, devido a condições favoráveis, é bem provável que tenha existido alguma forma de democracia em governos tribais muito antes da história registrada.

Compactuamos da posição defendida por Dahl (2009, p. 20) de que alguma forma democrática pode ter existido em povos primitivos, em que, nas palavras do referido autor, “pode muito bem ter sido o sistema político mais “natural””. Segundo Dahl (2009, p. 20):

Durante todo o período em que os seres humanos viveram juntos em pequenos grupos e sobreviveram da caça e da coleta de raízes, frutos e outras dádivas da natureza, sem a menor dúvida, às vezes – talvez habitualmente-, teriam criado um sistema em que boa parte dos membros, animados por essa lógica da igualdade (certamente os mais velhos ou mais experientes), participaria de quaisquer decisões que tivessem de tomar como grupo.

Ocorre que os povos primitivos foram crescendo e formas de hierarquia e dominação, como as monarquias, os despotismos e as aristocracias, foram se sobrepondo às formas naturais de governos populares dos povos primitivos (DAHL, 2009, p. 19).

Entendemos, então, baseados em Dahl (2009, p. 20), que a Democracia tem suas raízes mais sólidas a partir dos anos 500 antes de Cristo, nas cidades-estados da Grécia clássica, em que grupos se uniam para tomar decisões políticas em conjunto. Segundo Dahl (2009, p. 20): “Pode-se dizer que a democracia primitiva foi reinventada em uma forma mais avançada”. Ressalta-se que, nesta época, os que eram considerados cidadãos¹, participavam dos processos de decisões políticas de suas cidades de forma direta em assembleias.

Ressalta-se que a cidade grega de Atenas é conhecida como o berço da democracia, considerada, por Dahl (2009, p.22) “um exemplo primordial de participação dos cidadãos”. Atenas muito influenciou os processos de democratização do mundo, servindo como modelo de democracia pura para a atualidade. Para Adhemar Marques (2006, p. 31) Atenas “foi referência e se constituiu no padrão Clássico de democracia”.

Ocorre que a democracia, desde seu surgimento na Grécia clássica, há 2.500 anos, sofreu modificações e aprimoramentos para melhor se amoldar às mudanças naturais ocorridas nas sociedades, como as expansões populacionais e demográficas. A participação da população de forma totalmente direta, nos moldes da democracia clássica, cedeu espaço a formas políticas de representação. Dahl (2009, p. 21) afirma que as bases da democracia pura da Grécia permaneceram por séculos, porém sofreram algumas modificações, próprias do tempo.

Cumprir destacar, brevemente neste momento, que a democracia grega muito se difere da atual democracia brasileira. Naquela, como acima exposto, as decisões eram tomadas diretamente pelos considerados cidadãos em assembleias, sem a necessidade da intermediação de representantes. A participação direta dos cidadãos na vida política da cidade era possível em razão dos menores espaços territoriais e dos números populacionais da época. Nesta, com as expansões territoriais e populacionais, impossível a forma democrática pura clássica, havendo a necessidade de representantes, eleitos pelos cidadãos, para a tomada de decisões.

¹ Na cidade de Atenas, conforme Adhemar Marques (2006, p. 31), em seu livro de História da Antiguidade, somente eram considerados cidadãos os homens livres, de pai e mãe ateniense, maiores de 18 anos e nascidos na cidade.

1.2 Conceituação de Democracia

Diversas são as conceituações fornecidas ao regime político denominado Democracia ao longo de todos estes anos, desde sua origem, na Grécia antiga, até os dias atuais.

Como afirmado no item anterior, democracia nos seus primórdios significava o regime político pelo qual os cidadãos participavam diretamente das tomadas de decisões políticas de sua cidade.

Com as peculiaridades de cada processo, referentes ao momento, à cultura e às condições locais, como a expansão populacional, o regime político da democracia ganhou contornos diferentes daqueles provenientes da democracia grega. Ante a isto, houve o surgimento de várias definições para o referido regime.

Nas palavras de Paulo Bonavides (2000, p. 345): “Chegamos, por conseguinte, à conclusão de que raros termos de ciência política vêm sendo objeto de tão frequentes abusos e distorções quanto a democracia.”

Outrossim, utilizaremos algumas definições, que serão a seguir expostas, para formar a conceituação defendida neste trabalho como a mais razoável.

Primeiramente, de uma forma singela, levamos em consideração a origem etimológica da palavra ‘democracia’ para conceituá-la. Isso quer dizer que atentamo-nos para o estudo da palavra e seu significado. Segundo Robert A. Dahl (2009, p. 21), “foram os gregos - provavelmente os atenienses - que cunharam o termo *demokratia*: *demos*, o povo, e *kratos*, governar.” O termo “democracia”, então, sob um viés etimológico, utilizado neste trabalho, significa ‘governo do povo’.

Para formarmos nossa conceituação utilizamos, também, do conceito expresso em nossa Carta Magna, a Constituição Federal de 1988, em que democracia é o governo em que o poder emana do povo².

Baseando-nos, ainda, em Abraham Lincoln (W. BAUER, 1863, p. 35, apud BONAVIDES, 2000, p. 346) em seu discurso no Cemitério Militar de Gettysburg Pensilvânia, Estados Unidos, democracia é conceituada como o “governo do povo, para o povo e pelo o povo”. Através desta concepção, aduzimos que o sujeito da democracia é o povo, pois é quem

² A Constituição Federal de 1988, que é a carta política do Brasil, traz em seu artigo 1º, parágrafo único, que: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição”.

governa; que a forma pela qual se governa é pelo povo; e que a finalidade para que se governa é para o povo.

Para construirmos nossa conceituação para democracia, utilizamos, por fim, dos ensinamentos de Robert. A. Dahl, em seu livro “Sobre a Democracia”. No capítulo 4 do referido livro, Dahl (2009, p. 48) defende que, em um regime democrático, nas questões mais importantes do Estado, todos os cidadãos são igualmente qualificados para tomar suas decisões. Dahl (2009, p. 48) afirma que

[...] nenhum de nós é tão mais sábio do que os outros, para que automaticamente prevaleçam as ideias de um ou de outro. Ainda que alguns membros saibam mais sobre uma questão em determinado momento, somos todos capazes de aprender o que precisamos saber.

Na democracia, então, é princípio fundamental tratar o outro como ‘igual’, levando em consideração que ninguém é mais sábio para participar da vida política do Estado do que outro. Ainda que haja um cidadão mais apto a participar, em determinado momento e a respeito de determinadas questões, considera-se que todos, indistintamente, possuem capacidade de aprender e se qualificar igualmente aos outros.

É importante em um governo democrático que haja discussões e deliberações entre os membros da sociedade. Dahl (2009, p. 48) afirma que em uma democracia “teremos que discutir as questões e deliberar entre nós antes de chegar a qualquer decisão”. Segundo Dahl (2009, p. 51)

[...] o principio da igualdade política pressupõe que os membros estejam todos igualmente qualificados para participar das decisões, desde que tenham iguais oportunidades de aprender sobre as questões da associação pela investigação, pela discussão e pela deliberação.

Baseando-nos, ainda, em Dahl (2009) podemos afirmar que a democracia é o regime em que há uma Constituição, regras e princípios, que garantem a todos os membros da sociedade a participação efetiva nas tomadas de decisões e determinam como estas serão tomadas. A democracia, de acordo com Dahl (2009, p.48), preconiza o princípio elementar pelo qual

[...] todos os membros deverão ser igualmente qualificados para participar do processo de tomar decisões sobre as políticas que a associação seguirá. Sejam quais forem as outras questões, no governo desta associação todos os membros serão considerados politicamente iguais.

Assim, partindo destas premissas, reconhecendo que não existe uma definição certa e acabada para “democracia”, tendo em vista que esta está sempre em processo de aprimoramento, podemos defini-la, minimamente, como o regime pelo qual o governo é do povo, para o povo e pelo povo. Neste regime o poder emana da vontade popular, que deve ser respeitada tanto no momento da população eleger os seus representantes, como, rotineiramente, nas tomadas de decisões políticas. Como aduzido por Dahl (2009, p. 48), um regime democrático é aquele em que todos os cidadãos são igualmente sábios para decidirem sobre as questões mais importantes a serem tomadas dentro de um Estado. Aqueles que não se encontram totalmente aptos a participar, devem possuir oportunidades iguais para se qualificarem, na medida em que são plenamente capazes de aprender. Cumpre ressaltar que o Estado Democrático, então, nesta situação, deve fornecer ao cidadão condições necessárias para que se torne apto a tomar decisões políticas.

Destaca-se que a Constituição de um Estado Democrático parte do pressuposto de que todos os cidadãos são “igualmente qualificados para participar da discussão das questões e discutir as políticas” públicas do seu Estado (DAHL, 2009, p. 48).

Salienta-se, ademais, que a democracia, segundo os ensinamentos de Dahl (2009, p.50) é o regime pelo qual é possibilitado a todos os membros de uma sociedade condições iguais e efetivas para expor suas opiniões, não devendo prevalecer nenhuma ideia pela razão de um membro ter recebido maior oportunidade para se expressar.

Ainda, a democracia é o regime em que todos os seus membros obtêm, igualmente, o direito de votar, sendo garantido que seus votos são contados com o mesmo valor. É o regime em que todos os cidadãos apresentam possibilidades de aprender sobre as políticas que serão tomadas, possuindo oportunidades de decidir quais questões devem ser colocadas no planejamento e como devem ser colocadas (DAHL, 2009, p.49). Por fim, democracia é, principalmente, o regime em que todos os cidadãos obtêm o direito à participação efetiva e esclarecida e, para isso, é necessário que haja condições materiais que a possibilitem, assim como o controle do exercício do poder de seus representantes.

Assim, a democracia proporciona, segundo Dahl (2009, p. 49), além de oportunidades para a participação efetiva dos cidadãos, também a igualdade de votos, a aquisição de entendimento esclarecido, o exercício do controle definitivo do planejamento, entendido este como a oportunidade de decidir quais questões e como devem ser colocadas no planejamento, e a inclusão de todos os cidadãos na participação política, mais especificamente, a maioria adulta de uma localidade.

1.2 Formas de Democracia

É importante estudarmos as formas pelas quais a democracia pode se concretizar para que, posteriormente, enquadremos os Conselhos Municipais na sua forma democrática específica.

Há formas diversificadas de democracia, são elas: democracia direta, democracia indireta e democracia semidireta. Mais a frente, atentaremos para a modalidade objeto deste presente estudo, a democracia participativa.

