

FACULDADES INTEGRADAS DE TAQUARA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL
MESTRADO

EFICÁCIA DO CONSELHO MUNICIPAL DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO
ADOLESCENTE DE TAQUARA/RS NA FORMULAÇÃO E CONTROLE DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS INFANTOJUVENIS

DIOGO DA SILVA CORRÊA

Taquara

2021

DIOGO DA SILVA CORRÊA

**EFICÁCIA DO CONSELHO MUNICIPAL DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO
ADOLESCENTE DE TAQUARA/RS NA FORMULAÇÃO E CONTROLE DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS INFANTOJUVENIS**

Dissertação submetida ao Programa de Pós Graduação - Mestrado em Desenvolvimento Regional das Faculdades Integradas de Taquara, sob orientação da Prof^a. Dr.^a Aleteia Hummes Thaines e co-orientação do Prof. Dr. Daniel Luciano Gevehr.

Taquara

2021

Dedico este trabalho a minha companheira Cristiani Pandolfo e aos dois frutos do nosso amor, Vitor Pandolfo da Silva e João Vicente Pandolfo da Silva.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Ana Luiza da Silva Corrêa e Geraldo dos Santos Corrêa (in memoriam), agradeço por terem fornecido com amor a base para a formação da pessoa que hoje sou. À minha irmã, Luciana da Silva Corrêa, que foi a primeira das minhas tantas professoras e professores, aos quais também agradeço por todo o conhecimento compartilhado e me solidarizo com aqueles que, mesmo com carreiras sucateadas e sendo frequentemente atacados, atuam de forma exemplar para cumprir suas missões de educadores. À minha amada companheira, Cristiani Pandolfo, que deu todo apoio para que eu pudesse me dedicar aos estudos, sendo ouvinte dos meus anseios e inquietudes durante a pesquisa e, ainda, auxiliou brilhantemente nas revisões textuais.

Agradeço ao Conselho Municipal de Direitos da Criança e Adolescente de Taquara, na pessoa do presidente Fernandes Vieira, por permitir que a presente pesquisa pudesse ser realizada, bem como a todos os participantes das entrevistas que, mesmo no contexto de pandemia do novo coronavírus, foram receptivos e contribuíram para o enriquecimento do conteúdo da pesquisa.

Aos meus orientadores, Prof^a. Dr.^a Aleteia Hummes Thaines e Prof. Dr. Daniel Luciano Gevehr, que deram todo o suporte necessário para a construção da pesquisa, acreditaram na proposta de estudo e incentivaram, mesmo com as idas e vindas, na busca pela melhor estratégia de abordagem e aprofundamento do tema.

Na trajetória até aqui muitas foram as transformações proporcionadas pelos demais professores do PPGDR da FACCAT. Foram dois anos de muito aprendizado que me possibilitam a alcançar voos mais altos no conhecimento. Aos doutores Carlos Águedo Paiva, Carlos Fernando Jung, Egon Roque Frohlich, Dilani Silveira Bassan, Jorge Luiz Amaral de Moraes, Marcos Paulo Dhein Griebeler, Mario Riedl, Roberto Tadeu Ramos Moraes e Victor Fernandez Nascimento a minha gratidão por expandir meus horizontes nas áreas do conhecimento e pesquisa.

Não posso deixar de fora o agradecimento aos colegas de mestrado Angela Cristina Valentini Schiochetti, Caroline Ribeiro de Melo, Jober Keitel, Gustavo Wohlgemuth de Souza, Marcelo Lauer Mota, Mônica Juliana Facio e Ramão Edonil Dauinheimer de Carvalho, que também foram partícipes dessas transformações, considerando os nossos intensos debates sobre os temas trazidos às aulas.

Por fim, agradeço à minha amiga e colega de trabalho Janaína Luíza Ryppl Reis e à Dr^a Cinara Rosa Figueiró, que me possibilitaram o regime de trabalho telepresencial ao tempo das aulas, permitindo minha participação nas aulas que ocorriam nas sextas-feiras. Agradecimento que se estende aos demais colegas da 4^a Vara do Trabalho de Taquara Fernando Santinon, Karla Andrade, Magda Elis de Oliveira, Patrícia Garcia, Sabrina Silveira, Tiago Trevizani e Victor Capeletto, que supriram minhas ausências nesse período.

“A justiça prepara o habitat humano para o convívio pacífico e amigável. Abre a mesa – uma mesa redonda – para o diálogo e as negociações orientadas pelo desejo do acordo. A justiça é o mais socializante dos valores”

Zygmunt Bauman,

“A democracia não pode ser concebida somente a partir do funcionamento das instituições, mas da relação dele com a estrutura da vida coletiva, da vida associativa e das formas pelas quais as pessoas cooperam para a construção dos objetivos de uma sociedade”.

