

## **INTRODUÇÃO:**

Após o período ditatorial, o Brasil retomou os rumos de um regime de governo democrático, estruturando-se por meio da democracia representativa. Contudo, atualmente o país atravessa uma profunda crise política e institucional, que induz, conseqüentemente, a uma crise de representatividade e descrença nas instituições democráticas.

Por esse motivo, o presente trabalho visa examinar a função de manutenção dos fundos dos direitos da criança e do adolescente, exercida pelos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conselho de Políticas Públicas), possibilitando então a efetiva participação na formulação e execução de políticas públicas neste setor, na concretização dos direitos das crianças e adolescentes e, conseqüente, no aumento da soberania popular.

A pesquisa se mostra relevante, pois é necessário encontrar uma teoria adequada para a democracia em países como o Brasil, ou seja, um país de democracia tardia, no qual a participação popular precisa ser implementada e incentivada por meio das instituições democráticas, destituindo a visão do homem comum de que a participação nos assuntos da polis é apenas para os políticos profissionais.

A hipótese da pesquisa consiste no enfraquecimento da democracia diante do modelo atual, sendo necessária a implementação da participação popular a fim de aumentar a soberania popular e conseqüentemente, proporcionar um fortalecimento na Democracia.

Utilizar-se-á do método dedutivo, a partir de pesquisa bibliográfica e legislativa, a fim de verificar se há ou não um aumento da soberania popular mediante o exercício da participação popular.

Para tanto, percorrer-se-á o seguinte caminho: (i) Algumas considerações acerca da democracia; (ii) Os conselhos de políticas públicas como forma de participação direta na democracia brasileira (iii) Os conselhos dos direitos da criança e do adolescente, com especial foco na função de manutenção dos fundos de seus direitos. (iv) A atuação dos conselhos e seu reflexo na democracia, verificando um conseqüente fortalecimento da democracia.

### **1. Algumas considerações acerca da democracia:**

Antes de iniciar, importa alertar que não se tem a pretensão de abordar todo o seu caminho histórico percorrido pela democracia, com suas evoluções e críticas, mas apenas apontar algumas diretrizes importantes que sempre acompanham as definições de “democracia” para, ao fim, determinar as principais características do atual regime democrático brasileiro conforme a Constituição Federal de 1988.

A palavra “democracia” não aceita uma definição comum entre os autores que dela trataram. As distintas formas de aplicação da democracia pelo mundo afora, com diversas posturas ideológicas, demonstram a falta de sua unicidade. Um dos raros pontos de convergência em torno da “democracia” consiste em atribuir seu nascimento à Grécia antiga. A partir do século V a.C. com Sólon, depois Clístenes e no século seguinte pela obra institucional de Péricles, especialmente a Cidade-Estado de Atenas foi inserida sob o signo da democracia (GOYARD-FABRE, 2003, p. 19). Após um período adormecida, ideia de Estado Democrático moderno (re)nasce das lutas contra o absolutismo a partir do século XVIII, principalmente em decorrência das Revoluções Inglesa, Americana e Francesa, valorizando a liberdade e igualdade dos homens, além da supremacia da vontade popular.

Atualmente, poucos são os países que não reivindicam o regime democrático como forma de governo. Porém, desde o pensamento grego até a sua prática nos dias de hoje, inúmeras teorias surgiram com a preocupação de explicar o sentido a ser empregado para a palavra “democracia” (CRUZ, p. 43). É preciso alertar que o vocábulo “democracia” é “[...] o lugar semântico de perpétuas interrogações e o cadinho no qual se acumulam intermináveis glosas” (GOYARD-FABRE, 2003, p. 12). Essa multivocidade é comprovada pelos vários adjetivos que lhe são adicionados: “direta”, “representativa”, “participativa”, “governada”, “governante”, “liberal”, “socialista”, “plural”, “constitucional”, “parlamentar”. Ademais, a definição do conceito de “democracia” envolve outras palavras que sofrem do mesmo problema de ambiguidade e vagueza: “povo”, “poder”, “soberania”, “política”, “cidadania”.