1.3.1 Democracia Direta

Democracia direta é aquela em que todos os cidadãos podem participar diretamente do processo de tomada das decisões políticas, sem a necessidade de intermediação de representantes. É aquela em que há, literalmente, a participação de todos os cidadãos em todas as decisões que a ele são pertinentes.³

1.3.2 Democracia Indireta

A forma de Democracia indireta, ou democracia representativa, surgiu posteriormente à de democracia direta, em razão de mudanças ocorridas nas sociedades, como o alargamento numérico das populações e o maior nível de complexidade nas organizações sociais⁴. Devido a fatores como estes, a democracia direta, ou pura, se tornou inviável. Como exemplo,

³ Paulo Bonavides (2000, p. 346), em seu livro *Ciência Política*, aduz que a “Grécia foi o berço da democracia direta, mormente Atenas, onde o povo, reunido na Ágora, para o exercício direto e imediato do poder político, transformava a praça pública “no grande recinto da nação”.

⁴ Renato Janine (2008) em seu livro “A Democracia” aduz que não são somente estas questões que levaram a passagem da democracia direta para a indireta, mas, também, outras. Para melhor compreensão de suas afirmações, recomenda-se a leitura do referido livro. Cumpre ressaltar que, neste trabalho, as expansões populacionais e territoriais, por si só, já ensejam a mudança.

podemos pensar na impossibilidade de se computar o voto de todos os cidadãos de um território com população extremamente numerosa. Seria humanamente impossível a contagem destes votos. Paulo Bonavides (2000, p. 352) expõe o seguinte:

Não seria possível ao Estado moderno adotar técnica de conhecimento e captação da vontade dos cidadãos semelhante àquela que se consagrava no Estado-cidade da Grécia. Até mesmo a imaginação se perturba em supor o tumulto que seria congregar em praça pública toda a massa do eleitorado, todo o corpo de cidadãos, para fazer as leis, para administrar.

Surgiu, então, a necessidade de se eleger representantes para que estes agissem em nome do povo. Dessa forma, os cidadãos também participariam, porém, através de seus votos, elegendo seus representantes.

Assim, passa-se à concepção de democracia indireta, caracterizada pelo sistema representativo, que estabelece que a população utilize do voto para a escolha dos representantes políticos mais adequados aos seus interesses; e estes decidem em nome dos que o elegeram. Segundo Norberto Bobbio (1997, p. 44),

a expressão "democracia representativa" significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade.

1.3.3 Democracia Semidireta

A democracia semidireta, segundo Maria Victoria de Mesquita Benevides (1991, p. 129), “é um regime de democracia em que existe a combinação de representação política com formas de democracia direta” Tenta-se, segundo Paulo Bonavides (2000, p. 355), neste modelo de democracia, modificar as formas clássicas da democracia representativa para aproxima-la cada vez mais da democracia direta.

Como já fora afirmado anteriormente, há, atualmente, a impossibilidade de regressão à modalidade de democracia antiga dos gregos na sua forma pura, pelas várias mudanças ocorridas na sociedade e nos Estados. Ocorre que é possível, entretanto, haver institutos que garantam um ‘meio-termo’ entre a democracia direta pura dos antigos e a representativa dos modernos.

É importante frisar que na democracia representativa há uma ficção de que a vontade do representante é a mesma vontade do povo, de quem o elegeu.⁵ Na democracia semidireta a alienação da vontade popular aos representantes, ocorre, somente, parcialmente, pois, havendo a presença de determinados institutos, como o *referendum*, o veto, o direito de revogação e a iniciativa⁶, há a participação e intervenção dos cidadãos em decisões e questões políticas. O povo, nesta modalidade, não somente elege seus representantes, mas, também, decide diretamente, através dos institutos de participação.⁷

1.3.4 A democracia semidireta e a participação democrática

Como aduzido no tópico anterior, a modalidade de democracia semidireta é aquela que encontramos a combinação da representação política, com institutos de democracia direta, no caso brasileiro, o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular.⁸

Para nós é inquestionável que estes institutos são meios de participação direta dos cidadãos em questões públicas. Ocorre que para que haja uma efetiva participação popular nas decisões públicas, são necessários elementos que garantam essa participação não somente em nível superior, no processo de aprovação/rejeição ou elaboração de normas, mas, também, nas instâncias ordinárias, ou locais. Estas instâncias propiciam uma participação exercida pela população de maneira mais rotineira, possibilitando, dessa forma, um maior controle da gestão pública.

Ressalta-se que a participação cidadã deve acontecer no ‘dia-a-dia’ da Administração Pública, ensejando um controle concreto sobre as tomadas de decisões políticas e sociais de uma comunidade e, assim, concretizando um processo de participação efetivo dos cidadãos

⁵ Paulo Bonavides (2000, p.355) afirma que: “O poder é do povo, mas o governo é dos representantes, em nome do povo: eis aí toda a verdade e essência da democracia representativa.”

⁶ Paulo Bonavides dedica o capítulo 20 de seu livro *Ciência Política* aos institutos de democracia semi- direta, quais sejam, o referendo, o plebiscito, o direito de revogação e a iniciativa.

⁷ A Democracia semidireta, conforme Bobbio (1987, p. 459), é uma forma de democracia que possibilita um sistema mais bem-sucedido de democracia frente às democracias Representativa e Directa, ao permitir um equilíbrio operacional entre a representação política e a soberania popular directa.

⁸ De acordo com art. 14, da Constituição Federal: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: **I** - plebiscito; **II** - referendo; **III** - iniciativa popular”.

dentro de uma localidade. Limitar a participação popular direta aos instrumentos caracterizadores puros de democracia semidireta (iniciativa, referendo e plebiscito), é obstaculizar a realização de um Estado realmente democrático, na medida em que a democracia, segundo Dahl (2009, p. 50) é o regime que “proporciona oportunidades para participação efetiva”. Entendemos que há uma participação efetiva se a sociedade tem a possibilidade de participar de maneira frequente e, não, de forma ocasional, como acontece, por exemplo, no referendo e no plebiscito, em que esta é consultada, esporadicamente, para decidir sobre matéria relevante para a nação em questões de natureza administrativa, constitucional e legislativa.⁹

Dessa forma, para que tenhamos uma verdadeira democracia participativa, é preciso haver uma participação direta na gestão pública ordinária. Os conselhos municipais são instrumentos importantes para que ocorra essa participação, estão intimamente relacionados com os cidadãos, mantendo uma relação de proximidade maior com estes, se comparados aos instrumentos puros de democracia semidireta (plebiscito, referendo, iniciativa popular). Assim, possibilitam aos cidadãos participar com maior regularidade na gestão da ‘coisa pública’ da localidade onde vivem. Em consequência, permitem um controle efetivo da sociedade sobre as questões públicas, sinalizando políticas, fiscalizando os gastos com recursos públicos, monitorando a utilização dos bens públicos, enfim, permitindo que o povo seja sujeito ativo na gestão pública. Gomes (2003, p. 12) referindo-se aos conselhos municipais, em específico ao Conselho da Criança e do Adolescente afirma que

[...] a descentralização e a participação têm como objetivo fortalecer a influência da sociedade na formulação, na execução e no controle da política pública social voltada para a infância e juventude, uma vez que é nos Municípios que a população tem mais facilidade para se organizar e participar dos assuntos do Governo.

Dessa forma os conselhos são importantes instrumentos de democracia participativa, de acordo com Mirla Cisne (2012, p. 45), “são considerados importantes para o exercício da democracia”. Ainda, segundo Eduardo Grama Magalhães Gomes (2003, p. 27)

[...] estes novos mecanismos de participação procuram ser simultaneamente espaço de educação política e de construção e exercício da cidadania e também fóruns democráticos destinados ao controle do cumprimento dos compromissos feitos pelos governantes e à identificação e captação de novas sinalizações de políticas.

⁹ Para melhor compreensão destes institutos é válida a consulta a Mendes, Coelho e Gonet (2009, p. 800).

1.4 O problema da representatividade e a busca por soluções: canais de participação popular

O sistema representativo se tornou o modelo usual do mundo contemporâneo, justificado, principalmente, por questões de ordem demográfica e populacional ocorridas na sociedade.¹⁰

Ocorre que, apesar de o sistema representativo ser o que mais se adequou às necessidades do mundo moderno, com ele, houve o surgimento de determinados problemas, advindos da falta da participação direta da sociedade na tomada de decisões. O maior destes problemas se refere à falta de identidade de interesses entre o representante e o representado. Conforme Magalhães Gomes (2003, p. 25), não raras vezes, os interesses de ambos não são convergentes, havendo frustração da massa popular, que vê sua vontade apenas levada em consideração no momento da eleição de seu mandatário, mas não no momento da tomada de decisões.¹¹

O controle deste cenário, na democracia representativa, é feito através das eleições, ou seja, é o momento em que o povo sinaliza as políticas públicas desejadas e responsabiliza seus representantes, pois se estes não corresponderem às expectativas para quais foram eleitos, o povo tem a prerrogativa de não os elegerem novamente. Porém, é preciso haver mecanismos reais de controle social, que devem se fazer presentes, diariamente, na gestão pública. Para isso, é importante que movimentos sociais lutem pela inserção destes mecanismos, na busca de um controle mais efetivo da sociedade nas políticas e decisões públicas. A vontade popular, princípio norteador do Estado Democrático de Direito, não deve ficar restrita às eleições, deve prevalecer em todos os atos públicos.

¹⁰Magalhães Gomes (2003, p. 21) afirma que “Entre os modelos democráticos, a democracia representativa tornou-se o modelo factível das sociedades contemporâneas. O suporte para esta afirmação é encontrado, fundamentalmente, em justificativas de ordem demográfica e de complexificação do escopo, normalmente em contraponto à perspectiva ensejada pela democracia grega.”

Sartori (1994, p.36) ressalta que não apenas as diferenças demográficas e geográficas, por seu turno já suficientes, impuseram um modelo alternativo ao modelo grego, mas também as diferenças de objetivos e valores. “Em mais de dois mil anos, a civilização moderna enriqueceu, modificou e articulou suas metas valorativas. Experimentou o cristianismo, o humanismo, a Reforma, uma concepção de “direitos naturais” da lei natural, e o liberalismo.”

¹¹Magalhães Gomes (2003, p. 26) expõe que “os problemas envolvendo a democracia representativa referem-se fundamentalmente a duas questões: a disponibilidade de informações e de capacidade cognitiva, algo natural dada a necessária divisão de trabalho entre representantes e representados; e a dissonância de interesses entre estas duas partes”.

É importante, então, que se estabeleçam institutos de participação que atenuem as falhas provenientes da representatividade, como os conselhos municipais, estabelecendo uma relação de complementariedade a este sistema (MAGALHÃES GOMES, 2003, p. 26). Estes mecanismos possibilitam o aumento do conteúdo democrático da vida política, a partir de uma visão crítica do sistema representativo, e uma maior eficiência na gestão pública. Aparecem como novos canais de participação que possibilitam um maior exercício da cidadania e, também, um maior controle das ações dos representantes.