Leonardo Avritzer

RESUMO

A presente dissertação tem como tema os papéis desempenhados pelos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente. Sua finalidade é identificar o grau de eficácia desse espaço democrático (COMDICA) no município de Taquara, que está localizado na Mesorregião Metropolitana de Porto Alegre, no Estado do Rio Grande do Sul. Através dela busca-se compreender suas carências e potencialidades no desempenho de suas funções primordiais: formulação e controle da política infantojuvenil, a partir das respostas coletadas em entrevistas semiestruturadas com 10 conselheiros do COMDICA, 13 agentes integrantes do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) e a análise sobre 26 atas de reuniões do colegiado, compreendendo o período entre 2017 e 2019. Para atender os objetivos propostos, foi necessário a elaboração de uma metodologia com abordagem qualitativa. Para tanto, o autor elaborou um levantamento bibliográfico acerca do histórico de evolução dos Direitos infantojuvenis, dos elementos do debate conselhistas no Brasil, das teorias básicas sobre formulação e avaliação de políticas públicas e da articulação necessária para concretizá-las. Com base nesse levantamento, foi desenvolvido o instrumento de pesquisa contando com questões abertas, cujas respostas foram submetidas à análise de conteúdo. A principal técnica utilizada foi a de análise categorial e, de forma complementar, a técnica da análise de avaliação. Como resultado principal, apurou-se que uma eficácia do COMDICA é bastante limitada. Tal constatação vai ao encontro das respostas às questões norteadoras da pesquisa. A principal delas foi a que o COMDICA de Taquara não possui ferramentas que o condicione a formular a política infantojuvenil de forma satisfatória. A partir dessa fragilidade, todas as demais atribuições ficam comprometidas. Dessa forma, é difícil conceber o COMDICA como órgão central dessa política. Essa constatação é importante pela pluralidade das contribuições analisadas, já que é reafirmada por sua baixa capacidade de articulação SGDCA. Ainda que a articulação desse sistema seja responsabilidade de todos órgãos integrantes do sistema, os Conselhos Gestores dessa natureza foram pensados também para essa tarefa. Na medida em que essa articulação é mal feita ou inexistente, coloca-se em risco de inaplicabilidade a proteção integral e absoluta da criança e do adolescente, conforme reza o texto da Constituição Federal de 1988. Diante desses resultados, é possível concluir que o COMDICA necessita ampliar o debate interno sobre a política infantojuvenil municipal como um todo, e não de forma fragmentada, e reconfigurar algumas práticas que recoloca o foco no interesse público. Apesar disso, o colegiado enfrenta muitas adversidades externas e cumpre parcialmente algumas de suas funções básicas, reconhecidas pelo público a que se destinam.

Palavras-chave: Direitos da Criança e do Adolescente, Conselhos Gestores, Democracia Participativa, Articulação do SGDCA.

ABSTRACT

The present dissertation has as its theme the roles performed by the Municipal Councils for the Right of Children and Adolescents¹. Its goal is to identify the extend of efficacy of this democratic space (COMDICA)² in the municipality of Taquara, which is located in the Metropolitan Mesoregion of Porto Alegre, in the State of Rio Grande do Sul. Through that, it is sought to understand its shortcomings and its potentialities in the performance of its primary functions: formulation and control of children's and youth policy. To meet the proposed goals, it was necessary to develop a methodology with a qualitative approach. For this end, the author has elaborated a bibliographic survey about the history of the evolution of children's right, the elements of the advisory debate in Brazil, the basic theories about the formulation and evaluation of public policies, and the necessary articulation to materialize them. Based on this survey, it was developed the research instrument using open questions. Semi-structured interviews were conducted with 10 counselors of COMDICA, 13 Child and Adolescent Rights Guarantee System³ agents (SGDCA), and the analysis about 26 minutes of collegiate meetings, comprising the period between 2017 and 2019. This material was then submitted to content analysis. The main technique used was that of categorical analysis and, in a complementary way, the technique of evaluation analysis. As a main result, it was found that the effectiveness of COMDICA is quite limited. Such finding is in line with the answers to the guiding questions of the research. The main one was that COMDICA of Taquara does not have the tools to condition it to formulate the children's and youth policy in a satisfactory way. From this fragility, all the other attributions are compromised. Thus, it is difficult to conceive COMDICA as the central body of this policy. This finding, which is important by the plurality of the analyzed contributions, is reiterated by its low SGDCA articulation capacity. Although the articulation of this system is responsibility of all bodies who are integrated to the system, the Manager Councils of this nature were also imagined for this task. To the extent that this articulation is poorly made or does not exist, the integral and absolute protection of the child and the adolescent is put in risk of inapplicability, according to the Federal Constitution's text of 1988. Given these results, it is possible to conclude that COMDICA needs to broaden the internal debate about the municipal child and youth policy as a whole, and not in a fragmented way, and to reconfigure some practices that put the focus on the public interest. Despite this, the collegiate faces many external adversities and partially fulfills some of its basic functions, recognized for which they are intended.

