

O PROTAGONISMO DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E A SUA DIMENSÃO POLÍTICA NA DEFINIÇÃO DAS PRIORIDADES DO ORÇAMENTO PÚBLICO

THE PROTAGONISM OF THE MUNICIPAL COUNCIL ON THE RIGHTS OF CHILDREN AND ADOLESCENTS AND ITS POLITICAL DIMENSION IN DEFINING THE PRIORITIES OF THE PUBLIC BUDGET

EL ROL PROTAGÓNICO DEL CONSEJO MUNICIPAL DE LOS DERECHOS DEL NIÑO Y DEL ADOLESCENTE Y SU DIMENSIÓN POLÍTICA EN LA DEFINICIÓN DE PRIORIDADES DEL PRESUPUESTO PÚBLICO

Valdir Anhucci¹
Vera Lucia Tieko Suguihiro²

Resumo

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) é um espaço público e político, na medida em que se configura como um local de participação social. É neste âmbito que o Conselho pode influenciar o poder público na formulação de prioridades orçamentárias, voltadas para o segmento de crianças e adolescentes. O Conselho é um lugar de luta que objetiva garantir e ampliar os recursos financeiros necessários para a implementação de políticas sociais públicas — destinadas a essa população. O CMDCA encontra dificuldades para exercer o seu protagonismo no processo de discutir seus investimentos. Nesse sentido, o presente artigo busca compreender os aspectos que ocultam os elementos constitutivos do CMDCA, em especial, a (in)visibilidade do orçamento público. Logo, tanto os espaços de decisão quanto o orçamento público são constituídos de dimensão política, pois devem privilegiar o debate e possibilitar o confronto de interesses diversos.

Palavras-chave: Conselho. Orçamento público. Dimensão política. Espaço público. Participação.

Abstract

The Municipal Council for the Rights of Children and Adolescents (CMDCA) is a public and political space, insofar as it is configured as a place of social participation. It is in this context that the Council can influence the public power in the formulation of budgetary priorities, aimed at the segment of children and adolescents. The Council is a space for struggle that aims to guarantee and expand the financial resources necessary for the implementation of public social policies - aimed at this population. The CMDCA finds it difficult to exercise its role in the process of discussing its investments. In this sense, this article seeks to understand the aspects that hide the constituent elements of the CMDCA, in particular, the (in) visibility of the public budget. Thus, both the decision-making spaces and the public budget are constituted of a political dimension, as they must privilege the debate and enable the confrontation of diverse interests.

Keywords: Council. Government budget. Political dimension. Public space. Participation.

Resumen

El Consejo Municipal de los Derechos del Niño y del Adolescente (CMDCA) es un espacio público y político en la medida que se configura como un lugar de participación social. Es en ese ámbito que el Consejo puede ejercer influencia sobre el poder público en el establecimiento de prioridades presupuestarias dirigidas al segmento de niños y adolescentes. El Consejo es un sitio de luchas que tiene el objetivo de garantizar y ampliar los recursos

¹ Doutor em Serviço Social e Política Social. Professor do Curso de Serviço Social da Universidade Estadual do Paraná - UNESPAR, *campus* de Apucarana. E-mail: valdir.anhucci@unespar.edu.br.

² Doutora em Serviço Social. Professora do Curso de Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina - UEL. E-mail: suguihiro@uel.br.

financieros necesarios para la implementación de políticas sociales públicas — destinadas a esa población. El CMDCA encuentra dificultades para ejercer su rol protagónico en el proceso de discutir sus inversiones. En ese sentido, este artículo trata de comprender aspectos que ocultan los elementos constitutivos del CMDCA, especialmente la (in)visibilidad del presupuesto público. Así, tanto los espacios de decisión como el presupuesto público tienen una dimensión política, pues deben privilegiar el debate y permitir la confrontación de intereses distintos.

Palabras-clave: Consejo. Presupuesto público. Dimensión política. Espacio público. Participación.