Conforme Junior, Azevedo e Ribeiro (2004, p. 7):

[...] diversos autores têm apontado o surgimento de processos políticos que combinam as instituições e práticas próprias do regime representativo com os da democracia direta, entre as quais se destacam o orçamento participativo e os conselhos municipais de gestão de políticas setoriais.

No capítulo posterior veremos os processos de democratização que influenciaram a inserção, na vida política brasileira, destes instrumentos de participação direta e efetiva dos cidadãos nos processos de tomadas de decisões e no controle da gestão pública, a saber, os conselhos municipais. Além disso, será feita uma análise geral destes mecanismos.

2 OS CONSELHO MUNICIPAIS

2.1 Processo de democratização e inserção de novos instrumentos de participação no sistema brasileiro: os conselhos municipais

Cumpramos ressaltar que no período pós-segunda guerra mundial surgiram novas formas de se pensar a democracia. Boaventura de Souza Santos (2005, p. 51) considera que, neste período, surgiu “um conjunto de concepções alternativas que poderíamos denominar de contra-hegemônicas”. Para Santos (2005, p. 51):

a maioria destas concepções não rompeu com o procedimentalismo kelseniano. Elas mantiveram a resposta procedimental ao problema da democracia, vinculando procedimento com forma de vida e entendendo a democracia como forma de aperfeiçoamento da convivência humana.

Houve, nesta fase, o aparecimento de um cenário social e cultural diferente, além de uma inovação social e institucional, ou seja, a busca por uma “nova institucionalidade de democracia” (SANTOS, 2005, p. 51). Reconheceu-se a pluralidade nas formas de vida existentes nas sociedades contemporâneas e a insuficiência do sistema de representação às demandas democráticas desta nova realidade. Por isso, os manifestantes desta época buscaram formas de participação que tentassem sanar essa insuficiência.

Tivemos, neste período, a presença de movimentos sociais que apareceram requerendo maior cidadania e mudança política. Colocaram em ênfase assuntos como: uma nova forma de se pensar a relação entre Estado e sociedade; uma forma de inserir práticas participativas ao nível local e, também, formas de relativização da representatividade, articulando democracia representativa e participativa, pois consideravam que, assim, conseguir-se-ia uma maior “defesa de interesses e identidades subalternas” (SANTOS, 2005, p. 55).

O Brasil, após segunda guerra mundial, alternou períodos autoritários e períodos democráticos, até o ano de 1985. A onda de democratização que ocorreu no mundo a partir da década de 70 atingiu o país nos anos 80 e 90. A democracia participativa se iniciou com a “tentativa de ampliação da gramática social e de incorporação de novos atores ou de novos temas à política” (SANTOS, 2005, p. 56). Santos (2005, p.56) aduz que

os atores sociais que implantaram as experiências de democracia participativa colocaram em questão uma identidade que lhes fora atribuída externamente por um Estado colonial ou por um Estado autoritário e discriminador.

Conforme Santos (2005, p.57) estes atores sociais reivindicavam, no Brasil, direitos a bens públicos distribuídos a nível local, e uma maior inclusão de todos os cidadãos na vida social e política, deixando para trás o momento de exclusão que tinham vivenciado. Segundo Maria da Glória Gohn (2004, p.63):

Nos anos 90 do século XX o poder local passou a ser visto, de um lado, como sede político-administrativa do governo municipal, e mais especificamente, de suas sedes urbanas – as cidades; e de outro, como dinamizador das mudanças sociais por meio das novas formas de participação e organização popular.

O processo de democratização, desta fase, veio com a ideia de incorporar a participação como elemento essencial da democracia. No Brasil, durante esse processo, o povo se manifestava reivindicando o direito de participar nas decisões em nível local. Um exemplo importante destas manifestações comunitárias foi o ocorrido na cidade de Porto Alegre, em que se discutia a possibilidade de se implantar, na cidade, o orçamento participativo. De acordo com Junior, Azevedo e Ribeiro (2004, p.7):

Desde o início dos anos 90, o Brasil tem sido considerado palco de experiências de práticas participativas que pretendem construir um regime democrático no qual os cidadãos se constituem em atores ativos e decisivos no processo decisório do governo.

Frisa-se que a Constituição Federal de 1988, ao incorporar elementos diferentes em seu bojo, tendentes à participação popular, como o art. 14, que dispôs sobre o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular, abriu possibilidade para o desenvolvimento da democracia participativa no país, que foi sendo conquistada, gradualmente, através de movimentos comunitários que objetivavam uma participação direta na gestão pública ordinária, a qual transcendia a participação contida nestes institutos elencados no referido artigo.

É a luz da Constituição Cidadã, assim denominada por conter em seu texto canais que levam ao exercício da cidadania, que estão sendo estudados os conselhos municipais neste trabalho.

É válido nos atentarmos para alguns dispositivos constitucionais que versam sobre a participação democrática, quais sejam, o art. 1º, parágrafo único; o art. 29 XIII; 58, inciso II; art. 205; art. 216, § 1º; art.227, §1º e § 7º da Constituição Federal.¹²

Segundo Santos Júnior, Ribeiro e Azevedo (2004, p.21),

[...] a participação da sociedade na formulação e gestão das políticas públicas começa a ser legitimada institucionalmente já na Constituição Federal de 1988, quando são estabelecidas como fundamentos do sistema de governo do país a soberania e a cidadania, nas quais o poder pode ser exigido tanto por meio de representantes eleitos – na forma do sufrágio universal com o voto direto e secreto – como por meio da participação direta – principalmente mediante três institutos aprovados, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de lei (Art. 1º).

A Constituição de 1988, então, ao inserir institutos de democracia direta, consubstanciando princípios da democracia semidireta, combinou instrumentos de democracia direta com o sistema representativo, atualmente vigente no país de forma majoritária.

Boaventura de Souza Santos (2005, p. 65) afirma que:

[...] no caso brasileiro, a motivação pela participação é parte de uma herança comum do processo de democratização que levou atores sociais democráticos, especialmente aqueles oriundos do movimento comunitário, a disputarem o significado do termo

¹² “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) Parágrafo único. “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

“Art. 29 XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado.”

“Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação. II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil.”

“Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.”

“Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: § 1º - O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.”

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

participação. No caso da cidade de Porto Alegre essa disputa se articula com a abertura de espaços reais de participação pela sociedade política, em particular pelo Partido dos Trabalhadores. Com isso, surgem formas efetivas de combinação entre elementos da democracia participativa e da representativa, através da intenção das administrações do Partido dos Trabalhadores de articular o mandato representativo com formas efetivas de deliberação em nível local.

Os Conselhos Municipais nascem, então, como exemplos das referidas formas de deliberação em nível local, afirmadas por Boaventura de Souza Santos (2005, p. 65).

Segundo Junior, Azevedo e Ribeiro (2004, p.11):

Consolidou-se na sociedade brasileira a percepção de que os conselhos municipais constituem instrumentos de democratização da gestão pública local e de aumento da eficiência e da efetividade das políticas sociais setoriais, e, por esta razão, assistimos à sua disseminação no território nacional.

2.2 Os conselhos municipais gestores de políticas públicas

Podemos afirmar, então, conforme o exposto, baseando-nos em Boaventura de Souza Santos (2005) e Santos Junior, Ribeiro e Azevedo (2004), que a existência dos conselhos municipais foi oriunda de demandas sociais e movimentos comunitários, em um período de redemocratização do país. Eles tiveram sua história construída por vários atores sociais, que reivindicavam maior participação e controle da gestão pública. Foram influenciados por organizações de bairros, grupos defensores da descentralização do governo, pelo aparecimento de ONG's, ou seja, por movimentos sociais diversificados. Segundo Santos Junior, Ribeiro e Azevedo (2004, p. 12),

a criação e a disseminação dos conselhos municipais resultam da emergência do Brasil dos ideais de reforma das instituições de governo local no Brasil, cuja orientação central é a busca do aumento da participação direta da sociedade da gestão municipal e da eficiência e da efetividade das políticas públicas que vêm sendo descentralizadas desde a segunda metade dos anos 80.

É importante destacar que os conselhos possuem algumas características peculiares, dentre elas podemos citar: são temáticos, na medida em que são ligados a questões sociais específicas, como a saúde, a educação, a assistência social, a criança e ao adolescente, etc; 'podem' ser deliberativos, entendendo esta característica como o poder que o conselho tem de deliberar sobre as políticas públicas, não se restringindo as atribuições dos conselhos à formulação de sugestões ou ao encaminhamento de demandas; são, em geral, de composição

paritária, composto pela sociedade civil e pelo Poder Público e são autônomos, na medida em que tem autonomia para definir suas regras de funcionamento (SANTOS JUNIOR, RIBEIRO E AZEVEDO, 2004, p. 23). Ressalta-se que, mesmo aqueles conselhos que não possuem a função deliberativa, mas, somente a consultiva, já exercem um importante papel político dos dias atuais, a sociedade sendo consultada já se mostra como um grande avanço participativo.

Desse modo, os conselhos são fundados em quatro princípios, a saber: a representatividade do Poder Executivo; o compromisso político do Poder Público com esses canais de participação; a organização da sociedade e a representatividade e autonomia das organizações da sociedade perante o governo (SANTOS JUNIOR; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004, p. 25).

Os conselhos municipais, nas palavras de Santos Junior, Ribeiro e Azevedo (2004, p. 25)

[...] representam uma importante inovação institucional na gestão das políticas sociais. É nesse sentido que os consideramos como canais de participação mais expressivos da emergência de um novo regime de ação pública no plano local, caracterizados pela abertura de novos padrões de interação entre o governo e sociedade em torno da definição de políticas sociais.

2.3 Conceito

Um conceito singelo para conselho municipal pode ser extraído dos dizeres de Maria da Glória Gohn, (2001, p.7) que aduz que os conselhos são “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos”. Podemos entender os conselhos, então, como os meios pelos quais é possibilitado à população, em todos os seus segmentos sociais, participar da vida política e social, viabilizando seu acesso aos espaços em que são tomadas decisões políticas, permitindo que, assim, haja um controle sobre as gestões públicas.

Eles se constituem, normalmente, de espaços públicos de composição paritária entre a sociedade civil e o Estado. São criados por lei, recebem recursos advindos do governo e podem assumir funções consultivas, deliberativas e/ou de controle.

Assumem contornos variados, dependendo do tipo de ações que estão vinculados, como ações provenientes de programas governamentais ou de ações no intuito de formulação, implementação e controle de políticas públicas, através de conselhos de políticas localizadas,

visando resguardar direitos como o da saúde, cultura, educação, criança e adolescente, direitos humanos, dentre outros.