KEYWORDS: Rights of Children and Adolescents; Management Councils; Participative Democracy; Articulation of the SGDCA.

¹ Conselhos Municipais dos direitos da Criança e do Adolescente.

² Acronym of Conselhos Municipais dos direitos da Criança e do Adolescente.

³ Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente; Acronym: SGDCA.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – “Engrenagens” do Sistema de Garantia de direitos da criança e do adolescente	61
Figura 2 - Relações estabelecidas entre o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Tutelar	69
Figura 3 - Mapa do Vale do Paranhana-RS	81
Figura 4 - Índice de desenvolvimento socioeconômico: série temporal dos municípios do Vale do Paranhana	83
Figura 5 - Resultado da análise de avaliação - Cumprimento de atribuições	108
Figura 6 - Resultado da análise de avaliação - Articulação do SGDCA	111
Figura 7 - Resultado da análise de avaliação - Valorização	115

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Elementos básicos dos conceitos de governo local, poder local, esfera pública e governança local	45
Quadro 2 - Modalidades de Avaliação de políticas públicas	75
Quadro 3 - População total	81
Quadro 4 - População com idade entre 0 e 17 anos de idade	82
Quadro 5 - Indicadores que compõem o IDESE: educação, renda e saúde	83
Quadro 6 - IDEB (2017) e número de estabelecimentos de ensino (2018) dos municípios do Vale do Paranhana	84
Quadro 7 - Principais atribuições do COMDICA - artigo 17 da lei n°. 1.095 de 1995	87
Quadro 8 - Atribuições complementares do COMDICA	88
Quadro 9 - Idade, formação e tempo de atuação no respectivo órgão dos entrevistados	90
Quadro 10 - Subcategorias de Análise	91
Quadro 11 - Lista de frequência de ocorrências nas categorias	92
Quadro 12 - Análise de avaliação - cumprimento das atribuições	108
Quadro 13 - Análise de avaliação – Articulação do SGDCA	110
Quadro 14 - Análise de avaliação – Valorização	114

LISTA DE ABREVIATURAS

CEDICA	Conselho Estadual de Direitos da Criança e Adolescente do RS
CMDCA	Conselho Municipal de Direitos da Criança e Adolescente
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNDI	Conselho Nacional dos Direitos do Idoso
CNPA	Conselho Nacional de Política Agrícola
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
CONANDA	Conselho Nacional de Direitos da Criança e Adolescente
CONCIDADES	Conselho Nacional das Cidades
DNCr	Departamento Nacional da Criança
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FEBEM	Fundações Estaduais do Bem-estar do Menor
FEE	Fundação de Economia e Estatística
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-estar do Menor
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LOS	Lei Orgânica da Saúde
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SAM	Serviço de Assistência ao Menor
SAM	Serviço de Assistência ao Menor
SIM	Sistema de Informações sobre Mortalidade
UNICEF	United Nations Children's Fund

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 CRIANÇA E ADOLESCENTE: DA INVISIBILIDADE AO RECONHECIMENTO COMO SUJEITOS DE DIREITOS	22
2.1 Direitos infantojuvenis: da invisibilidade até o seu reconhecimento amplo	22
2.2 Realidade brasileira	24
2.3 Elementos históricos de participação popular no Brasil	26
2.4 Influências da declaração universal dos direitos da criança	29
2.5 Influência dos movimentos sociais na abertura democrática de 1988	34
3 OS CONSELHOS GESTORES	43
3.1 Experiências históricas de conselhos gestores	43
3.2 Elementos de constituição do debate conselhistas	44
3.3 Caracterização dos conselhos gestores	48
3.3.1 Diferenciação entre os modelos de conselhos	49
3.3.2 Implementação	50
3.3.3 Composição	51
3.3.4 funcionamento interno	52
3.3.5 Atribuições básicas dos conselhos gestores	54
3.4 Conselhos gestores sob o prisma dos direitos infantojuvenis	59
3.4.1 CONANDA e CEDCA: atuação na articulação territorial	65
3.4.2 Conselhos Municipais de Direitos da Criança e Adolescente	67
3.4.3 Formulação de políticas públicas	71
3.4.4 Monitoramento e avaliação de políticas públicas	74
3.4.5 Articulação em rede	76
4 CONSELHO MUNICIPAL DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE TAQUARA-RS (COMDICA)	80
4.1 Caracterização do município de Taquara	80
4.2 COMDICA de Taquara	84