1 Introdução

Historicamente, as relações sociais no Brasil foram marcadas por posturas autoritárias, clientelistas e patrimonialistas, fatores que têm dificultado o acesso da população às decisões no âmbito da coisa pública. A população, de maneira geral, foi mantida distante do processo de gestão das políticas públicas, marcada pela ausência de uma cultura que motive o cidadão a se aproximar dos diferentes espaços deliberativos da esfera pública.

A cultura política construída no Brasil se forjou arraigada por características antidemocráticas, se constituindo historicamente por meio de um modelo de gestão centralizado e autoritário; assim, a participação da população se restringia apenas à escolha dos representantes aos cargos eletivos que tinham a “responsabilidade” de decidir em nome do povo.

As práticas orientadas pela lógica antidemocrática têm impedido a implantação e a consolidação de espaços públicos; frente ao contexto político, econômico e social na atualidade, configura-se a desmobilização, que prejudica a participação social. O período atual tem sido marcado por posturas antidemocráticas, evidenciadas tanto na esfera nacional, como estaduais e municipais, tendo como consequência a redução e corte dos orçamentos para a implementação de políticas públicas de direitos. O CMDCA tem sentido dificuldades no desempenho de seu protagonismo político, o que significa a não efetivação das suas competências e finalidades, à luz do que preconiza o ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente. Neste sentido, torna-se urgente criar condições objetivas para que os diferentes atores sociais possam interferir sobre os rumos das políticas sociais e, conseqüentemente, a destinação dos recursos públicos.

Ao ocupar os diferentes espaços públicos, os atores sociais poderão orientar as ações do Estado na elaboração coletiva de políticas sociais e na aplicação dos recursos públicos que melhor atendam às necessidades da população. Cumpre destacar que o Estado Democrático de Direito se constrói a partir de uma sociedade participativa, o que pressupõe a consolidação do debate no âmbito dos espaços sociais instituídos pela atual legislação. Segundo Raichelis (2007), a participação está presente nas lutas democráticas dos interesses coletivos, na medida em que a “[...] construção da esfera pública parte do processo democrático, pela via do

fortalecimento do Estado e da sociedade civil, expresso, fundamentalmente, pela inscrição dos interesses da maioria nos processos de decisão política”. (RAICHELIS, 2007, p. 81)

Nessa perspectiva, as decisões sobre o orçamento público ganham relevo, na medida em que a viabilidade de qualquer política pública depende, entre outros fatores, da garantia dos recursos financeiros. É no âmbito dos espaços de decisões coletivas que os atores sociais se reconhecem como agentes políticos, com capacidade de protagonizar o debate ampliado sobre o destino das políticas sociais públicas.

A partir da Constituição Federal de 1988, a sociedade passa a se inserir na construção da esfera pública, por meio desse novo ideário democrático e participativo. A sociedade civil adentra o debate das políticas públicas, pois o “controle social às ações do Estado deve ser exercido pela sociedade na garantia dos direitos sociais e dos princípios democráticos” (BATTINI; COLIN; FOWLER 2003, p.48). A Carta Magna possibilitou ainda, novos caminhos no exercício da democracia participativa, por meio dos instrumentos como referendo, plebiscito, iniciativa popular, audiência pública, conselhos de políticas setoriais, fóruns, conferências entre outros.

Para melhor compreensão sobre o orçamento público se faz necessário desvendar o discurso governamental expresso nas peças orçamentárias: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), de modo a vislumbrar o alcance, os objetivos e as metas que são estabelecidas para implementação das políticas públicas destinadas à população infantojuvenil.

Espaços como o CMDCA possibilitam o estabelecimento de uma gestão democrática das políticas públicas voltadas para a população infantojuvenil, na medida em que viabilizam a participação e o controle social da população em todo o processo de planejamento, monitoramento e avaliação das ações que estão sob a responsabilidade do Estado. Sendo assim, esse artigo tem como objetivo ampliar a reflexão acerca da dimensão política do CMDCA enquanto espaço público de decisão e da gestão do orçamento público. Os Conselhos Municipais são mais que peças técnicas; configuram-se como instrumentos políticos de decisão sobre as prioridades de políticas coletivas que serão financiadas com os recursos públicos, atendendo os interesses da sociedade.