É imperioso ressaltar que questões de representação, deliberação e controle nos conselhos são de suma importância. Atentar para essas questões faz com que o estudo sobre a efetividade destas instâncias seja mais delineado, por isso, faremos, a seguir, uma exposição, sucinta, dos referidos temas.

2.4 A representatividade, a deliberação e o controle nos conselhos

Nos conselhos municipais a participação dos cidadãos na gestão da ‘coisa pública’ se faz por representação. Ressalta-se, porém, que, diferentemente do modelo de sufrágio universal adotado na democracia representativa para as eleições de representantes, nos conselhos não há essa universalidade no sufrágio. A escolha dos conselheiros é restrita e setORIZADA.

É importante reafirmarmos que os conselhos podem assumir as funções deliberativas, consultivas e controladoras. Ocorre, porém, que nem sempre há a acumulação das três funções em um conselho, pois há conselhos que não possuem, por exemplo, o caráter deliberativo. É importante elucidar que é através do caráter deliberativo que se permite que o Estado compartilhe sua autoridade decisória referente às políticas públicas, com a sociedade civil, possibilitando que ela exerça um controle destas políticas. É necessária, para isso, uma sociedade disposta a atuar e decidir sobre os assuntos municipais que lhe são levados. A função deliberativa destes conselhos, então, é aquela que possibilita os membros da sociedade civil, na condição de conselheiros, decidirem/deliberarem sobre assuntos políticos locais, vinculando os cidadãos, as instituições sociais e o próprio Estado.

Cumprido ressaltar que ao Estado cumprir as deliberações e opiniões dos conselhos, a sociedade civil estará realizando um controle efetivo nas decisões públicas. Existe este controle quando há a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização e no monitoramento das ações do Estado. Nos conselhos, os cidadãos não devem somente participar do processo de tomada de decisões da Administração Pública, mas, também, do processo de controle de suas ações.

Após o esboço teórico dos contornos da democracia participativa e dos conselhos municipais como instrumentos pertencentes a esta modalidade democrática, no capítulo

seguinte nos deteremos a uma breve análise sobre o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, em específico o de Juiz de Fora, Minas Gerais.

3 ANÁLISE SOBRE O CONSELHO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

3.1 Movimentos de proteção à criança e ao adolescente

A instituição dos conselhos municipais da criança e do adolescente significa inserir nas cidades espaços em que há a participação da sociedade civil na tomada de decisões referentes a assuntos relacionados à infância e à adolescência.

As decisões destes Conselhos possuem alto grau de influência na vida das crianças e dos adolescentes, pois se apresentam como instituições formais de participação popular, em que há a definição de políticas públicas destinadas aos mesmos.

Sua criação foi proveniente do processo de (re) democratização ocorrido no Brasil, a partir dos anos 80. Foi no contexto de reivindicações por mais participação popular e pela defesa de direitos, pelas massas comunitárias, que se inseriu a luta pelos direitos das crianças e dos adolescentes. Segundo Rodrigo de Souza Filho (1996, p.44), foi “nesse contexto de ebulição da sociedade civil, voltada para a luta por direitos, que inseriu-se, também, a luta pelos direitos da criança e do adolescente”

Cumprir lembrar, de acordo com Souza Filho (1996, p. 45), que a defesa dos direitos da criança e do adolescente tem sua origem em práticas assistencialista ou seja, a proteção dada a eles era, inicialmente, considerada uma ação assistencialista, realizada, normalmente, por instituições de caridade. Por isso, esta proteção não era tratada pela sociedade e pelo Estado como um direito, pois eram condutas classificadas como ‘auxílios’. “O trabalho de assistência, em geral, e o atendimento destinado ‘ao menor’, especificamente, eram desenvolvidos pelas instituições de caridade, tanto religiosas quanto leigas” (SOUZA FILHO, 1996, p. 45).

A partir da década de 80, porém, segundo Sousa Filho (1996, p. 46) surgiram movimentos que “voltaram seus olhos” para a forma com que os menores eram tratados até então. Ou existiam medidas assistenciais, ou repressoras. Começaram, então, a questionar a razoabilidade da maneira como era atendido este grupo e, a partir daí, iniciaram movimentos de reivindicação de direitos de proteção a ele, pautados no respeito e integridade deste grupo, fazendo de seus componentes, ou seja, as crianças e os adolescentes, sujeitos de importância na sociedade. Passaram a tratá-los não mais como menores infratores e, sim, como sujeitos de direitos, dignos de respeito e atenção, como bem salienta Souza Filho (1996, p.48):

Esse período foi marcado por uma ampla proliferação de projetos alternativos de atendimento às crianças e aos adolescentes, desenvolvidos por organizações não-governamentais, Igrejas progressistas e Universidades. Esses projetos faziam uma “crítica em ato” à política oficial de atendimento, desenvolvendo ações pautadas no respeito aos meninos/as, valorização de suas potencialidades, atendimento em meio aberto e concebendo as crianças e adolescentes como sujeitos do processo histórico e pedagógico.

Segundo Souza Filho (1996, p. 49), “como a maioria dos movimentos sociais surgidos nesta época, o movimento de luta pelos direitos da criança também atuava confrontando o Estado e, simultaneamente, pressionava-o para atender suas reivindicações”. Tratou-se, conforme pode se extrair do livro “Conselhos Tutelares”, do Centro de Estudos de Saúde do Projeto Papucaia (CESPP) (1995, p. 9) de movimentos provenientes de

uma luta política e ideológica contra os valores antigos e ultrapassados em relação aos direitos das crianças e dos adolescentes, expressos no antigo Código de Menores, e pela criação e funcionamento de uma política de proteção adequada às suas necessidades.

Assim, começaram a “chamar atenção” do Estado, a fim de que este aprovasse emendas à Constituição para a inserção de dispositivos de proteção à criança e ao adolescente. Foi, então, que se deu a aprovação do art. 227 na Constituição Federal de 1988.¹³

Segundo Souza Filho (1996, p. 69), próximo à década de 90, movimentos sociais, como grupos comunitários, Igrejas, Universidades, organizações não-governamentais, se articularam com setores progressistas do Ministério Público, da Magistratura e do Poder Executivo no objetivo de elaborar e trabalhar na aprovação de uma lei complementar aos artigos 227 e 228 da Constituição de 1988 que regulamentasse de maneira efetiva a proteção à criança e ao adolescente. Os referidos movimentos não mediram esforços, várias discussões foram travadas, até que em 1990 conseguiram a aprovação da Lei 8069/90, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Nele buscou-se a conciliação de dispositivos que versam sobre garantias e direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes, como liberdade, saúde, educação, vida, lazer, direitos sociais; houve a previsão de políticas, programas e serviços destinados à criança e ao adolescente; procedeu-se à municipalização do atendimento

¹³ O Art 227 da Constituição Federal assim dispõe: “É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.”

aos mesmos, destacando a localidade como centro de decisões sociais e políticas, aptas a alcançarem um nível alto de efetividade, atingindo às crianças e aos adolescentes diretamente.

Podemos afirmar que o ECA representou um grande avanço não somente à proteção ao grupo a que é destinado, mas, também, na concretização de direitos sociais e na concretização de uma democracia melhor, na medida em que zela por garantias e direitos de suma importância no nosso ordenamento. Não podemos deixar de frisar que o referido Estatuto valorizou a participação cidadã, quando, em seu art. 88, inciso II, dispôs como política de atendimento a criação de conselhos municipais em nível nacional, estadual e municipal. Dispôs, ainda, que os conselhos são órgãos de função deliberativa e controladora de ações, garantindo a participação popular de maneira paritária através de organizações representativas (ECA, art. 88, II).

3.2 Conselho Municipal da Criança e do Adolescente de Juiz de Fora

Primeiramente, é válido mencionar, resumidamente, a forma como Juiz de Fora instituiu seus conselhos.

A cidade não ficou por fora da onda de redemocratização vivida pelo país ao final da segunda guerra mundial. Segundo a Prefeitura Municipal de Juiz de Fora (2003, p. 07) na coletânea “Puxando pela Memória”, organizada pela Assessoria da Prefeitura de Juiz de Fora em 2003, “Juiz de Fora foi pioneira na implementação de várias ações que serviram de modelo para o País, naquele momento de redemocratização”. Juiz de Fora, assim como o Brasil em geral, também presenciou seus movimentos comunitários, que influenciaram na criação e instituição de conselhos municipais. Danielle Maria Vieira Alves (2005, p.103) afirma que

os movimentos populares nas suas mais variadas formas de associação e organização estão presentes ao longo da história juizforana. A história das entidades comunitárias no município indica que em meados do século passado a população juizforana já se mobilizava em nome do exercício da cidadania, expresso em reivindicações dos moradores dos bairros.

Ressalta-se que os movimentos de bairros, segundo a Assessoria Institucional da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora (2003, p. 18), primeiramente assumiram a forma de Sociedade Pró-Melhoramentos (SPM's), relatando que

[...] a criação das SPM's em Juiz de Fora tenha também se dado como um reflexo da redemocratização que o país vivia depois da Segunda Guerra-Mundial (1939- 1945) e do fim do Estado Novo (1937- 1945), como um canal de expressão das demandas locais às autoridades municipais.

Conforme a Assessoria da prefeitura de Juiz de Fora (2003, p. 30), os movimentos comunitários foram se fortalecendo, ficando mais complexos, houve o surgimento dos Unibairros e em 1983 o partido que então assumia a prefeitura da cidade, o PMDB, implantou um modelo de gestão participativa no município ao criar o Conselho Comunitário Municipal (CCM), que passou a se chamar, posteriormente, Conselho Municipal da Cidade de Juiz de Fora. “A iniciativa de Juiz de Fora se inseria entre as pioneiras na criação de conselhos” (ASSESSORIA DE ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL, 2003, p.31).

A primeira experiência “conselhistas” na cidade serviu para “abrir as portas” para a criação dos demais conselhos, como o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, que foi instituído no ano de 1992, através da Lei Municipal 8056/92.

É importante explicitar que o Conselho da Criança e do Adolescente de Juiz de Fora é um órgão que acumula as funções normativa, consultiva, deliberativa e controladora de políticas públicas voltadas a assuntos referentes à criança e ao adolescente da cidade. É considerado um órgão autônomo, vinculado à Secretaria de Política Social. Compõem-se de 24 (vinte e quatro) conselheiros, sendo 12 (doze) titulares e 12 (doze) suplentes, oriundos da sociedade civil e do poder público municipal. É um órgão paritário, em que se busca o equilíbrio na gestão pública, permitindo que as decisões pertinentes às crianças e aos adolescentes não sejam exclusivas do governo, mas compartilhadas com a sociedade civil.¹⁴ É válido mencionarmos o parágrafo 2º da Lei 8056/92, que dispõe que “o Município, através do Poder Público e da Comunidade, destinará recursos e espaços físicos para as programações culturais, esportivas e de lazer, voltadas para a criança e ao adolescente.” Neste dispositivo, fica nítida a vontade do legislador, quando de sua feitura, de que o Poder Público e a comunidade atuem em conjunto na busca de proteção e direitos às crianças e aos adolescentes.