4.3 Inferências e interpretação	92
4.3.1 Subcategoria competências	93
4.3.2 Subcategoria formulação	100
4.3.3 Subcategoria monitoramento/avaliação	103
4.3.4 Análise de avaliação	107
4.3.5 Subcategoria dificuldades/potencialidades	116
CONCLUSÃO	126
REFERÊNCIAS	134

1 INTRODUÇÃO

Estudar qual a eficácia de determinado organismo e entender as razões de seus sucessos ou insucessos são tarefas imprescindíveis para verificar a sua pertinência dentro de cada contexto, especialmente nas questões públicas. Analisar se há concretização dos objetivos inicialmente propostos faz parte de uma avaliação mais ampla e complexa, que é complementada com aferição de eficiência e efetividade (JANUZZI, 2006). A presente pesquisa se dispôs a responder ao seguinte questionamento: o Conselho Municipal de Direitos da Criança e Adolescente do município de Taquara/RS (COMDICA) é eficaz nos seus papéis de formular e controlar a política de garantia de direitos do público a que se destina?

Partiu-se da premissa de que as crianças e os adolescentes são sujeitos de direitos, tendo em vista sua condição peculiar de pessoas em desenvolvimento e que, portanto, devem possuir prioridade absoluta em nossa sociedade, conforme prevê a Constituição Federal de 1988. Essas percepções nem sempre foram dessa forma configuradas e são conquistas de segmentos da sociedade que protagonizaram o movimento de defesa dos direitos da infância e da adolescência, se opondo às forças conservadoras que vigoravam sob a égide de um modelo punitivista e assistencial, orientado pelo Código de Menores de 1979 (CUSTÓDIO, 2008).

É importante destacar que o olhar para a criança e do adolescente foi se modificando gradualmente e através de muita movimentação social. Diferentemente do que houve em outras partes do mundo, que tiveram essa evolução como respostas às marcas dos pós-guerras, no Brasil vivenciou-se um entrelaçamento desses anseios com o processo de redemocratização do país, na década de 1980. A efervescência dos movimentos sociais que lutavam por direitos humanos trouxe ganhos imensuráveis para o processo democrático do país. A consolidação desses avanços se deu na Constituição Federal de 1988 e, mais tarde, no Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 (DURIGUETTO; FILHO, 2012).

O artigo primeiro da Constituição Federal de 1988 qualifica o Estado como Democrático de Direito, a partir de então, evidenciando a democracia participativa, considerando que o parágrafo único do referido artigo assegura uma democracia não apenas representativa: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”. Soma-se a esse fator, a responsabilização

compartilhada entre o Estado, a família e a sociedade pela proteção dos direitos infantojuvenis. Tal responsabilidade fica explícita no artigo 227 da Carta Magna e reafirmado posteriormente no artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente, assegurando que os direitos da criança e do adolescente serão efetivados com prioridade absoluta mediante qualquer situação (BRASIL, 1988; BRASIL, 1990). Para legitimar essa política, construiu-se o denominado Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) a partir da promulgação do ECA e, posteriormente, formalizado pela Resolução n. 113 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), de 19 de abril de 2006. Sistema previsto para articular e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil em torno da proteção desses direitos.

Passados os 30 anos desses dois diplomas legais, a garantia de direitos não está plenamente assegurada. Os números estatísticos das variadas violações de direitos infantojuvenis não só crescem, como se sofisticam. Violência física e emocional, negligência, trabalho infantil, homicídios etc. O número de homicídios de adolescentes do sexo masculino no Brasil, por exemplo, é maior do que em países afetados por conflitos, como Síria e Iraque, conforme dados oficiais do ano de 2015 (UNICEF, 2020c). O longo histórico de negligência com o desenvolvimento do capital social desse público, resultado das políticas empregadas antes da década de 1980, fomentou grande parte da já citada luta pela constitucionalização de mecanismos de controle e gestão que oportunizassem a participação popular, como é o caso dos Conselhos Gestores (FONTES, 2002; PINHEIRO, 2004; RIZZINI, 2011).

No caso específico, os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente são órgãos deliberativos e controladores da política infantojuvenil, a qual deve ser municipalizada e atender diretrizes nacionais. Além de ser o órgão central do SGDCA, suas atribuições estão voltadas à formulação, monitoramento e avaliação dessa política. Por essa razão, também são conhecidos como fóruns públicos, onde há a captação e negociação das demandas trazidas principalmente pelos segmentos mais vulneráveis socioeconomicamente. Sua implementação depende de leis ordinárias estaduais e municipais, conforme previsão expressa no inciso II do artigo 88 do Estatuto da Criança e adolescente (BRASIL, 1990).