2 A dimensão política dos conselhos de direitos no processo decisório do orçamento público

Ao longo da história brasileira, a gestão da coisa pública parte do pressuposto que a população não tem desempenhado o papel de interferir nas decisões relacionadas às políticas

públicas, de maneira que “[...] a experiência política no Brasil tem se caracterizado pela predominância de formas autoritárias de governo, gerando, como consequência, uma restrição à possibilidade de uma participação política mais efetiva” (BAQUERO, 2001, p. 4).

O modelo de gestão pública implantado no Brasil tem suas raízes pautadas no modelo conservador, o que dificulta a organização popular na luta por direitos. Neste aspecto,

[...] não se surpreende, por exemplo, a pouca participação dos brasileiros na política num sentido mais amplo, que vá além do simples ato de votar. Vivemos presentemente uma situação de elevados déficits de capital social, que permite a permanência de uma cultura política desafeta à participação (BAQUERO, 2001, p.8).

Cumprido destacar que, em diversos momentos históricos, as mudanças de ordem política, econômica, social e cultural foram conduzidas e implementadas pela classe dominante, com objetivo da manutenção das estruturas do poder vigente. A defesa e a legitimação desse modelo de gestão passam pela dificuldade de implementar o processo participativo da população, especialmente nos espaços decisórios.

Para Weffort (1984), mesmo após o processo de redemocratização, a democracia no Brasil se encontra ameaçada, na medida em que

[...] os militares, em qualquer hipótese, saem da linha de frente das responsabilidades pela direção do Estado, deixando o poder em mãos “confiáveis”. O povo em geral, continua à margem, condição que se expressa no mecanismo sucessório indireto do Colégio Eleitoral. [...] Seria esta a democracia pela qual lutamos durante os últimos dez anos? Seria esta a luz que todos esperávamos no fim do túnel? (WEFFORT, 1984, p. 17-18).

No Brasil, apesar de todos os avanços legais da Constituição Federal de 1988, que legitimou a participação social nas decisões coletivas, o modelo de gestão implantado na esfera pública ainda não favoreceu espaços que garantam, de maneira integral, uma participação popular que respeite os princípios de uma gestão pública verdadeiramente democrática. Nogueira (1998) assevera que o próprio Estado contribuiu para a pouca organização da sociedade civil, dificultando uma tradição democrática expressiva. Historicamente, o Estado tem atendido às demandas das classes dominantes, inviabilizando a construção de um espaço público em que o Estado seja regulado pela sociedade civil. Assim, a organização política brasileira vem sendo marcada por “[...] baixas taxas de predisposição democrática e instituições representativas pouco operantes” (NOGUEIRA 1998, p.222).

A atual Constituição Federal brasileira, promulgada em 1988, indica a possibilidade de se alterar as relações entre o Estado e a sociedade civil. Isso significa que, ao se instituir espaços públicos de participação, a população deve provocar mudanças necessárias para um novo

modelo de gestão pública. Nesse processo de gestão, as discussões e decisões sobre o orçamento público devem ser incluídas, de modo a apresentar-se como objeto central do debate; desta maneira, garante-se maior envolvimento de outros atores sociais nas deliberações sobre o destino do orçamento público, democratizando, assim, o processo de decisão.

Os canais de participação assegurados constitucionalmente devem ser instituídos de forma articulada e participativa, com o envolvimento dos diferentes segmentos sociais. Isso significa favorecer o exercício do controle social, contribuindo para o rompimento da centralização e do autoritarismo historicamente presentes na gestão da coisa pública. Assim, os diversos segmentos populares têm a possibilidade de ocupar os espaços de decisão que possuem a capacidade de interferir na formulação das políticas públicas.