Ressalta-se que, analisando a Lei 8056/92, a competência do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente de Juiz de Fora é formular políticas de promoção, proteção e defesa

¹⁴A Lei 8056/92 define o conselho como órgão normativo, deliberativo, consultivo e controlador da política de proteção e promoção dos interesses e direitos das crianças e dos adolescentes, garantindo sua autonomia e sua composição paritária (art. 5º).

dos Direitos da Criança e do Adolescente, de acordo com o ECA, visando sua integração com as políticas sociais, nos três níveis existentes, o federal, o estadual e o municipal. Além disso, é monitorar e indicar sobre a proposta orçamentária do Município indicando ao Secretário da prefeitura as modificações pertinentes necessárias à consecução da política formulada em relação à criança e ao adolescente. É estabelecer prioridades nas condutas e definir as aplicações de recursos públicos municipais destinados às crianças e aos adolescentes; é deliberar e homologar a concessão de auxílios e recursos a entidades particulares sem fins lucrativos que atuam na defesa dos direitos da criança e do adolescente; é atrair para si, se necessário, o controle das ações de execução da política municipal de atendimento aos menores. Compete, ainda, propor mudanças nas estruturas físicas, na organização e na administração de órgãos governamentais e não-governamentais, ligados à proteção das crianças e adolescentes do município, bem como apresentar subsídios para a feitura de normas atinentes aos interesses destes; estipular sobre a conveniência e oportunidade de implementação dos programas e serviços referentes às políticas e programas de assistência social, para aqueles que necessitem, em caráter supletivo e de serviços especiais, assim como sobre a criação de entidades governamentais ou a realização de consórcio intermunicipal regionalizado de atendimento. Compete, também, realizar inscrição de programas de proteção, sócio-educativos e serviços especiais das entidades governamentais, e não-governamentais, de acordo com o ECA. A lei define, ainda, que é função do Conselho gerir seu Fundo, decidindo sobre planos de aplicação, reservando uma parcela deste para o incentivo ao acolhimento de criança e adolescente; incentivar, apoiar e requerer perante a órgãos a realização de eventos, estudos e pesquisas nos campos da promoção e defesa destes; pronunciar-se, emitir pareceres e prestar informações sobre os assuntos que digam respeito à proteção dos Direitos da Criança e Adolescente; aprovar, de acordo com os critérios estabelecidos em seu regimento interno, o cadastramento de entidades de defesa ou de atendimento e que pretendam integrar-se ao Conselho. Por fim, a referida Lei ressalta que compete ao Conselho Municipal em questão receber reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa por desrespeito aos direitos assegurados à criança e ao adolescente, dando-lhe o encaminhamento devido; realizar e incentivar campanhas de conscientização e informação dos Direitos da Criança e do Adolescente no âmbito da comunidade; nomear e dar posse aos membros do Conselho; opinar sobre a destinação de recursos e espaços públicos para eventos diversos, como, culturais, esportivos e de lazer voltados para os menores; fixar a remuneração dos membros do Conselho Tutelar, observados os critérios estabelecidos no artigo 31 da mesma Lei (Art. 6º, Incisos I ao XVIII, da Lei 8056/92).

Vencida esta exposição inicial, abaixo passa-se a abordar questões referentes à gestão atual do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, ou seja, 11ª gestão, biênio 2012 a 2014, como sua composição, mandatos dos conselheiros, estrutura e funcionamento do Conselho, e demais aspectos, à luz dos dispositivos da Lei 8056/92.

3.2.1 Da Composição do Conselho de Direitos

O Conselho de Direito da Criança e do Adolescente é composto, conforme art. 10º da Lei 8056/92, por um membro da Secretaria Municipal de Educação, seu titular ou representante por indicação; assim como por um membro da Secretaria Municipal de Saúde; por um membro da Associação Municipal de Apoio Comunitário (AMAC); por um membro da Coordenadoria de Apoio e Assistência à Pessoa Deficiente, Secretaria de Governo, através de um representante por indicação de seu titular; por um membro da Fundação Cultural Alfredo Ferreira Lage (FUNALFA), através de seu titular ou representante por indicação; e, por fim, por 6 (seis) membros representantes de Entidades não-governamentais de promoção, de atendimento direto, de defesa, de estudos dos direitos dos adolescentes e das crianças e de garantia destes, em funcionamento há, no mínimo, 2 (dois) anos, atuando no município.

Frisa-se que para cada componente do Conselho terá, necessariamente, um membro suplente (parágrafo único, art. 10º, da Lei 8056/92).

3.2.2 O mandato dos conselheiros de direito

Os conselheiros governamentais e não-governamentais, bem como seus suplentes, serão instituídos no cargo de conselheiro para exercerem um mandato de duração de 2 (dois) anos. Ressalta-se que, neste tempo, não poderão ser retirados do cargo, exceto se houver uma deliberação de 2/3 (dois terços) dos membros do Conselho de Direito. Apesar de a lei prever o mandato de 2 (dois) anos, a mesma permite que os conselheiros permaneçam no cargo, pelo

mesmo período, pois admite recondução dos conselheiros que assim desejarem e merecerem.¹⁵

Ressalta-se que os conselheiros devem agir conforme os interesses dos menores, de maneira idônea e ética, visando o atendimento, a promoção e a defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes.

3.2.3 Da estrutura e do funcionamento do Conselho

O Conselho de Direitos será composto de uma diretoria executiva e um conselho fiscal. À primeira fará parte o presidente, o vice-presidente, o 1º (primeiro) secretário, o 2º (segundo) secretário, o 1º (primeiro) tesoureiro e o 2º (segundo) tesoureiro. O segundo será composto por 03 (três) componentes e seus respectivos suplentes. O mandato de ambos será de 01 (um) ano, havendo a permissão de reeleição (art. 17, parágrafos 1º, 2º, 3º, da Lei 8056/92).

3.2.4 Do Fundo Municipal Especial dos Direitos da Criança e do Adolescente-FUMECAD

O Conselho necessita de recursos para sua sustentação, por isso, foi necessária a criação do Fundo Municipal Especial dos Direitos da Criança e do Adolescente, com objetivo de “gerar, captar, aplicar e fiscalizar os recursos necessários ao atendimento dos programas de promoção, proteção e defesa da criança e do adolescente” (art.19, da Lei 8056/92).

Na página on-line do Conselho, no site da prefeitura, está expresso o que é o conceito do referido fundo, a saber:

O Fundo Municipal Especial dos Direitos da Criança e do Adolescente (FUMECAD) é uma fonte de financiamento a apoio ao Conselho Municipal

¹⁵ O art. 12 assim dispõe: “Os Conselheiros representantes das entidades governamentais e não-governamentais, assim como seus suplentes, serão nomeados para mandato de dois anos período em que não poderão ser destituídos, salvo por deliberação de 2/3 (dois terços) dos componentes do Conselho, podendo ser reconduzidos por mais dois anos.”

dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) para desenvolver suas ações especiais na área da criança e do adolescente.

O referido Fundo foi instituído pela Lei 8056/90 e regulamentado pelo Decreto 4716/92. É administrado pelo Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, que possui autonomia para gerir seus recursos. Constitui-se de dotações, para o Conselho, consignadas no orçamento anual do município pelo Executivo; de recursos advindos dos Conselhos Estadual e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; de multas; penalidades administrativas e doações de vários tipos, incluindo as doações dispostas no artigo 260, da Lei nº 8069/90¹⁶ e de rendas eventuais (art. 19, parágrafo 1º, Lei 8056/92).

Salienta-se que os recursos pertencentes ao Fundo possuem destinação própria, quais sejam, as políticas de atendimento às crianças e aos adolescentes. A Lei Federal 8069/90, em seu artigo 88, inciso IV, dispõe que “é política de atendimento a manutenção de fundos” vinculados aos Conselhos da Criança e do Adolescente.

A título ilustrativo, cumpre salientar que na página on-line da prefeitura de Juiz de Fora encontra-se disponível as prestações de conta do FUMECAD referentes à 10ª gestão, anos 2010/2012, e as prestações da 11ª gestão até o mês de março de 2013.

3.5 Conselho Tutelar

Conforme pode se extrair do livro ‘Política Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, Conselhos Tutelares’, do CESPP, Centro de Estudos da Saúde do Projeto Papucaia (1995, p. 13),

(...) no nível local os Conselhos Tutelares representam umas das instituições que, juntamente com os Conselhos Municipais dos Direitos das crianças e dos Adolescentes, constituem o tripé sobre o qual se assenta a responsabilidade de conceber, conduzir e implementar a política de direitos da criança e do adolescente.

¹⁶Art. 260. Os contribuintes poderão efetuar doações aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente nacional, distrital, estaduais ou municipais, devidamente comprovadas, sendo essas integralmente deduzidas do imposto de renda, obedecidos os seguintes limites: I - 1% (um por cento) do imposto sobre a renda devido apurado pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real; II - 6% (seis por cento) do imposto sobre a renda apurado pelas pessoas físicas na Declaração de Ajuste Anual, observado o disposto no art. 22 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997.

Para obtermos uma definição básica de Conselho Tutelar, podemos nos atrelar ao que dispõe o art. 131 do Estatuto da Criança e do Adolescente, a saber: “O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente”.

Segundo o CESPP (1995, p. 14),

(...) o Conselho Tutelar é um órgão público. Ao mesmo tempo é autônomo, ou seja, apesar de fazer parte da Administração Pública Municipal, é autônomo em relação ao Governo, não tendo sua ação subordinada aos interesses políticos deste.

A função de conselheiro tutelar é considerada pela lei (art.22, parágrafo 1º, Lei 8056/90) de extrema relevância na sociedade atual. O Conselho Tutelar é um órgão público, e seus conselheiros devem ter consciência que estão efetivamente exercendo um serviço de interesse público, e como instrumento de democracia participativa, “constitui um instrumento de implementação e fiscalização a serviço da sociedade para assegurar que se cumpram os preceitos da política de proteção aos direitos da criança e do adolescente no Município” (CESPP, 1995, p. 14). Enfatiza-se que a referida política é definida pelo ECA, pelo Conselho Federal e pelo Conselho de Direitos, Estadual e Municipal.