É bastante divulgado que, etimologicamente, “democracia” designa o poder do povo. Democracia é uma forma de governo em que os cidadãos têm ampla participação: governo do povo, pelo povo e para o povo. A ideia inicial proposta pelo povo grego era que todos os cidadãos participavam das decisões políticas, atuando diretamente em escolhas políticas e econômicas. É evidente que o significado de “cidadãos” na Grécia do século V a.C. sequer se aproxima do que se pensa hoje. Era privilégio de uma pequena minoria social de homens livres, adultos, filhos de pai e mãe atenienses.

Após longo hiato, a democracia ressurgiu para combater os regimes autocráticos do Estado absolutista. Reconfigurada, a ideia de democracia vincula-se à possibilidade de o povo

eleger seus representantes. Desse modo, a democracia antiga, pensada em Atenas, cuja principal característica era a participação direta de todos os cidadãos nas tomadas de decisão, dá lugar, no século XIX, à uma democracia de aspiração revolucionária, com grande manifestação no século XX. Após ser o regime de governo escolhido pela maioria dos países, a proposta hegemônica ao final das duas guerras mundiais foi a democracia representativa, em que se elegem aqueles que irão governar em nome do povo, valendo-se de um procedimento eleitoral.

No final do século XX, o modelo da democracia representativa é questionado principalmente pela distância crescente entre representantes e representados e por uma inclusão política abstrata resultando em uma exclusão social. Diante desse cenário, de baixa intensidade de representação e ampla desigualdade social, outros modelos assumem uma nova dinâmica, como acontece com a democracia participativa. Surgem grupos e comunidades que se empenham na redução de desigualdades e no fortalecimento da cidadania, intentando maior participação nas decisões políticas. A democracia não pode ser apenas um método de autorização de governos. Exige-se mais. Deve buscar formas de exercício coletivo do poder político, principalmente em países com ampla diversidade cultural, como o Brasil.

Nos últimos anos, portanto, vêm se discutindo uma democracia participativa, com o desenvolvimento de instrumentos eficazes que possibilitam uma maior participação popular nas decisões políticas a serem tomadas por seus representantes.

Em sentido mais moderno, visando emergir o aspecto substancial da democracia, incorpora-se na sua definição a afirmação dos direitos fundamentais do ser humano. “A democracia é, em certo sentido, o regime político natural dos direitos fundamentais, o único que proporciona as condições mínimas de realização da liberdade, da igualdade e da fraternidade” (MACHADO; VOLANTE; VIANA; 2016, p. 162).

Observa-se que a democracia não pode ser entendida em uma compreensão estática. Ela decorre de um processo dinâmico, ou, como prefere José Afonso da Silva (1998, p. 129), um conceito histórico, que envolve a sociedade, evoluindo em suas garantias e direitos e assegurando uma maior participação popular nas escolhas do Estado. Antes, era satisfatório ver a democracia como a estrutura de participação popular na escolha de seus representantes, com eleições periódicas e pluralismo partidário. Atualmente, discute-se uma maior participação do povo nas decisões tomadas pelo Poder Público. No futuro, tampouco bastarão esses conceitos.

Desse modo, parece ser evidente a impossibilidade de apresentar a definição unívoca para “democracia”. Como já dito, não é finalidade deste estudo descrever toda a história,

teorias e críticas que envolvem a democracia, tampouco é resolver o problema da sua plurivocidade. Porém, é necessário identificar algumas de suas principais características, especialmente aquelas relacionadas com uma definição jurídica, muito embora a democracia tenha uma forte conotação política.

Um dos eixos institucionais do ideal democrático, ao lado da representação e da soberania do povo, é a arquitetura de uma Constituição, que, em um primeiro momento, tem por finalidade organizar os poderes do Estado e garantir o respeito da legalidade. Desse modo, a Constituição é instrumento importante para se identificar alguns aspectos do regime democrático. Enfáticas as palavras de Paulo Bonavides (2015, p. 347-8): “Nas formas democráticas a Constituição é tudo: fundamento do direito, ergue-se perante a Sociedade e o Estado como o valor mais alto, porquanto de sua observância deriva o exercício permanente da autoridade legítima e consentida”. Por isso que o autor (BONAVIDES, 2015, p. 375 e seguinte) erige a democracia a um direito de quarta dimensão, deixando de ser tão-somente uma forma de governo para atingir o grau superlativo de princípio, de valor, de normatividade.