Cumprir destacar que, mesmo com todas as exigências legais garantidas pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei 8069/1990, os Conselhos, nos três níveis de atuação (Federal, Estadual e Municipal), ainda não foram capazes de provocar mudanças no modelo de gestão. Explica-se esta situação por conta das profundas raízes conservadoras e autoritárias presentes na política brasileira; posturas que, historicamente, determinaram os desígnios da coisa pública. Embora seja um processo lento e recente, é alentador reconhecer que está em curso a construção de um processo democrático no que se refere à gestão da coisa pública no Brasil. Isso significa dizer que “[...] este é um processo em curso e em disputa, com potencialidades democráticas, mas também repleto de práticas antidemocráticas”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 184). Os desafios para consolidação de uma gestão democrática estão na possibilidade de romper com as influências despóticas, até então vigentes no Brasil.

Em que pese às dificuldades para superar as práticas autoritárias na gestão pública, hoje o Brasil conta com a instituição dos Conselhos de Direitos e Conselhos Gestores como instrumento político avançado, com expectativa de alterar as relações entre o Estado e a sociedade civil. Neste sentido, os Conselhos podem “[...] imprimir níveis crescentes de democratização às políticas públicas [...]” (RAICHELIS, 2006, p.110), bem como dar

[...] um novo formato às políticas sociais, pois se relacionam ao processo de formação das políticas e tomada de decisões. Com os conselhos, gera-se uma nova institucionalidade pública. Eles criam uma nova esfera social-pública ou pública não-estatal. Trata-se de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade, porque eles viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais e possibilitam à população o acesso aos espaços nos quais se tomam as decisões políticas (GOHN, 2003, p.85-88).

O fortalecimento da esfera pública se dá na medida em que os espaços dos Conselhos

promovem o debate público crítico, permitindo que as decisões políticas sejam negociadas, acordadas de forma coletiva e transparente. Isso pressupõe a subsunção dos Conselhos “[...] na lógica burocrática estatal para transformá-la e exercer o controle socializado das ações e deliberações governamentais” (RAICHELIS, 2000, p.66).

O Conselho ganha a dimensão política enquanto lócus

[...] do fazer político, como espaço contraditório, como uma nova modalidade de participação, ou seja, a construção de uma cultura alicerçada nos pilares da democracia participativa e na possibilidade da construção da democracia de massas” (BRAVO, 2002, p.47-48).

Ou seja, é o espaço público de manifestação da dimensão política plural, de disputa de ideias, de divergências e debate democrático no trato da coisa pública.

Nesse sentido, torna-se determinante explicitar os fatores que dificultam a percepção da dimensão política por parte dos Conselhos; esta dificuldade tem inviabilizado o acesso dos diferentes atores sociais às decisões, principalmente quando o tema é orçamento público.

A sociedade atual brasileira está sob a égide do projeto neoliberal que, com frequência, desqualifica e desvaloriza o debate público e reforça a ideia da resolução de conflitos no campo individual, em detrimento da luta coletiva. O contexto atual da sociedade é de letargia frente aos problemas sociais que atingem a vida cotidiana de amplos setores da população.

Para Chauí (2006), o conflito e a contradição ainda são vistos como um perigo e vêm sendo combatidos com a repressão policial e militar. Isso expressa os traços do autoritarismo estrutural que ainda marcam a sociedade brasileira, ou seja, “[...] a sociedade auto-organizada é vista como perigosa para o Estado e para o funcionamento ‘racional’ do mercado” (CHAUÍ, 2006, p. 355). A autora argumenta (2006), ainda, que o contexto neoliberal tem contribuído para a privatização do público, não só quando o Estado se desresponsabiliza do seu papel de garantidor de políticas sociais, mas, também, quando reforça a estrutura social centrada no espaço privado, dificultando a constituição da esfera pública. Politicamente e/ou socialmente, segundo Chauí, o neoliberalismo “[...] é o projeto de encolhimento do espaço público e da ampliação do espaço privado – daí seu caráter essencialmente antidemocrático –, caindo com uma luva na sociedade brasileira (CHAUÍ, 2006, p. 357)”. Nesta mesma direção, Dagnino (2004) reforça a perspectiva de que

[...] o projeto neoliberal operaria não apenas com uma concepção de Estado mínimo, mas também com uma concepção minimalista tanto da política como da democracia. Minimalista porque restringe não apenas o espaço, a arena política, mas seus participantes, processos, agenda e campo de ação. Assim, o encolhimento das responsabilidades sociais do Estado encontra sua contrapartida no encolhimento do

espaço da política e da democracia. Ambas devem ser limitadas ao mínimo, esse encolhimento é seletivo e suas consequências são o aprofundamento da exclusão exatamente daqueles sujeitos, temas e processos que passam a ameaçar o avanço do projeto neoliberal (DAGNINO, 2004, p. 108-109).