Cumprir lembrar que os Conselhos de Direitos são órgãos de composição paritária entre a sociedade civil e o Poder Público, e são competentes para o processo de deliberação sobre políticas de proteção às crianças e aos adolescentes e a fiscalização quanto a suas execuções. Eles possibilitam que a sociedade participe diretamente na formulação de políticas públicas. O Conselho Tutelar, entretanto, possui uma estrutura diferente, ele não possui composição paritária entre a sociedade e o Poder Público, sendo, somente, composto por membros da sociedade, e, também, não é quem formula as políticas de atendimentos às crianças e aos adolescentes, mas são institutos importantes de sua implementação. De acordo com o CESPP (1995, p. 15),

(...) é nesse sentido que o Conselho Tutelar distingue-se do Conselho dos Direitos. Embora ambos sejam instrumentos de ampliação da representação social na democracia, o Conselho dos Direitos atua na formulação da política de proteção à criança e ao adolescente e no controle de sua execução, enquanto que o Conselho Tutelar é o instrumento básico de implementação da política, zelando diretamente para que as instituições públicas e privadas envolvidas na consecução da política desempenhem efetivamente seus papéis. Além disso, ao contrário do Conselho de Direitos, todos os membros do Conselho Tutelar são representantes eleitos da sociedade.

Frisa-se que para exercer suas funções, o Conselho Tutelar pode acionar, se necessário, órgãos governamentais, o Executivo e o Legislativo locais, o Judiciário, o Ministério Público e organismos privados que devem executar políticas de defesa as crianças e aos adolescentes. Não podemos nos esquecer que ele é um órgão não-jurisdicional, ou seja, não faz parte do Poder Judiciário, porém, pode encaminhar casos a Justiça, auxiliar os envolvidos ao seu acesso e representar as crianças e os adolescentes, ou suas famílias, em casos que ameacem seus direitos (CESPP, 1995).

Ressalta-se, ainda, que, assim como há um suplente para cada conselheiro de direito, há, também, um suplente para cada conselheiro tutelar. Porém, diferentemente dos conselheiros de direitos, no entanto, a função dos conselheiros tutelares é remunerada, devendo ser fixada esta remuneração pelo Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, não podendo ser superior “ao menor padrão salarial pago aos servidores públicos municipais de nível superior” (Art. 31, parágrafo 1º, da Lei 8056/92).

É importante afirmar que, em Juiz de Fora, há três Conselhos Tutelares, um na área Centro- Norte e Distrito de Rosário de Minas, outro na área Sul- Oeste e Distrito de Torreões, e outro na área Leste e Distrito de Sarandira, cada um composto por 05 (cinco) conselheiros. Até o presente mandato, a duração dos mandatos dos conselheiros é de 03 (três) anos. Ocorre que após a Lei Federal 12.696/12, os mandatos passaram a possuir uma duração de 4 (quatro) anos, sendo permitida uma recondução. A referida lei modificou o art. 132 do ECA, dando-lhe nova redação, introduzindo um processo único de escolha de conselheiros tutelares em todos os municípios do país e no Distrito Federal.

É importante destacar, ainda, conforme o art. 28, da Lei 8056/90, que para ser conselheiro tutelar, a pessoa tem que preencher alguns requisitos, como: ser maior de 21 (vinte e um) anos, residir no município de Juiz de Fora por mais de 03 (três) anos, ter idoneidade moral perceptível por todos ao redor e obter experiência em proteção e defesa à criança e ao adolescente (Art. 28, da Lei 8056/90).

3.4 Apontamentos conclusivos a respeito da pesquisa elaborada sobre o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente de Juiz de Fora (presença em reuniões, análise de atas)

Como forma de enriquecer o presente estudo, passaremos, nos tópicos seguintes, a elucidar aspectos concluídos pela análise de atas de reuniões, pela presença no Conselho Municipal em dias comerciais, visualizando o trabalho dos funcionários e conselheiros no ‘dia-a-dia’ do Conselho e pela participação em determinadas reuniões e plenárias.

3.4.1 Local de Funcionamento do Conselho

O Conselho Municipal da Criança e do Adolescente de Juiz de Fora funciona na rua Halfeld, número 450, no sétimo andar, nesta cidade. É denominada “Casa dos Conselhos” que se encontra o referido Conselho. Além dele, outros como o Conselho da Assistência Social e o da Juventude também se encontram no mesmo ambiente, não possuindo o Conselho da Criança e do Adolescente espaço físico exclusivo e, sim, compartilhado com os demais.

A título de ilustração, é válido mencionar que não são todos os conselhos de Juiz de Fora que estão instalados neste endereço, o Conselho da Educação e o do Transporte, por exemplo, permanecem em locais distintos.

Ressalta-se que o prédio onde funciona o Conselho é bem localizado, no centro da cidade, de fácil acesso à população.

3.4.2 Órgãos que compõem o Conselho e análise de datas e horários de suas reuniões

De acordo com art. 17, da Lei 8056/90, o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente dispõe da seguinte organização funcional: plenário, diretoria executiva, comissões temáticas permanentes, comissões temáticas temporárias, secretaria executiva e conselho fiscal.

Ressalta-se que o plenário é, conforme art. 19 do Regimento Interno do Conselho¹⁷, “órgão soberano, deliberativo, composto pelo conjunto de membros titulares e suplentes”.

¹⁷Regimento Interno do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente de Juiz de Fora, alterado na Reunião Plenário de 29 de setembro de 2012.

Isto quer dizer que o plenário é um órgão de última instância, que possui a prerrogativa de rever suas decisões a qualquer tempo. As sessões plenárias deverão ocorrer, ordinariamente, uma vez ao mês, e, extraordinariamente, a qualquer momento, através de requerimento de 2/3 de seus membros titulares, convocada pelo presidente do Conselho (Art. 20, do Regimento Interno). Salienta-se que na sessão plenária somente tem direito a voto o conselheiro titular, ou seu suplente exercendo a função de titular (Art. 22 do Regimento).

Frisa-se que a Diretoria é formada pelo presidente, pelo vice-presidente, pelo 1º (primeiro) secretário, pelo 2º (segundo) secretário, pelo 1º (primeiro) tesoureiro e pelo 2º (segundo) tesoureiro, de acordo com art. 29, do Regimento Interno do Conselho, são “escolhidos por votação e paritariamente entre os representantes titulares do Executivo e da sociedade civil, na plenária da posse do Conselho, para mandato de um ano” (Art. 29, do Regimento Interno). O presidente e o vice-presidente se alternam entre membros da sociedade civil e representantes do governo, a cada mandato de um ano (Art. 30, do Regimento Interno).

É válido mencionar que a mesa diretora se reúne todas as quintas-feiras, às 08 horas da manhã. As reuniões são públicas e nelas são discutidas questões referentes a assuntos que as comissões abordaram em suas reuniões específicas e levaram para ser resolvidos pela Mesa.

Destaca-se que, como afirmado acima, há comissões permanentes e temporárias, as primeiras são as que envolvem registro de entidades, apoio ao conselho tutelar, FUMECAD e medidas socioafetivas. Estas são as referentes às normas, a seleção de projetos, a conferências e relatórios finais, a diagnósticos e aos planos de ação e aplicação.

Deve-se afirmar que, segundo o art. 32 do Regimento Interno, as comissões temáticas são comissões permanentes da estrutura funcional do Conselho, de natureza técnica e auxiliares do Plenário. São compostas por 03 (três) membros, escolhidos dentre o universo de conselheiros titulares e, também, suplentes. Frisa-se que cada conselheiro deve, obrigatoriamente, participar, pelo menos, de uma comissão temática, sendo facultado a ele participar de todas.

As Comissões Temáticas Temporárias, ademais, são de caráter provisório, como o próprio nome diz, e são criadas sempre que necessário para tratar de assuntos específicos, conforme o art. 36 do Regimento Interno.

Ressalta-se, ainda, de acordo com o art. 39, do Regimento Interno, que a Secretaria Executiva é constituída por servidores públicos designados pela Autoridade Municipal com o

objetivo de prestar suporte técnico e administrativo necessários ao funcionamento do Conselho.

Cumprir destacar que todas as reuniões das comissões permanentes ocorrem em dias-de-semana, em horários entre 9 horas da manhã a 16 horas e 30 minutos da tarde. Ocorre que os horários e os dias que acontecem as reuniões não favorecem os cidadãos que gostariam de participar delas, pois a maioria da população está, nestes horários, estudando ou trabalhando. Assim, dificulta-se a efetiva participação da população nestas reuniões e, conseqüentemente, nas tomadas de decisões do Conselho.

Através da análise de atas, pôde ser concluído que a presidente do Conselho, bem como determinados conselheiros, levantou a hipótese de realizar com maior frequência as reuniões das comissões, como a Comissão do FUMECAD, passando a serem realizadas mais de uma vez ao mês. Foi suscitada a possibilidade das referidas reuniões iniciarem a partir das 18 horas, horário em que poderia haver uma maior aderência da população, por ser fora do horário comercial. Ocorre que as referidas questões não foram levadas a efeito, pois as reuniões continuaram sendo realizadas uma vez ao mês e nos horários habituais.

Salienta-se que as reuniões das comissões permanentes são realizadas nas seguintes datas e horários: reunião da Comissão de Apoio ao Conselho Tutelar, ocorre na primeira segunda-feira de cada mês, às 14 horas e 30 minutos; reunião da Comissão do FUMECAD, ocorre na última quarta-feira de cada mês, às 9 horas da manhã; reunião da Comissão de Medidas Socioeducativas, realiza-se na primeira segunda-feira de cada mês, às 16 horas e 15 minutos. Ressalta-se que as comissões permanentes possuem essa periodicidade nos encontros, diferentemente das comissões temporárias, que se reúnem, como exposto, quando necessário.

Além das reuniões semanais da Mesa Diretora, há, mensalmente, uma sessão plenária, em que são levadas ao conhecimento de todos os conselheiros, que fazem parte do Conselho, e seus suplentes, questões consideradas relevantes, que envolvem o Conselho como um todo, e as crianças e adolescentes do município, para que estes debatam, se posicionem e votem objetivando a maior proteção destes. As plenárias são previamente marcadas, suas datas se encontram disponíveis na página on-line da prefeitura municipal de Juiz de Fora, acontecendo, sempre, em alguma das quatro quintas-feiras do mês, no horário de 09 horas da manhã ao meio dia.

Como pôde ser observado através da análise de atas, no horário de 09 horas da manhã, o quórum da plenária é extremamente baixo, fato que faz com que ela seja iniciada após um tempo de espera, para a chegada de um número razoável de conselheiros. Observa-se um

atraso periódico nas sessões, em que todos os participantes já consideram natural pela frequência que ocorre. Enfatiza-se, no entanto, que mesmo após a espera de um quórum necessário para a o início da plenária, este se mostra, mesmo assim, baixo, devido às faltas dos conselheiros, algumas justificadas, e a 'baixíssima' presença da população.