Os CMDCA, presentes em 94,3% dos 5.570 municípios brasileiros, são compostos de representantes governamentais, indicados pelo chefe do poder executivo, e representantes da sociedade civil, escolhidos em fórum próprio dentre as entidades e

organizações não governamentais que executam programas de proteção e socioeducativos destinados a crianças e adolescentes.

Na pesquisa de Tatagiba (2002), foram analisados 45 estudos (dissertações, teses e relatórios produzidos por ONGs) que orbitavam o tema dos Conselhos Gestores nas áreas da saúde, assistência social e de direitos da criança e adolescente, a qual a autora buscou afinidades e semelhanças que pudessem “refletir um certo padrão geral perceptível na avaliação dos conselhos gestores”, concluindo que a grande maioria dos estudos tinham como objeto as relações internas dos Conselhos, como questões de democracia, potencial deliberativo e composição do órgão (TATAGIBA, 2002, p.56). Posteriormente, em 2015, uma nova revisão bibliográfica analisou pesquisas publicadas entre os anos 2000 e 2011, as quais, em certa medida, mantiveram o padrão de análise antes observado (ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015).

Avritzer (2010) coordenou a pesquisa “Projeto Democracia Participativa” que resultou no livro “A dinâmica da participação local no Brasil”, abordando estudos comparativos em vinte e nove cidades das cinco regiões brasileiras. Com foco de análise voltado ao potencial democrático e deliberativo dos Conselhos, o autor aponta a necessidade de se estabelecerem metodologias para melhor avaliar os avanços e percalços da participação social brasileira. O debate vem sendo deslocado para a promoção de uma nova agenda de pesquisa sobre instituições participativas (IPs) e sua efetividade (Pires e Lopes, 2010; CUNHA, 2010; Pires e Vaz, 2010), entre outros.

Portanto, a discussão dos aspectos relacionados ao papel e eficácia/efetividade dos conselhos ainda é pouco explorada nos estudos acadêmicos (FILHO; SANTOS; DURIGUETTO, 2012). Essa constatação é reforçada nas já avançadas análises sobre o funcionamento interno dos Conselhos (Santos Junior, Azevedo e Ribeiro, 2004; Avritzer, 2007; Almeida e Cunha, 2009) e suas potencialidades no que tange à participação democrática (Dagnino, 2002; Avritzer e Navarro, 2003; Farias, 2005). Nesse contexto, a literatura tem apontado a necessidade de mensuração dos impactos na sociedade a partir das intervenções dessas instituições. O objetivo é ampliar o horizonte de problemas a considerar. Isso significa analisar como se dão as conexões externa desses colegiados com as demais instituições e o público do seu entorno: “como forma de apreender o seu poder relativo e sua capacidade de funcionar como instância de democratização da política pública” (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 77).

Para Yin (2015), esses fatores se encaixam na situação em que a metodologia do estudo de caso é indicada, uma vez que exige estudo aprofundado de poucos casos,

levando à identificação de categorias de observação ante à complexidade encontrada ou à geração de hipóteses para estudos posteriores. É preciso destacar que a metodologia de estudos de caso proposta não representa uma “amostra” cujos resultados seriam generalizáveis para uma população (generalização estatística). Dessa forma, a partir de um conjunto particular de resultados, podem ser geradas proposições teóricas outras que seriam aplicáveis a outros contextos. A isto Yin (2015, p.45) denomina “generalização analítica”, que se espera alcançar após a análise e interpretação do conteúdo.

Dessa forma, tais elementos justificaram a escolha da temática acerca da eficácia e das relações externas estabelecidas pelo CMDCA, optando por analisar especificamente o colegiado do município de Taquara/RS. A ideia é demonstrar qual é sua capacidade de interferência na gestão da política pública. Por exemplo: se dados revelam baixa capacidade de se obter decisões fundamentadas para a elaboração, avaliação ou para a própria gestão da política ou que demonstrem ineficácia na articulação de redes de relacionamento dentro de sua respectiva área temática, como seria plausível esperar que um determinado Conselho produza com efetividade? (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016).

A definição de Taquara como recorte territorial para a pesquisa se justifica não só pela melhor acessibilidade aos dados primários, volume de dados a serem analisados e a profundidade que se pretendeu dar à pesquisa, mas por ser o autor membro da comunidade e participante ativo da sociedade civil organizada, sendo interesse estudar seu desenvolvimento sob diversos aspectos, principalmente o humano. Ademais, as Faculdades Integradas de Taquara (FACCAT) já foram sede estadual da política pública em Direitos Humanos Infantojuvenis, atuando como núcleo de formação continuada de conselheiros, o que coloca Taquara como potencial polo de conhecimento na área no contexto não só da região, mas do estado do Rio Grande do Sul.