Nesse sentido, são grandes os desafios para a efetivação dos espaços públicos, potencializando assim, as dificuldades quanto ao reconhecimento e à visibilidade da dimensão política do CMDCA na gestão das políticas sociais e, principalmente, na definição das prioridades do orçamento público. O papel dos Conselhos, enquanto *locus* que contribuem para a democratização do debate sobre o orçamento público, fica em segundo plano; por conseguinte, este fato dificulta a presença dos diferentes atores sociais nos espaços deliberativos e de controle da coisa pública. Nessa perspectiva, os dias atuais são marcados por

[...] um processo complexo de violência, proibição de fala, mais modernamente privatização do público, interpretado por alguns com a categoria do patrimonialismo, revolução pelo alto, e incompatibilidade radical entre dominação burguesa e democracia; em resumo, de anulação da política, do dissenso, do desentendimento (RANCIÈRE *apud* OLIVEIRA, 1999, p.59).

Segundo Paoli (2007), o Brasil, historicamente, vem se utilizando de técnicas sociais para desqualificar a política do dissenso. A partir da década de 1990, foram adotadas técnicas sociais de administração e de controle que dão sustentação à degradação dos espaços públicos, priorizando regras que favorecem o mercado. A adoção de um sistema de decisões políticas e econômicas tem dificultado a capacidade de organização e de posicionamento da população. Assim, tanto o controle como a violência são utilizados para “[...] produzir a figuração da incompetência política da população, especialmente quando esta se organiza, se movimenta, aparece autonomamente” (PAOLI, 2007 p. 224). Sendo assim, são utilizadas de técnicas que

[...] se apoiam na validade abstrata das suas próprias fórmulas de competências – não apenas no modo técnico de implantar as políticas sociais, mas também na arrogante presunção de que existe um saber especializado imune ao movimento da política. [...] técnicas de controle e violência operam, portanto, num mundo esvaziado de política autêntica e de espaços públicos que poderiam acolhê-la, talvez até mesmo nos atos que criam dispositivos de participação popular voltados para formas democráticas de discussão e deliberação ampliadas, que, não obstante, podem ser eles próprios constituídos previamente por desenhos técnicos que delimitam a espontaneidade do debate e previnem transbordamentos indesejáveis. Em outras palavras, é possível que, no próprio ato em que se desenrola a discussão e a deliberação, cassa-se o ato original da política. (PAOLI, 2007, p. 225).

Trata-se, na concepção de Paoli (2007, p.226), de um “[...] vazio da política [...]” que, substituída pela violência e por um processo de gestão das populações, leva à ideia de ausência de um mundo partilhado por aqueles que o habitam. Isto implica em substituir os

[...] espaços públicos por estratégias de autolegitimação, ao nos convencer que, diante de nossa urgência, o conhecimento especializado de técnicas e fórmulas de intervenção está aí para resolver os problemas com eficácia e nos proteger do incerto (PAOLI, 2007, p. 226).

Para Diniz (1999), a eficiência governamental está respaldada na concentração, na centralização e no fechamento do processo decisório, priorizando um modelo de gestão baseado na eficácia e eficiência da máquina administrativa. Esse modelo exige o isolamento burocrático; isto significa que o Estado, necessariamente, deve se distanciar das pressões políticas e sociais. Ou seja, o isolamento pressupõe manter a sociedade distante das decisões, o que dificulta o controle sobre a coisa pública por parte da população. Dessa forma, o Estado e a sociedade passam a ser vistos como entidades polares que priorizam a lógica concentradora e discricionária do poder estatal, em detrimento dos canais legítimos de participação que a população vem conquistando.