Assim, a democracia deve ser vista conforme a forma e medida apontadas nos textos constitucionais. Nesse caso, com base nas lições de J. J. Gomes Canotilho (2014, p. 287 e seguintes), o princípio democrático é uma norma jurídica constitucional com dimensões materiais e procedimentais. Em termos substanciais, condiciona o domínio político à busca de determinados fins e à realização de certos valores e princípios. Sob o aspecto procedimental, a democracia vincula a legitimação do poder à observância de regras e processos.

Para se ter um Estado Democrático, não basta o texto constitucional trazer as regras e procedimentos referentes à participação popular, seja para eleger seus representantes, seja para atuar de modo mais direto nas escolhas políticas. O conteúdo dos atos dos representantes também deve convergir com os desejos e necessidades do povo que o elegeu. Além de ser eleito segundo as regras constitucionalmente previstas, o representante tem de agir na persecução dos fins e valores exaltados no texto constitucional.

A partir da ruptura com a ditadura militar e o surgimento da Constituição de 1988, o conteúdo da “democracia” brasileira vai muito além de garantir a participação de todos no processo político. Inclui-se, no sistema democrático brasileiro, a promessa de inclusão social, visando a consolidar um Estado com claros objetivos de transformação social, com redução das desigualdades. A CF/88 acolheu o Estado Democrático de Direito como forma de constituição da República Federativa do Brasil (art. 1º), cujos objetivos fundamentais são construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar

a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º). Essa dimensão moderna de Estado pressupõe um governo dos cidadãos (Estado Democrático) regido por uma constituição e pelo respeito às leis (Estado de Direito).

Nossa Constituição, portanto, concretizou o princípio democrático como uma norma jurídica constitucionalmente positivada. É possível apontar algumas características da dimensão material e procedimental da “democracia” brasileira a partir do texto constitucional de 1988. O poder político é limitado pelo direito que apresenta as regras procedimentais para as escolhas dos representantes do povo, estabelecendo a organização do governo, quem pode ser eleito, quem pode votar, os mandatos e competências dos eleitos. Também, o texto constitucional condiciona a legitimação do poder político à busca de determinados fins, valores e princípios.

Aliás, como indica Paulo Bonavides (2015, p. 374), a democracia participativa é a principal receita para a crise dos direitos sociais brasileira, uma vez que é a forma jurídica que mais se aproxima da democracia direta. Nesse sentido, a Constituição de 1988 ampliou significativamente a influência de diversos atores sociais nas instituições políticas por meio de alguns arranjos participativos, como o art. 14 ao prever o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, o art. 58, §2º, inciso II, ao dispor sobre as Audiências Públicas. Na sequência, os artigos 182 e 183, regulamentados pela Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) que disciplina o Orçamento Participativo, em seu art. 4º, inciso III, alínea ‘f’ e, por fim, os artigos 29, XII, 194, parágrafo único, inciso IV, art. 198, III, 204, II, 206, VI, 227, §1º, todos dispendo acerca dos Conselhos de Políticas Públicas em diversas áreas da sociedade. Todas as técnicas acima citadas são tidas como instrumentos de exercício da soberania popular.

Dentre elas, o texto abordará os Conselhos de Políticas Públicas no âmbito de suas funções junto aos entes federados e as instituições democráticas e, em especial, os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente na função de manutenção dos fundos de direitos destinados a eles.

## **2. Os Conselhos de Políticas Públicas como forma de participação direta na democracia brasileira:**

No Brasil, a Democracia é uma reconquista recente. Há pouco mais de trinta anos se iniciava o processo de redemocratização do país que, por meio de eleição indireta, elegeu seu primeiro presidente civil após a ditadura. Neste primeiro instante, a democracia era

limitada a poder eleger seus representantes por meio do voto, distanciando o significado de democracia como “governo do povo” pelo que “o termo democracia começa a ser utilizado de forma adjetiva, como definidor do regime político, isto é, dos mecanismos de exercício do poder e não da forma de governo.” (GONZÁLEZ, 2012, p. 19). Portanto, temos aqui a democracia como governo eleito pelo povo.