O município faz parte da região do Paranhana, localizada na Mesorregião Metropolitana de Porto Alegre, distante a aproximadamente 90 quilômetros da capital do Estado do Rio Grande do Sul. A região é formada por etnias alemã, italiana e índios caingangues e compreende os municípios de Igrejinha, Parobé, Riozinho, Rolante, Taquara e Três Coroas. Taquara possui a segunda maior população dessa Região, segundo estimativa do IBGE de 2020, com 58.858 habitantes. No contexto da Região do Paranhana, a eleição do município de Taquara mostra-se essencial por ser o mais

antigo da região e ainda sendo considerado um polo regional⁴, além de ser o município que deu origem a todas as demais cidades do entorno.

A partir de uma observação inicial e a análise de pesquisas que se debruçaram sobre o tema “Papeis e eficácia dos CMDCA”, optou-se por não formular hipóteses, mas questões norteadoras que direcionaram a busca pela resposta ao problema de pesquisa: a) as competências básicas de funcionamento do CMDCA delineados no Estatuto da Criança e do Adolescente e nas Resoluções do Conselho Nacional da Criança e adolescente estão contempladas na legislação da cidade de Taquara?; b) o Conselho Municipal de Direitos da Criança e Adolescente de Taquara (COMDICA) formula e controla a política pública de direitos infantojuvenis?; c) os objetivos traçados na lei de criação do COMDICA são alcançados em que medida?; d) o COMDICA consegue atuar como articulador do SGDCA do município?

O objetivo geral foi analisar a eficácia do CMDCA na formulação e controle das políticas públicas infantojuvenis, tendo como recorte espacial o município de Taquara. Para tanto, formulou-se os seguintes objetivos específicos: 1) Conhecer a evolução dos direitos da criança e adolescente, principalmente no Brasil; 2) Compreender o papel pensado para os CMDCA na estrutura de proteção dos direitos infantojuvenis no Brasil, nas esferas Federal, Estadual e Municipal; 3) Investigar a eficácia do CMDCA de Taquara frente à legislação nacional e aos objetivos traçados na sua lei de criação quanto à formulação e controle das políticas públicas infantojuvenis; 4) Investigar o papel do CMDCA quanto à articulação do SGDCA.

A proposta metodológica utilizada foi de natureza básica, com objetivo exploratório explicativo, na medida em que se pretendeu observar e valorar fenômenos sociais a partir de um estudo de caso. Conforme Jung (2004), a pesquisa básica objetiva compreender os fenômenos e gerar conhecimentos básicos fundamentais. Ela está voltada à ampliação do conhecimento apenas e, além de adquirir novos conhecimentos, direcioná-los a amplas áreas com objetivo de solução de problemas reconhecidos.

Nessa abordagem trabalhou-se através de levantamento de dados e análise de conteúdo. Para o levantamento de dados, foi necessária a composição de um levantamento bibliográfico sobre o histórico da concepção da infância e adolescência,

⁴ Especialmente pelo histórico de referência regional proporcionando comércio e serviços de relativa complexidade nas áreas de educação, saúde, utilidade pública e comércio, que os diferenciam dos municípios vizinhos e ainda lhe asseguram uma proeminência nesses setores. Além disso, possui localização privilegiada. Destaca-se o entroncamento das rodovias estaduais RS 020, RS 239 e RS 115, situado na área urbana de Taquara, sendo ponto de ligação entre importantes regiões do Rio Grande do Sul – Serra Gaúcha, Litoral, Região Metropolitana e Vale dos Sinos (FACIO; CORRÊA; PAIVA, 2020).

especialmente no Brasil; levantamento documental, com a análise das atas de reuniões do COMDICA dos anos de 2017, 2018 e 2019. O referido lapso temporal foi eleito pelo autor, o que possibilitou analisar o potencial de planejamento de agendas e seus desdobramentos por prazos maiores;

Com base nessas informações, foram desenvolvidos dois instrumentos de pesquisa com questões abertas, considerando que os participantes da pesquisa, foram divididos em dois grupos: o primeiro foi composto pelos conselheiros de direitos integrantes do COMDICA, que responderam 11 questões abertas; o segundo grupo contou com agentes externos ao COMDICA e que fazem parte do SGDCA, que responderam 7 questões abertas.