Mais uma vez, a relação entre Estado e os segmentos sociais se dá de forma antidemocrática, prevalecendo o entulho autoritário que inibe qualquer movimento da sociedade na direção da partilha do poder. A situação tende a piorar quando se trata de interferir nos rumos do orçamento público, frente às estruturas de poder antidemocrática impostas à população. Há uma concentração da “[...] capacidade decisória nas elites técnicas enclausuradas na cúpula burocrática que deliberam e formulam políticas de grande amplitude, protegidas pelo sigilo e pela neutralização das instâncias de controle” (DINIZ, 1999, p. 101), o que tem favorecido o estabelecimento de modelos de gestão centralizadores. Ou seja, o orçamento público torna-se objeto de decisão exclusiva do Poder Executivo e de representantes do grande capital, cujas motivações não atendem os interesses coletivos.

Neste cenário contemporâneo, a intervenção estatal investe no capital e na despolitização da população, tornando desnecessária a opinião política do público. Sendo assim,

[...] na base da tecnocratização do governo, há o fato de a política ter sido engolida pela economia e esta, por sua vez, restringir-se a uma concepção estritamente monetarista e fiscal restritiva, além de manter um respeito totêmico a uma criação chamada simplesmente de ‘o mercado’, entidade poderosíssima, apesar de seus contornos indefinidos no que se refere ao público e privado. [...] a política autêntica é evacuada e sobra apenas sua referência, boiando no ar. [...] o efeito da anulação da política torna o país ingovernável, o que pode se ver quando, nas crises, não há mais o recurso da política para equilibrá-lo nem a possibilidade de reconstruí-la sequer como simulacro, pois também foi afundado o solo de um espaço público real. Nesse caso, a gestão distributiva é invocada em seu lugar, construindo pelas políticas públicas compensatórias, uma enorme clientela que, por sua vez, entra no lugar da cidadania (PAOLI, 2007, p.246-247).

Nesta lógica, o mercado se contrapõe à consolidação dos Conselhos, descaracterizando-

os como *locus* de lutas e espaços de contradições em torno de assuntos de interesse comum. A tendência é negar o dissenso e a contradição, excluindo a população de todo e qualquer processo decisório, cujo “[...] o empenho está em atribuir ao mercado a tarefa e a função de dar solução aos conflitos de interesses e às demandas sociais”. (DURIGUETTO, 2007, p. 217).

Assim, é esvaziado o debate crítico, inviabilizando o projeto político participativo do espaço público enquanto *locus* do fazer político e do confronto plural de ideias. Fortalece-se o projeto neoliberal ao se instigar as liberdades individuais, o que despolitiza as relações sociais e consolida a “[...] concepção ideal do pensamento antidemocrático contemporâneo” (NETTO *apud* DURIGUETTO, 2007, p. 91).

É urgente a rápida compreensão, por parte da população, de que os recursos arrecadados por meio de pagamento de impostos e contribuições devem ser revertidos para os diferentes segmentos sociais em forma de políticas públicas de qualidade. A baixa influência da população sobre as decisões em torno do orçamento público pode se expressar pelo seu distanciamento no campo decisório, pela prática tradicional de alijamento do direito de participar, bem como pelo baixo impacto político e naturalização do modelo de gestão pública burocratizado.

Neste contexto, o CMDCA tem se constituído como espaço de ambiguidade. Ora atende o interesse do poder constituído, ora sai em defesa dos interesses de crianças e adolescentes. Essa relação pendular entre Estado e Sociedade tem colocado em risco sua autonomia e legitimidade frente ao segmento que representa. A população, que naturaliza a falta de informação e se conforma com pouco conhecimento sobre gastos públicos, limita suas possibilidades de interferir na gestão pública. Em contraste, a população pode buscar formas de articulação e comunicação entre os cidadãos e o Estado, facilitando e promovendo o diálogo nos diferentes âmbitos de atuação, de modo a reduzir a distância entre Estado e a sociedade. Assim, espaços como o CMDCA podem reduzir a distância entre Estado e a sociedade, garantindo aos diferentes segmentos o controle social da gestão pública; esse controle é mediado pelo acesso à informação e se concretiza no ato de pressionar o Estado para que este socialize suas decisões.