Contudo, democracia não se limita a um regime de governo, mas também deve ser tida como a dimensão na qual os direitos fundamentais podem existir, em virtude de que o Professor Fernando de Brito Alves diz que ela “se constitui como próprio pressuposto de fundamentalidade (...) dos direitos fundamentais” (2013, p. 117).

Ademais, a Democracia é considerada um direito fundamental, consistindo no direito à participação, não apenas limitada ao voto, mas uma participação plena e efetiva nos assuntos de sua comunidade local e global.

É então necessário encontrar uma teoria adequada para a democracia em países como o Brasil, ou seja, de modernidade tardia, no qual a participação popular precisa ser implementada e incentivada por meio das instituições democráticas, destituindo a visão do homem comum de que a participação nos assuntos da polis é apenas para os políticos profissionais.

O intento de uma democracia deliberativa e participativa se contrapondo a de uma democracia formal é trazido pela Constituição Federal de 1988, que segundo Aline Amorim Melgaço Guimarães (2008, p. 55):

O texto da constituição de 1988 pode ser visto como propulsor de uma maior participação política da sociedade no processo de tomada de decisões, contribuindo assim para um primeiro passo em direção ao estabelecimento de uma democracia deliberativa e participativa no país

Dentre as técnicas de participação popular existentes (Orçamento Participativo, Audiências Públicas, Iniciativa Popular, Plebiscito e Referendo), em razão do assunto aqui tratado: a função legal de manutenção dos fundos dos direitos da criança e do adolescente, adota-se a análise do aumento ou diminuição da soberania popular por meio da participação dos indivíduos junto aos conselhos de políticas públicas, sendo este espaço destinado à participação quanto a deliberação, controle e gestão das políticas públicas no Brasil.

Segundo Maria da Glória Gohn (2011, p.7), os Conselhos de Políticas públicas 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”.

Para realizar direitos sociais, o Estado Social deve fazê-lo por meio de políticas públicas, assim conceituadas por Maria das Graças Ruas (2009, p. 19):

É possível sustentarmos que as políticas públicas (policy) são uma das resultantes da atividade política (politics): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos

A participação nos conselhos de políticas públicas permite que o cidadão faça parte das etapas do ciclo das políticas públicas, quais sejam: (1) montagem da agenda; (2) formulação da política; (3) tomada de decisão; (4) implementação e (5) avaliação.<sup>1</sup>

Com a redemocratização do Brasil, iniciou-se um momento favorável à participação popular, além dos instrumentos da democracia semidireta – plebiscitos, referendos e iniciativa popular – inscritos no art. 14 da Carta Magna de 1988, foram previstas no texto constitucional outras possibilidades de participação direta que indicaram que a gestão administrativa das políticas públicas deveria ter caráter democrático e descentralizado, o que aumentou a possibilidade de participação da sociedade civil na gestão pública.

A partir da normativa constitucional, foram criados e instalados conselhos relativos aos mais diversos tipos de políticas públicas, tendo eles função consultiva e deliberativa. A tabela abaixo tem por finalidade expor os dados relativos à existência dos diferentes conselhos nos 5.506 municípios brasileiros. Veja-se:

<b>Tipo de Conselho</b>	<b>Número no Brasil</b>
Saúde	5.425
Assistência Social	5.036
Educação	5.010
Criança e Adolescente	3.948
Trabalho e Emprego	1.669
Meio Ambiente	1.176
Turismo	858
Habitação	439
Transporte	228

<sup>1</sup> Nos anos 1990, Howlett e Ramesh condensaram as fases do processo da política pública em cinco etapas, apresentando o que denominaram “Improved model”.

---

Fonte: IBGE. Diretoria de Pesquisas. Departamento de População e Indicadores sociais. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. 1999.

Vê-se que a fonte dos números acima elencados é o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Acerca desta mesma pesquisa, o instituto publicou em seu *site*, no ano de 2001, um perfil administrativo dos municípios brasileiros, citando diversos temas, dentre eles, “Os Conselhos Municipais são uma realidade no país”<sup>2</sup>.

Como se sabe, o presente trabalho se utiliza dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente para a investigação de sua hipótese de pesquisa, pelo que o próximo capítulo se dedicará aos conselhos dos direitos da criança e adolescente.