A primeira parte do instrumento aplicado aos conselheiros do COMDICA buscou identificar se o órgão tem capacidade de interferir na formulação e controle das políticas públicas infantojuvenis, funções primordiais do colegiado e captar as percepções sobre os principais desafios e potencialidades do órgão. Na segunda parte, o objetivo foi descobrir as percepções sobre a necessidade de interrelação do COMDICA com os demais órgãos do SGDCA e qual é papel do colegiado nesse quesito. Já o instrumento aplicado aos integrantes do SGDCA teve idênticas questões que compuseram a primeira parte do instrumento aplicado aos conselheiros e, de modo complementar, uma questão buscando identificar se o órgão entrevistado compartilhava com o COMDICA dados estatísticos sobre violação de direitos eventualmente compilados.

As entrevistas de agentes que compõem estruturas externas ao COMDICA se justificaram na tentativa de captar suas percepções sobre o potencial e a eficácia desse Conselho, principalmente no que diz respeito às relações mantidas na tentativa de articular e coordenar a política de proteção, promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente. Dessa forma, foi possível fazer um cruzamento dessas informações com as falas dos conselheiros do COMDICA e com os documentos analisados, possibilitando conclusões baseadas em dados mais plurais sobre a eficácia do órgão estudado.

Portanto, foram realizadas entrevistas com os seguintes atores no município: 10 (dez) conselheiros do COMDICA; 4 (quatro) Conselheiros Tutelares; 1 (uma) representante da Secretaria da Educação do Município, 1 (um) representante da Secretaria da Saúde do Município; (1) uma responsável pelo CAPS municipal, 1 (uma) responsável pela unidade básica de saúde (UBS) responsável pelos atendimentos em

pediatria no município; (1) uma responsável pelo Centro de Referência da Assistência Social (CRAS); 1 (uma) promotora do Ministério Público Estadual de Taquara; 1 (um) Juiz do Juizado da Infância e da Juventude da Comarca de Taquara; 1 (um) responsável pelo Batalhão da Brigada Militar de Taquara e 1 (uma) responsável pela Polícia Civil de Taquara.

Ambos os questionários foram base para a análise de conteúdo da pesquisa sob aceção de Bardin (2011). Na análise do material, buscou-se classificá-los em temas ou categorias que auxiliam na compreensão do que está por trás dos discursos. Assim, produzir inferências de um texto para seu contexto social.

Na construção das subcategorias, foram estabelecidos critérios de inclusão para posterior análise das Unidades de Registro (UR). Conforme Bardin (2011), são unidades de segmentação ou de recorte, pelas quais se fazem a segmentação do conjunto do texto para análise. Podem ser definidas por uma palavra, uma frase ou um parágrafo do texto. A análise categorial (AC) das UR, sua codificação e quantificação foi realizada via software de análise da Atlas.ti 9. Nessa ferramenta foram analisados os dados quantitativos e qualitativos do estudo.

Dessa forma, seguiu-se as etapas de organização da análise: a) pré-análise, onde foram traçadas as primeiras ideias para a sistematização, que prevê a escolha dos documentos a serem analisados, a formulação das questões norteadoras e os parâmetros para a interpretação dos dados coletados; b) exploração do material consistiu na aplicação do plano sistematizado, com a construção das operações de codificação, estabelecendo as categorias e subcategorias de análise, bem como os parâmetros de sua construção; e c) tratamento dos resultados e sua interpretação, que é a última fase.

A técnica principal utilizada neste estudo foi a análise temática ou categorial, tentando levantar os “núcleos de sentido” das construções dessas falas. Assim, a presença, ausência ou frequência de aparição podem ser significativos ao objeto que se pretende analisar (BARDIN, 2011, p. 135).

Em complementação, utilizou-se a técnica da análise de avaliação. Chamada também de análise de asserção avaliativa, a técnica elaborada por Osgood, Saporta e Nunnally, citada por Bardin (2011), tem a finalidade de medir as atitudes do locutor quanto aos objetos de que se fala. Está vinculada aos aspectos da psicologia social e os conhecimentos sobre a noção de atitude, que é uma pré-disposição para formular opiniões de maneira organizada e estável. (BARDIN, 2011, p. 203). Embora o autor não

desconheça as críticas e as autocríticas abordadas pela própria autora⁵, a aplicação dessa técnica no presente estudo foi feita de maneira complementar, procurando apontar inferências que expressassem uma avaliação de eficácia do COMDICA, ajudando na análise global do objeto de estudo, conforme definido nos objetivos da pesquisa.

A técnica caracteriza as opiniões por sua intensidade e direção, elementos que possibilitam medir essas atitudes. A direção refere-se ao sentido de uma opinião dentro de sistema de dois polos antagônicos: favorável ou desfavorável, positivo ou negativo, otimista ou pessimista etc. Eventualmente podem existir entre os polos estados intermediários, neutros ou de ambivalência. Já a intensidade vai demarcar a força ou grau de convicção expressa na mensagem e que também faz parte dessa análise.