A dimensão política do CMDCA passa pela efetivação do seu papel em enfrentar o viés assistencialista e o caráter focalizado, emergencial e setorial das políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes. Nesse sentido, torna-se urgente que o CMDCA se posicione politicamente em defesa de um orçamento público capaz de financiar ações de caráter universal, priorizando a perspectiva da criança e do adolescente enquanto sujeitos de direitos e em condição peculiar de desenvolvimento. Em uma sociedade em que a maioria deste segmento etário não tem sequer suas necessidades fundamentais de sobrevivência garantidas - seja em

razão do desemprego de seus pais, seja pelo trabalho informal ou ainda porque a renda é insuficiente para atender o sustento individual e/ou de sua família - o Estado precisa reconhecer que esta população não tem condições objetivas de reproduzir sua existência. Portanto, interferir nas decisões sobre os gastos públicos é definir a direção política das políticas públicas; informação e conhecimento devem perpassar as ações que visam fortalecer os sujeitos sociais e políticos no processo de decisão coletiva e no exercício da autonomia desta população.

A construção de uma nova cultura política e participativa é condição para a consolidação de práticas democráticas e organizadas, seja por parte do Estado ou da sociedade civil. Ao Estado, cabe a efetivação dos princípios básicos que norteiam o desempenho da Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e publicidade dos atos e decisões de caráter público. À sociedade civil organizada, cabe o controle social das ações da gestão pública, por meio da organização e participação, de modo a garantir a transparência e o interesse coletivo. A adoção desta nova cultura política implica na necessária superação das velhas práticas - muitas vezes, revestidas de uma roupagem moderna - tanto por parte dos segmentos sociais como por parte do Estado.

Portanto, o CMDCA tem como importante tarefa o enfrentamento das inúmeras situações de violação dos direitos de crianças e adolescente. Os Conselhos Municipais devem politizar as decisões acerca do destino dos recursos públicos; assim, são potencializadas estratégias contínuas de negociação que tencionam, política e administrativamente, as decisões vinculadas aos recursos que financiam as políticas sociais públicas. Desta maneira, o CMDCA deve avançar em práticas cotidianas que apontam para o efetivo exercício da participação e do controle social, com vistas a democratizar a gestão das políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes; nessa perspectiva, o orçamento público deve ser compreendido como um privilegiado espaço de disputa política.

O artigo 227 da Constituição Federal de 1988 estabelece uma nova ordem no trato de questões relativas à criança e ao adolescente, respeitando a sua condição particular de pessoa em desenvolvimento. O cumprimento da Doutrina de Proteção Integral passa a ser de responsabilidade do Estado, da sociedade e da família, fundamentado na perspectiva da promoção, defesa, controle social e fiscalização de políticas sociais e do orçamento público que as financiam. O CMDCA deve assumir a sua condição sociopolítica enquanto espaço estratégico coletivo de resistência em defesa intransigente dos direitos deste segmento etário na condição de Prioridade Absoluta.

3 Considerações finais

A expressão da dimensão política do CMDCA se coloca na direção contrária à proposta neoliberal, na medida em que trata de democratização e politização das decisões sobre os interesses coletivos. É o reconhecimento da dimensão política inerente aos Conselhos que irá contribuir no processo de ampliação e acesso de informações sobre a aplicação dos recursos que financiam as políticas públicas.

O reconhecimento do protagonismo e da dimensão política do CMDCA passa pela consolidação de uma gestão pública democrática; isto implica na responsabilidade de interferir nas decisões sobre o destino dos recursos públicos, prezando pelo desenvolvimento integral de crianças e adolescentes a partir de políticas públicas de caráter universal. Para atingir estes objetivos, é necessária uma maior mobilização e organização dos diferentes segmentos da sociedade civil, a partir de práticas e da adoção de ações dos diferentes atores sociais que podem contribuir para ampliar o acesso das classes populares às decisões acerca do orçamento público.