### **3. Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente:**

A partir da análise da norma fundamental, sabe-se que a proteção à criança e ao adolescente deve ser feita também por entidades não governamentais (art. 227, §1º, da CF/88)<sup>3</sup>.

O mandamento constitucional pela participação destas entidades na promoção de programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, perpetrou a legislação infraconstitucional com mandamentos pela integração entre as

---

<sup>2</sup> Assim diz a matéria: “Em 1999, ano de referência da pesquisa, os Conselhos Municipais já chegavam a 27 mil conselhos no país, numa média de quase cinco por município. Apenas 20 municípios não possuíam qualquer tipo de conselho. Alguns têm cobertura nacional, como os de Saúde, presentes, em 1999, em 5.425 municípios e de Educação, em 4.960 municípios, sendo, inclusive, pré-requisitos para aporte de recursos. (tabela 28)

O Conselho Tutelar, destinado a garantir o cumprimento dos direitos das Crianças e Adolescentes, estava presente em mais da metade dos municípios brasileiros, com mais intensidade nas regiões Sul (82,1%) e Centro-Oeste (74,2%). Mesmo nos municípios com até 20 mil habitantes, praticamente a metade (45,9%) possuía esta instituição. (tabela 39). Outros conselhos, como os relacionados ao Meio-Ambiente (21%) ou do Emprego e Trabalho (30%) estão presentes em um número menor de municípios. Este último, de Emprego e Trabalho, tem forte concentração nos estados do Paraná e Santa Catarina.” Disponível em: <http://www1.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/1704munic.shtm> acesso em: 10/05/2017.

<sup>3</sup> Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. § 1º O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas e obedecendo aos seguintes preceitos:

instituições democráticas e os, a partir de então denominados, Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, conforme se observa no art. 70-A, II, do ECA, pelo que:

Art. 70-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão atuar de forma articulada na elaboração de políticas públicas e na execução de ações destinadas a coibir o uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante e difundir formas não violentas de educação de crianças e de adolescentes, tendo como principais ações:

(...)

II - a integração com os órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, com o Conselho Tutelar, com os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e com as entidades não governamentais que atuam na promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente;

Coube então à norma infraconstitucional nominar, implementar e estruturar os Conselhos dos Direitos da criança e do Adolescente.<sup>4</sup> Para tanto, duas leis importantes neste contexto foram as de nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente) e a de nº 8.242/91(Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda)).

Dentre as funções dos conselhos dos direitos da criança e adolescentes, está a de “manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente” (art. 88, IV, do ECA), cabendo aos Conselhos dos Direitos da Criança e Adolescente definir as áreas, modalidades de programas e os projetos que serão contemplados com os recursos respectivos, sempre dando preferência ao financiamento de projetos destinados ao que atenda as demandas que não estão atualmente atendidas satisfatoriamente.

O Estatuto da Criança e do Adolescente ainda contem mais dois dispositivos acerca da função de manutenção dos fundos pelos Conselhos de Políticas Públicas, sendo eles o art. 52-A, parágrafo único<sup>5</sup> e o art. 260-A, §5º.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> “Na verdade, o texto constitucional não se refere a conselhos. A experiência anterior na área da saúde pode ter servido de exemplo para as propostas de legislação infraconstitucional, mas as experiências com conselhos anteriores tinham muito mais a natureza consultiva e de assessoria técnica” (GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Democracia. In: WENDHAUSEN, Águeda Lenita Pereira; KLEBA, Maria Elisabeth. **Conselhos Gestores e Empoderamento: vivências e potencias da participação social na gestão pública**. Jundiaí: Paco Editorial, 2012. cap.1012, p. 28).

<sup>5</sup> Art. 52-A. É vedado, sob pena de responsabilidade e descredenciamento, o repasse de recursos provenientes de organismos estrangeiros encarregados de intermediar pedidos de adoção internacional a organismos nacionais ou a pessoas físicas.

Parágrafo único. Eventuais repasses somente poderão ser efetuados via Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente e estarão sujeitos às deliberações do respectivo Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente.