A ausência da população pode ser reflexo da questão acima levantada, de que os horários que ocorrem as reuniões não são próprios para a maior parte da população que trabalha e estuda, bem como da falta de informação e publicidade da realização destas reuniões. Apesar de constar no site da prefeitura, previamente, as datas e os horários de realização destas, não é toda a população que obtém acesso ao referido site e mesmo aquela parte que possui acesso, na grande maioria, falta interesse em se informar, por não obter uma conscientização necessária para entender a importância das atividades exercidas pelo Conselho.

Outra forma viável de obter informação quanto aos horários e as datas de realizações das reuniões é se dirigindo, pessoalmente, a um dos funcionários do Conselho, ou através de telefonema. Cumpre ressaltar que o número do telefone do Conselho encontra-se disponível no site da prefeitura. É bom mencionar que as diversas vezes que tentamos telefonar para o Conselho, conseguimos nos comunicar sem grandes dificuldades com alguns de seus funcionários administrativos, uns mais solícitos do que outros.

3.4.3 A divulgação das atribuições do Conselho à sociedade

Ressalta-se que analisando o plano de ação do Conselho, ano 2012/2013, um de seus objetivos é divulgar o papel e a importância do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente no município. Para isso, os conselheiros, no referido plano, se dispuseram a utilizar a mídia e as redes sociais, além de confeccionar fôlder informativo para ser distribuído à população e atualizar o site do Conselho da prefeitura, periodicamente. O prazo para execução do plano de ação foi estipulado em 12(doze) meses. Porém, averiguando as atas até julho do presente ano, poucos foram os meios de informação utilizados e menos ainda foram os eventos de divulgação do Conselho, apenas dois, uma blitz ocorrida no dia 20 de maio, no intuito de mobilizar a comunidade a conhecer o Conselho e suas atribuições e a defender as crianças e adolescentes de toda a forma de violência e agressão a seus direitos, e uma roda de

conversa realizada no Ritz Hotel, no dia 23 de maio objetivando engajar a população no combate à violência e exploração sexual de crianças e adolescentes.

É importante destacar que é necessário haver uma campanha de conscientização da população quanto à importância dos Conselhos Municipais, pois, do contrário, permanecerá a alienação, sem participação ativa nas decisões destes órgãos, prejudicando a sua efetividade e impedindo que sejam verdadeiros instrumentos de democracia participativa. Sem a devida conscientização da população, que deveria começar pela implantação de informação e publicidade intensa em todos os níveis sociais, se mostra difícil para a mesma se inteirar do papel do Conselho na sociedade. Utilizar de todos os meios informativos para a referida conscientização seria uma forma de começar a incluir, efetivamente, os cidadãos na gestão pública. Despertar o interesse destes cidadãos é crucial em um modelo de democracia participativa, pois de nada adianta a conquista de instrumentos participativos no sistema político e social vigente, sem utilizá-los adequadamente. A comunidade tem que ‘desejar’ participar da gestão pública, consciente de que isto trará vantagens para ela própria. As consequências práticas advindas da criação do Conselho são esvaziadas, se ele somente é instituído, mas não é utilizado efetivamente pela sociedade. Desse modo, há uma estagnação no avanço do processo democrático.

Cabe neste ponto mencionar que, em várias visitas ao Conselho, em diversos horários do dia, era raro encontrar algum conselheiro na Casa dos Conselhos. Encontrávamos, no entanto, sempre, um funcionário administrativo, que foi o responsável pela obtenção de grande parte das informações contidas neste trabalho, pois nos possibilitou o acesso à cópia de atas (as quais não estavam disponíveis no site da prefeitura), a instrumentos convocatórios de reuniões, nos informou as datas e os horários das reuniões do Conselho, nos fez esclarecimentos referentes ao seu funcionamento e sua estrutura. Ele, sempre muito solícito, tentou nos auxiliar das diversas formas, agendou, por mais de uma vez, reuniões com o 1º secretário do Conselho, a nosso pedido, para que este nos esclarecesse alguns pontos sobre o funcionamento e situação do Conselho. Ocorre, porém, infelizmente, que o 1º secretário não correspondeu a nossas expectativas, desmarcando os encontros, ou somente não comparecendo nos horários marcados, sem nos oferecer nenhuma explicação. Para nossa infelicidade, não pudemos obter as referidas informações, acontecendo o que consideramos falta de comprometimento com a sociedade, e, também, com o Conselho, pois se esquivando da comunidade, seja de estudantes, seja de trabalhadores, etc, se esquivava de suas responsabilidades perante o Conselho, deixando de aproveitar uma boa oportunidade para mobilizá-la, informá-la e conscientizá-la para a importância do órgão.

3.4.4 A capacitação dos conselheiros

Analisando algumas atas do período de março de 2012 a julho de 2013 concluímos que uma questão recorrente nelas é a necessidade de capacitação de conselheiros. Em várias reuniões foi colocada em pauta a necessidade de haver uma capacitação, pois sua falta está prejudicando o desempenho do Conselho diretamente e, indiretamente, a proteção às crianças e aos adolescentes. A falta de preparo dos conselheiros dificulta o desenrolar dos trabalhos realizados pelo Conselho, obstaculizando, também, a sua efetividade.

Em março deste ano, foi aprovada em plenária a realização de um curso de capacitação, correspondendo a um curso de 90 (noventa) horas e o dispêndio de uma importância em dinheiro para tal. Ocorre que após esta data, pela análise das demais atas, o problema com capacitação de conselheiros continuou, deixando claro para todos que o referido curso não foi suficiente.

É válido destacar que uma determinada conselheira, em reunião, reforçou a necessidade de haver uma capacitação contínua. No entanto, não houve essa continuidade na capacitação, pois, na maioria das reuniões, este tema foi colocado em pauta novamente, sem ter tido uma solução real.

Na última plenária realizada no ano de 2012, este tema ocupou bastante espaço, os conselheiros discutiram de quem seria a responsabilidade de oferecer uma capacitação, do Conselho ou do Poder Público. A presidente do Conselho, na oportunidade, esclareceu que a responsabilidade era do segundo, sendo dever deste se atentar para a capacitação dos conselheiros, afirmou que: “a capacitação é de responsabilidade do âmbito governamental (Secretaria de Governo)” (conselheira/ ata da 2ª reunião extraordinária). Esta aduziu, ainda, que deveria haver uma cobrança sistemática e constante para que o órgão responsável assumisse o seu papel.

3.4.5 A designação e a indicação de cargos pelo Executivo

Nas reuniões ordinárias e, principalmente, nas plenárias, suscitou-se a questão de que o Chefe do Poder Executivo, que tem a competência para indicar os conselheiros governamentais e designar funcionários administrativos, conforme o art. 39 do Regimento

Interno do Conselho¹⁸, o faz conforme suas conveniências políticas, em detrimento das análises de competência técnica. Os representantes da sociedade civil se mostraram bastantes irritados com esta questão. Acusam o prefeito de designar funcionários para tratar de questões administrativas do Conselho sem qualificações necessárias para a ocupação do cargo, fazendo o que chamam de ‘indicação política’. Diante disso, o clima presente nas reuniões e no ‘dia-a-dia’ do Conselho, entre os membros da sociedade e os membros governamentais, se mostra bastante alterado, com um cenário tendente à inimizades. Ressalta-se que, apesar de ser saudável um cenário em que os conselheiros não estão inertes a tudo que ocorre, muitas vezes, um clima tenso demais não se mostra positivo aos interesses do Conselho, pois ambos os representantes, da sociedade civil e do governo, devem trabalhar, harmoniosamente, juntos, na construção de uma democracia participativa efetiva.

A falta de conselheiros e funcionários eficientes e preparados foi reclamação recorrente entre os conselheiros não-governamentais, ou seja, aqueles provenientes da sociedade civil. Estes afirmam que, muitas vezes, por questões políticas são trocados conselheiros e funcionários que estão familiarizados às questões e demandas do Conselho, por pessoas sem preparo suficiente para atuar nos interesses do órgão. Em várias atas, foi perceptível, de maneira clara, a problemática que envolve esta questão.

Devemos lembrar que o Conselho em estudo é um órgão de composição paritária entre a sociedade civil e o Poder Público e que é o Chefe do Executivo, respaldado pelo art. 13, da Lei 8056/90, quem indica suas representações governamentais e designa, conforme o art. 39 do Regimento Interno, seus funcionários administrativos. É válido destacar que estes últimos tratam de questões administrativas e burocráticas do Conselho, organizam documentos, atas, termos de convocação, análise junto a procuradoria da prefeitura de Juiz de Fora, etc.

3.4.6 O excesso de demandas atribuídas ao Conselho

Outro fato que é bastante claro pela análise das atas, é que tanto os funcionários administrativos, quanto os conselheiros governamentais e não-governamentais, reclamam da quantidade exacerbada de demandas levadas ao Conselho. Requerem, nos diálogos mais

¹⁸ O art. 39 do Regimento Interno do Conselho assim dispõe: “Art. 39. A Secretaria Executiva é constituída por servidores públicos designados pela Autoridade Municipal competente, com a finalidade de prestar o suporte técnico e administrativo necessários ao funcionamento do CMDCA.”

informais, uma quantidade maior de funcionários para tratar de questões administrativas e a criação de um número maior de conselhos tutelares, para suprir a necessidade de todas as demandas da sociedade.

Cumprir afirmar que, atualmente, existem 3 (três) funcionários trabalhando na área administrativa. Anteriormente a junho de 2013, no entanto, este número era menor, somente 2 (dois) funcionários ocupavam estes cargos.

Tratando-se de conselhos tutelares, há, hoje, três conselhos atuando na cidade, um na área Centro- Norte e Distrito de Rosário de Minas, outro na área Sul- Oeste e Distrito de Torreões, e outro na área Leste e Distrito de Sarandira. Os conselheiros destacam que a população de Juiz de Fora teve um aumento considerável desde a instituição destes três conselhos tutelares. Ante a isso, afirmam que os três não são suficientes para atender a comunidade toda, por isso, clamam pela criação de mais conselhos, conforme pode ser extraído da ata da 5ª (quinta) reunião Extraordinária do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, realizada no dia 15 (quinze) de maio de 2013, às 09 horas, na ‘Casa dos Conselhos’: “... tendo em vista o aumento do número de habitantes, Juiz de Fora está em defasagem de dois conselhos tutelares”

3.4.7 A competência do Conselho Tutelar *versus* a competência da Polícia Civil

Não podemos deixar de nos atentarmos para um fato que, de acordo com os conselheiros, ocorre com grande frequência. É o jogo de “empurra-empurra” de competência entre a polícia civil e o conselho tutelar. A Polícia Civil, na maior parte das vezes, conforme depoimento de conselheiros, se esquia de sua competência quando envolve crianças e adolescentes, por entender que, nestas ocasiões, somente é responsável o Conselho Tutelar. Ocorre que, conforme destacou o conselheiro tutelar Eliseu, na ata da 5ª reunião Extraordinária do Conselho Municipal, “o Conselho Tutelar não é responsável pela segurança pública”. Segundo uma segunda conselheira, na mesma oportunidade, até mesmo a família passa a responsabilidade para o Conselho, e afirma: “(...) o conselho não é responsável por tudo. Há sobrecarga de trabalho e às vezes não faz o que é de sua competência, cumpre tarefas que não são suas” (conselheira tutelar/ata da 5ª reunião Extraordinária).