Embora o momento atual brasileiro ainda esteja marcado pela desqualificação do debate plural e democrático no âmbito dos espaços públicos, é preciso empreender o desafio e esforço coletivo no processo de consolidação dos direitos já inscritos nas legislações brasileira. É valorizando os espaços públicos, por meio de estratégias qualificadas de intervenção, que será possível a construção de uma cidadania ativa e participativa, respaldada pela ética política.

Assim, ao destacar o protagonismo e a dimensão política do CMDCA no processo de definição das prioridades do orçamento público, é determinante que os diferentes atores sociais compreendam a importância e o papel dessas instituições; os Conselhos devem se fundamentar na luta e no posicionamento político em defesa de maiores investimentos na área da criança e do adolescente. Para isso, o CMDCA precisa se constituir enquanto canal de construção de estratégias para viabilizar e consolidar o processo participativo acerca das decisões no âmbito do orçamento público.

É fundamental considerar que o grande desafio posto para a sociedade está no trato sobre direitos em um contexto neoliberal. O Estado vem se furtando em cumprir com suas obrigações no que se refere à ampliação de investimentos na área da criança e do adolescente. O maior desafio está na capacidade dos diferentes atores sociais tensionarem o Poder Executivo e o Poder Legislativo no processo de definição das prioridades a serem expressas nas peças orçamentárias. Nesse sentido, cabe aos Conselhos promover a qualificação dos diferentes segmentos da sociedade sobre o papel do orçamento público, para além de uma mera peça técnica, na definição dos recursos que financiam as políticas sociais. A capacidade argumentativa do debate político, orientado pela dimensão política, é um dos fatores determinantes na luta em defesa de maiores investimentos públicos, na perspectiva da

transversalidade das políticas sociais públicas. As necessidades e demandas de proteção de caráter universal devem ser asseguradas para o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes em sua condição de Prioridade Absoluta.

Referências

BAQUERO, Marcello. Cultura política participativa e desconsolidação democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 98-104, out./dez. 2001.

BATTINI, Odária; COLIN, Denise; FOWLER, Marcos. **Controle social, financiamento e democracia: a política de assistência social**. Curitiba: CIPEC/Fundação Araucária, 2003.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 14 ago. 2020.

BRAVO, Maria Inês Souza. Gestão democrática na saúde: o potencial dos conselhos. *In*: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira (org.). **Política social e democracia**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p.43-65.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia: o discurso e outras falas**. 11 ed. São Paulo: Cortez, 2006.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? *In*: Daniel Mato (coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES- Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

DINIZ, Eli. Globalização, democracia e reforma do estado: paradoxos e alternativas analíticas. *In*: RICO, Elizabeth de Melo; RAICHELIS, Raquel (org.). **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: Educ, 1999. p.91-103.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade civil e democracia: um debate necessário**. São Paulo: Cortez, 2007.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação política**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política: ideias para a reforma democrática do estado**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

OLIVEIRA, Francisco de. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. *In*: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia (org.). **Os sentidos da democracia**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1999. p.55-81.

PAOLI, Maria Célia. O mundo do indistinto: sobre gestão, violência e política. *In*: OLIVERIA, Francisco de; RIZEK, Cibele Saliba (org.). **A era da indeterminação**. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 221-256.

RAICHELIS, Raquel. Organização e gestão das políticas sociais no Brasil: desafios da gestão democrática das políticas sociais. *In*: CEAD- Centro de Educação a distância. **Capacitação em serviço social e política social: módulo 3**: política social. Brasília, 2000, p. 57-70.

RAICHELIS, Raquel. Articulação entre os conselhos de políticas públicas. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 85, p. 109-116, mar. 2006.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 2007.

WEFFORT, Francisco Corrêa. **Por que democracia?** São Paulo: brasiliense, 1984.