Por meio desta função, consagra-se a característica deliberativa dos Conselhos, consistindo ela em “tomar decisões que vinculariam as autoridades públicas da sua área respectiva, sem a possibilidade de vetos ou imposições por parte destas.” (GONZÁLEZ, 2012, p. 29). Importante ressaltar que esta característica foi inserida a partir da Constituição Federal de 1988, tornando-se um fator necessário para a demonstração da importância da ocupação dos Conselhos de Políticas Públicas (dos Direitos da Criança e dos Adolescentes) no “controle integrado acerca da elaboração de políticas públicas e na execução de ações destinadas a coibir o uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante e difundir formas não violentas de educação de crianças e de adolescentes”, sendo igualmente necessário à legitimação dos poderes constituídos, o exercício do poder de forma integrada à sociedade.

#### **4. A atuação dos Conselhos e seu reflexo na democracia:**

A participação popular por meio dos conselhos de políticas públicas gerou o rompimento do dualismo entre os instrumentos de ação política participação/representação, permitindo um tipo de representação que se difere da representação eleitoral, havendo, por um lado, uma maior dificuldade na prestação de contas e na sanção dos representantes. É o que ressaltam Julian Borba e Ligia Helena Hahn Lüchmann ao afirmarem que:

Assim, diferente do padrão de representação eleitoral, o modelo conselhistas não obedece aos pressupostos de uma contabilidade individual e universal, bem como do territorial (Avritzer, 2007), apresentando fragilidades quanto aos mecanismos de garantia das exigências democráticas mínimas de responsabilidade, prestação de contas e sanção (Lavalle; Houtzager; Castella, 2006a) (2012, p. 105-106).

De outro lado, a participação junto aos Conselhos de Políticas Públicas gera um empoderamento dos indivíduos e conseqüentemente da sociedade que passa a ocupar os espaços públicos para discussão e deliberação acerca das políticas públicas. Ainda segundo Julian Borba e Ligia Helena Hahn Lüchmann:

---

<sup>6</sup> Art. 260-A. A partir do exercício de 2010, ano-calendário de 2009, a pessoa física poderá optar pela doação de que trata o inciso II do **caput** do art. 260 diretamente em sua Declaração de Ajuste Anual.

§ 5º A pessoa física poderá deduzir do imposto apurado na Declaração de Ajuste Anual as doações feitas, no respectivo ano-calendário, aos fundos controlados pelos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente municipais, distrital, estaduais e nacional concomitantemente com a opção de que trata o **caput**, respeitado o limite previsto no inciso II do art. 260.

Uma característica central dos conselhos é, portanto, a representação da sociedade civil, que passa a ocupar esses espaços em função de uma legitimidade construída, no caso brasileiro, durante os anos 1980 a 1990, quando o país testemunhou a emergência de movimentos sociais, ONGs e outras formas associativas pautadas na ênfase ao voluntariado, na solidariedade, na defesa dos excluídos e de causas públicas, desvinculadas da obtenção de lucros (“privadas, porém públicas”) (2012, p. 106).

Neste aspecto é importante mencionar que participação da sociedade junto aos Conselhos da Criança e do Adolescente vem aumentando desde a sua implantação por meio do Estatuto da Criança e do Adolescente e da Lei nº 8.242/91, como se pode observar abaixo no quadro demonstrativo da rede de conselhos do Brasil:

UF	Nº cidades	CMDCA	CT*	Sem CMDCA	% de cidades sem CMDCA	Sem CT <sup>7</sup>	% de cidades sem CT
AC	22	16	15	6	27,3	7	31,8
AL	102	91	90	11	10,8	12	11,8
AM	62	33	30	29	46,8	32	51,6
AP	16	13	13	3	18,8	3	18,8
BA	417	214	49	203	48,7	368	88,2
CE	184	183	176	1	0,5	8	4,3
DF	1	0	10	-	-	-	-
ES	78	78	78	0	0,0	0	0,0
GO	246	197	175	49	19,9	71	28,9
MA	217	139	92	78	35,9	125	57,6
MG	853	529	443	324	38,0	410	48,1
MS	78	77	75	1	1,3	3	3,8
MT	139	125	123	14	10,1	16	11,5
PA	143	119	66	24	16,8	77	53,8
PB	223	83	65	140	62,8	158	70,9
PE	191	120	95	71	37,2	96	50,3
PI	222	126	108	96	43,2	114	51,4
PR	399	395	400	4	1,0	-	-
RJ	108	92	99	16	14,8	9	8,3

<sup>7</sup> Os dados relativos aos Conselhos Tutelares refletem o número de Conselhos existentes e não o número de cidades que possuem conselhos, uma vez que alguns municípios possuem mais de um Conselho.