O que se percebe é que, às vezes, nem mesmo os próprios conselheiros sabem, exatamente, quais são suas atribuições. Na ata da 5ª reunião ordinária, ocorrida em 12 de

junho de 2013, a conselheira representante do governo solicitou à Mesa Diretora esclarecimentos a respeito das atribuições do Conselho, fato que comprova que nem todos os conselheiros empossam nos cargos entendendo as funções que se prontificaram a exercer. O que deveria, então, haver é uma “divulgação do ECA e das atribuições do Conselho Tutelar” (conselheira, na 5ª reunião ordinária do Conselho Municipal).

3.4.8 A Assessoria Jurídica do Conselho

É perceptível, também, ao analisar as atas e frequentar as reuniões, que os conselheiros se sentem desconfortáveis com o fato de que as questões jurídicas do Conselho são levadas à Procuradoria da Prefeitura de Juiz de Fora. Não raras vezes, tais conselheiros deixaram escapar o incômodo que sentem com esta questão, pois consideram que havendo uma vinculação da procuradoria com a prefeitura, a autonomia do Conselho pode ficar prejudicada.

Ocorre que o art. 52 do Regimento Interno do Conselho dispõe que a Assessoria Jurídica do Conselho será fornecida pela Administração Municipal, conforme pode se extrair do referido dispositivo, abaixo transcrito:

O CMDCA deverá possuir uma Assessoria Jurídica e uma Assessoria Técnica. Em ambos os casos, deverão ser fornecidas pelo Poder Público Municipal e que funcionarão na sede do Conselho.

3.4.9 A atual crise instalada no Conselho

Por fim, devemos mencionar o fato de que o Conselho, atualmente, está passando por uma grave crise, conforme a plenária do dia 12 de junho deste ano. Esta crise, conforme os conselheiros, deve-se, especificamente, pelo descaso do Poder Público que não fornece o suporte necessário ao funcionamento do Conselho, deixando de arcar com suas obrigações, como a capacitação de conselheiros, e a falta de comprometimento para com o Conselho, designando funcionários por questões políticas e não técnicas. Ante a isso, resolveram enviar ao Ministério Público a situação real do órgão, a fim de que este celebre um termo de

ajustamento de conduta (TAC) com o prefeito. Conforme a ata da 5ª reunião ordinária foram elencados três eixos para constar no TAC, a saber:

Contratação de Secretario (a) Executivo (a) (preferencialmente profissional efetivo, com experiência e perfil profissional delimitado pelo CMDCA/JF); contratação de profissional de nível superior para a realização de monitoramento e avaliação das atividades prestadas pelas entidades governamentais e não governamentais no município que prestam ações/serviços que perpassam as demandas/necessidades das crianças e adolescentes e envio, por escrito, de toda a situação atual do CMDCA/JF para o prefeito municipal, Bruno Siqueira (ata da plenária realizada no dia 12 de junho de 2013).

CONCLUSÃO

Com base na análise teórica aqui exposta, podemos afirmar que os conselhos municipais são espaços institucionais de interação entre o governo e a sociedade, constituindo-se em canais de participação que buscam a democratização da gestão pública local e o aumento da eficiência e da efetividade das políticas sociais setoriais. É um instrumento extremamente importante de participação cívica no referente à definição de políticas regulatórias e acompanhamentos e fiscalização da máquina pública local. Através deles é possibilitado à sociedade agir diretamente na tomada de decisões políticas da localidade onde vive, assim como monitorar os recursos e gastos públicos. Ressalta-se que sua criação resultou de movimentos comunitários ocorridos no Brasil a partir da década de 80, que objetivavam o aumento da participação direta da sociedade na gestão pública.

Entretanto, após a análise prática elaborada neste trabalho, especificamente sobre o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente de Juiz de Fora, concluímos que, na prática, o papel que os conselhos exercem não conduz exatamente com a finalidade para qual foram instituídos, enfrentam muitos problemas, que o afastam de seu objetivo primordial, qual seja, serem verdadeiros instrumentos de democracia participativa. Dentre estes problemas, obtidos através de nossa pesquisa, podemos citar: a falta de capacitação de conselheiros, o excesso de atribuição de demandas, a falta de informação e conscientização da sociedade quanto à importância do órgão, a dificuldade de acesso aos conselheiros, o cenário tenso entre os representantes da sociedade civil e os membros governamentais, dentre outros.

É preciso enfatizar, no entanto, que os referidos problemas não podem gerar uma postura de descrença frente à capacidade dos Conselhos, pois estes são órgãos que possuem grande potencialidade de participação, ou seja, mesmo apresentando variadas falhas, são instrumentos capazes de gerar uma participação democrática dos cidadãos na gestão pública de forma efetiva.

É assim que em nossa opinião devemos avaliar fatos importantes que resultam da experiência de instituição dos conselhos, apesar dos problemas encontrados em nossa pesquisa. Inserindo estes canais na sociedade, submetemos os cidadãos e o Poder Público a um processo de aprendizagem participativa e democrática. É necessário, então, haver valorização destes órgãos tanto pelos primeiros, quanto pelo segundo, na busca de aperfeiçoá-los e aprimorá-los, na prática, para que sejam condizentes com a finalidade teórica para qual

foram criados. Dessa forma, é crucial assumirmos uma postura de esperança em sua potencialidade como órgão democrático.

Cumpramos ressaltar que é importante que o potencial participativo presente nos conselhos seja explorado pela sociedade e pelo Estado, para que estes não se transformem em estruturas meramente formais, no intuito de cumprir requisitos para a obtenção pelo município de recursos do governo federal e estadual.

Devemos atentar, porém, que os conselhos municipais não são os únicos instrumentos de gestão de políticas públicas existentes e, por isso, a nosso ver, não podem ser considerados como o principal instrumento de participação democrática, nem como o mais importante, apesar de sua relevância para a democracia participativa do país.

Vivemos em um regime democrático majoritariamente representativo, mas que aposta na combinação de elementos caracterizadores da democracia direta, como os conselhos municipais e os demais instrumentos de participação. Dessa forma, entendemos que mesmo não sendo os únicos, os conselhos municipais são de suma importância para a construção da democracia participativa no país, podendo se constituir em mecanismos efetivos no aprimoramento e fortalecimento de nossa democracia, servindo, segundo as palavras de Boaventura de Souza Santos (2001), de instrumentos de “democratização da democracia brasileira”.

Aqui, já estaria esgotada a discussão do presente estudo, mas consideramos que as formas de aprimoramento do Conselho, com intuito de os transformarem em legítimos instrumentos da democracia participativa, podem ser objeto de uma futura análise, porém, sucintamente, gostaríamos de elencar duas hipóteses que, a nosso ver, se mostram primordiais na construção de seu aperfeiçoamento, a saber: movimentos e programas rígidos de conscientização da sociedade a respeito da importância das atribuições do Conselho e programas periódicos de qualificação de conselheiros.

REFERÊNCIAS

ALVES, Daniele Maria Viera. Conselho Municipal de Educação de Juiz de Fora: **Democratização, Participação e Autonomia**. 303 p. Dissertação (Mestrado) Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2005.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania Activa – Referendo, Plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Editora Ática, 1991.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 6ª ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1997.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política**: Filosofia Política e as lições dos Clássicos. 10 ed. São Paulo: Editora Campus, 2000.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2000.

BRASIL. **Constituição Federal** de 05 de outubro de 1988. *Vade Mecum*, 8 ed, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente** de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Vade Mecum*, 8 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

CENTRO DE ESTUDOS DE SAÚDE DO PROJETO PAPUCAIA – CESPP. **Conselhos Tutelares**. Cachoeira de Macacu: Editora CESPP, 1995.

CISNE, Mirla. **A produção do conhecimento em torno dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente: uma análise de teses e dissertações**. 1ª ed. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2012.

Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, Juiz de Fora. Atas das sessões realizadas no período de janeiro de 2012 a junho de 2013. Disponível em <http://www.pjf.mg.gov.br/sg/conselhos/crianca_adolesc/atas.php>. Acesso em: 03 de maio de 2013.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

DEMO, Pedro. **Participação é Conquista**. 3 ed. São Paulo: Cortez Editora, 1996.

FILHO, Rodrigo de Souza. **Rumo à democracia participativa? : A travessia de Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente**. 169 f. Dissertação (Mestrado) – Coordenação de Pós- Graduação, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1996.

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

_____. **Os gestores municipais e a gestão urbana**. São Paulo: Editora Cortez, 2004.

GOMES, Eduardo Magalhães. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Controle Social e Instituições**. 112 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de São Paulo. São Paulo, 2003.

GUEDES, Rafael de Souza. **Democracia Direta e Ampliação da Cidadania: A câmara itinerante em Juiz de Fora**. 75 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia), Faculdade de Serviço Social, Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2013.

INSTITUTO TELEMIG CELULAR, **Conhecendo a Realidade**: Uma pesquisa sobre os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e os Conselhos Tutelares de Minas Gerais. Belo Horizonte: Instituto Telemig Celular, 2001.

JUNIOR, O. A. S.; AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C.Q, **Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2004.

JUIZ DE FORA, Prefeitura Municipal. **Puxando pela memória – uma história dos movimentos comunitários de Juiz de Fora contada por algumas de suas lideranças**. Assessoria de Articulação Institucional. Juiz de Fora, 2003.

JUIZ DE FORA. **Lei Municipal 8056, de 27 de março de 1992.** Dispõe sobre a Política Municipal de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente e estabelece normas gerais para a sua adequada aplicação. Disponível em: <<http://c-mara-municipal-da-juiz-de-fora.jusbrasil.com.br/legislacao/335581/lei-8056-92>>. Acesso em 27 de julho de 2013.

JUIZ DE FORA. **Regimento Interno do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente.** 29/09/2012

MARQUES, Adhemar. **História da Antiguidade.** São Paulo: Editora Positivo, 2006.

MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P.G. G. **Curso de Direito Constitucional.** 4^a ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA. Disponível em: <<http://www.pjf.mg.gov.br/>>. Acesso em: 24 de maio de 2013.

RIBEIRO, Renato Janine. **A Democracia.** 3 ed. São Paulo: Editora Publifolha, 2008.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Democratizar a Democracia.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada: O Debate Contemporâneo.** Editora Ática, 1994.