RN	167	117	70	50	29,9	97	58,1
RO	52	50	47	2	3,8	5	9,6
RR	15	15	6	0	0,0	9	60,0
RS	497	424	413	73	14,7	84	16,9
SC	293	293	288	0	0,0	5	1,7
SE	75	75	81	0	0,0	-	-
SP	645	643	563	2	0,3	82	12,7
TO	139	116	65	23	16,5	74	53,2
<b>Tota l</b>	<b>5.584</b>	<b>4.363</b>	<b>3.735</b>	<b>1.220</b>	<b>21,8%</b>	<b>1.865</b>	<b>33,4%</b>

Fonte: SIPIA Módulo IV.

Nota-se que todo estado da federação possui Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, com a exceção do Distrito Federal, havendo destaque positivo para os Estado do Espírito Santo, Santa Catarina e Sergipe, onde todas as cidades possuem Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e negativo para os estados da Paraíba, Ceará e Amazonas, os quais possuem um grande percentual de cidades onde ainda não foi implementado o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

É importante destacar que a participação dos indivíduos nos Conselhos gera impactos em distintas esferas da vida social, desde a individual até a macrossocial, como explicam Maria Elisabeth Kleba e Lenita Pereira Wendhausen:

No plano individual, estão presentes microfatores a exemplo da autoconfiança e da autoestima; na mesosfera social, são encontradas estruturas de mediação nas quais os membros de um coletivo compartilham conhecimentos e ampliam a sua consciência crítica; e, no nível macro, há estruturas sociais como o estado e a macroeconomia (2012, p. 52).

Diversas são as teorias acerca da democracia, contudo, como dito no segundo capítulo deste trabalho, é necessário encontrar uma teoria adequada a países de democracia tardia, como é o caso do Brasil<sup>8</sup>. A participação popular, por meio das técnicas

---

<sup>8</sup> “Por isso, uma teoria de democracia adequada à modernidade tardia seria uma espécie de pluralismo igualitarista (ao modo da “democracia radical” de Chantal Mouffe) reformulado, que (1) parte do igualitarismo liberal (igualdade de recursos); (2) considera que as escolhas (inclusive os valores de justiça) são feitas por indivíduos concretos, de acordo com a subjetividade histórica específica; (3) que não existe desigualdade justa, já que se a igualdade puder ser considerada um valor, o seu contrário é, na verdade, um desvalor ( e por isso não pode ser justo); (4) não é, contudo, o igualitarismo socialista, tendo em vista que, por conta do contexto específico da periferia, o Estado não pode desocupar o papel de articulador dos contextos de democracia, ao lado dos movimentos sociais, entre outros.” (ALVES, Fernando de Brito. **Constituição e Participação Popular: A construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia como direito fundamental**. Curitiba: Juruá, 2013. p. 126).

elencadas no primeiro capítulo, é uma forma de aumento da Soberania Popular e consequente fortalecimento da Democracia, como defende Paulo Bonavides:

A medida que cresce a participação popular no exercício do poder, ou os fins da atividade estatal se dirigem de preferência para o atendimento dos clamores de melhoria e reforma social, erguidos pelas classes mais impacientes da sociedade, cresce concomitantemente o prestígio do partido, e se firma no consenso geral a convicção de que ele é imprescindível à democracia em seu estado atual, e com ela se identifica quanto a tarefas, fins e propósitos almejados. (2000, p. 358).

A organização da sociedade e sua participação nos conselhos de políticas públicas são, sem dúvida, uma porta que se abre para a construção da democracia participativa e também do fortalecimento dos entes federados, em especial dos municípios, de sua estrutura social e da exigência da implantação/implementação de políticas sociais básicas, que não se constitua em esmola ou benesse política, mas em direito do cidadão.

## **CONCLUSÃO:**

A participação popular na democracia brasileira encontra previsão no texto constitucional atualmente vigente. O exemplo brasileiro talvez seja a melhor forma de compreender que apenas a eleição de representantes não é suficiente para o exercício da democracia, aqui entendida como um direito fundamental.

Desta forma, são técnicas de participação direta na democracia: o Plebiscito, o Referendo e a Iniciativa Popular, as Audiências Públicas, o Orçamento Participativo e os Conselhos de Políticas Públicas, atuando este último, em diversas áreas da sociedade.

Com especial destaque aos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, o texto buscou demonstrar que as funções consultivas e deliberativas destes organismos, em especial a de manutenção dos fundos dos direitos das crianças e adolescentes, dão dimensão de sua importância para a formulação e execução de políticas públicas, não se tratando de um mecanismo apenas formal, não executado na prática.

Assim, ao participar destes conselhos, gera-se no cidadão um sentimento de empoderamento, em razão da participação real nas decisões políticas, o que mais se aproxima da democracia direta.

Portanto, uma teoria adequada a países de democracia tardia, envolve a participação popular direta na formulação de políticas públicas que visam efetivar os direitos sociais, aumentando a soberania do povo e assim, fortalecendo a democracia.

## **REFERÊNCIAS:**

ALVES, Fernando de Brito. **Constituição e Participação Popular: A construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia como direito fundamental**. Curitiba: Juruá, 2013.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria geral do Estado**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

\_\_\_\_\_. **Ciência Política**. 10. ed. 9. tir. São Paulo: Malheiros, 2000.

BORBA, Julian; LÜCHMANN, Ligia Helena Hahn. Conselhos Gestores: Ampliando o debate sobre a participação e a representação. In: WENDHAUSEN, Àgueda Lenita Pereira; KLEBA, Maria Elisabeth. **Conselhos Gestores e Empoderamento: vivências e potencias da participação social na gestão pública**. Jundiaí: Paco Editorial, 2012. cap.V, p. 99-117.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. 15. reimp. Coimbra: Edições Almedina, 2014 s/d.

CRUZ, Paulo Márcio. Democracia e cidadania. **Revista Argumenta**, Jacarezinho/PR, n. 4, p. 41-58, jan. 2004. Disponível em:  
<<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/30/31>>. Acesso em: 16 abr. 2015.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. 4. ed. 5. reimp. Cortez. São Paulo, 2011.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Democracia. In: WENDHAUSEN, Àgueda Lenita Pereira; KLEBA, Maria Elisabeth. **Conselhos Gestores e Empoderamento: vivências e potencias da participação social na gestão pública**. Jundiaí: Paco Editorial, 2012. cap.I, p. 17-39.

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?: a genealogia filosófica de uma grande aventura humana**. Tradução Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

GUIMARÃES, Aline Amorim Melgaço. **Democracia Possível: espaços institucionais, participação social e cultura política**. Campinas: Alínea, 2008.

MACHADO, Antônio Cláudio da Costa; VOLANTE, Carlos Eduardo; VIANA, Waleska Cariola. Democracia como direito fundamental de terceira geração ou dimensão. **Revista ESMAT**, [S.l.], v. 8, n. 10, p. 149-172, nov. 2016. Disponível em: <[http://esmat.tjto.jus.br/publicacoes/index.php/revista\\_esmat/article/view/115](http://esmat.tjto.jus.br/publicacoes/index.php/revista_esmat/article/view/115)>. Acesso em: 04 jan. 2017.

PONTES, Sandra Soares de. **Conselhos de Políticas Públicas**: Contribuindo para a construção da Democracia no Brasil. Disponível em: <http://principo.org/conselhos-de-politicas-pblicas-contribuindo-para-a-construco-da.html>. Acessado em: 17/04/2017.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. Editorial V14 n2. **Espaço Jurídico**: Journal of Law [EJLL], [S.l.], v. 15, n. 2, p. 271-286, nov. 2014. Disponível em: <<http://editora.unoesc.edu.br/index.php/espacojuridico/article/view/6286/3485>>. Acesso em: 11 jan. 2017.

WENDHAUSEN, Àgueda Lenita Pereira; KLEBA, Maria Elisabeth. A vivência da pesquisa como espaço e processo de empoderamento. In: \_\_\_\_\_. **Conselhos Gestores e Empoderamento: vivências e potencias da participação social na gestão pública**. Jundiaí: Paco Editorial, 2012. cap. IV, p.83-95.