Para que sejam passíveis de técnica da análise de avaliação, os conteúdos precisam estar compostos de três elementos essenciais para análise: objeto de atitude (OA), que, no caso da presente pesquisa, é o COMDICA por ser o objeto a ser avaliado; os termos avaliativos com significação comum (TA), que são os predicados vinculados ao objeto. Podem ser adjetivos, substantivos, advérbios formados a partir de adjetivos ou verbos. Importante frisar que tais propriedades necessitam de certo consenso conceitual de sentido dentro do contexto dos participantes, evitando elementos ambíguos; e, por fim, os conectores verbais (c) que fazem a ligação ao enunciado os objetos de atitude e os termos de qualificação. A exemplo: O COMDICA (objeto de atitude) é (conector verbal) organizado (termo avaliativo). Identificados esses elementos, são definidas notas para o conector verbal e o termo avaliativo de cada sentença.

A definição das notas dos conectores (c) podem ser associativos, quando o verbo liga o sujeito ao seu complemento (direção positiva ou dissociativos, quando o verbo separa o sujeito de seu complemento (direção negativa):

Intensidade forte (+ ou - 3) é indicada pelo verbo “ser” ou “ter”, alguns verbos no presente, pela presença de certos advérbios do tipo “absolutamente” ou “definitivamente” tendo uma função de reforçar a ação do verbo. Intensidade média (+ ou - 2) é marcada por verbos que indicam iminência, parcialidade, probabilidade (exemplo, ele vai tentar) ou qualquer verbo que não esteja no presente. Uma intensidade

⁵ Há limitações quanto a aplicação do referido método, tendo em vista ser bastante trabalhosa, sendo que apenas o conteúdo manifesto explícito constrói a inferência, podendo haver sentidos e expressões escondidas por trás desse discurso recortado (BARDIN, 2011).

fraca (+ ou - 1) quando há uma relação hipotética ou pela presença de advérbios do tipo “ligeiramente”, “ocasionalmente”.

Já a definição de notas dos qualificadores necessitou de uma cautela ainda maior, embora a leitura flutuante e a codificação não tenham demonstrado a existência de fatores culturais entre os participantes que possam enviesar o sentido dos qualificadores utilizados. A escala, portanto, variou: entre os níveis positivos e negativos foram “muito”, “bastante” ou “pouco”. Exemplos: “muito honesta” (+3); “interessante” (+1); “atroz” (-3).

Por fim, a notação dos objetos de atitude se deu pela média do produto das notas de (c) e (TA). Para se obter um valor que fique dentro da escala de sete níveis, dividiu-se a média já referida por 3N (sendo N o número de temas; e “3” a amplitude da escala).

O estudo foi dividido em três capítulos. No primeiro, foi realizado um breve resgate histórico sobre a evolução do olhar para a infância e adolescência, detendo-se mais na realidade brasileira e correlacionando esses fatores com as mobilizações da sociedade civil que culminaram com a redemocratização do país. No segundo capítulo, são tratadas as questões gerais do debate em torno dos Conselhos Gestores, como aspectos históricos e elementos que fundamentam a existência desses espaços públicos. Após, são feitas considerações específicas sobre a singularidade dos Conselhos no âmbito da política de proteção de direitos da criança e do adolescente. No terceiro capítulo, é realizado o estudo específico sobre a eficácia do COMDICA de Taquara/RS, iniciado com uma breve caracterização do município onde está sediado o referido órgão, passando pelas especificidades desse colegiado e a análise da legislação municipal que o constituiu. Por fim, são discutidos e tratados os conteúdos primários levantados e correlacionados com a bibliografia que sustenta a presente dissertação.

2 CRIANÇA E ADOLESCENTE: DA INVISIBILIDADE AO RECONHECIMENTO COMO SUJEITOS DE DIREITOS

Considerando que o tema da presente pesquisa está centrado no principal agente da rede de proteção infantojuvenil, o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), é necessária uma abordagem inicial a partir do enfoque dos sujeitos que dão causa a sua existência. Para o melhor entendimento do contexto, o resgate histórico, ainda que breve, auxilia na compreensão da importância da temática.

2.1 Direitos infantojuvenis: da invisibilidade até o seu reconhecimento amplo

Desde a antiguidade, passando por distintos grupos sociais, a criança era desprovida de qualquer sombra de direito, cabendo ao pai, autoridade máxima da família, a decisão sobre a continuidade da vida do filho que poderia ser exposto ao abandono ou infanticídio, como era a realidade do direito romano (WEBER, 1999).

Tavares (2001, p.46) reforça essa concepção, onde a palavra filho, segundo alguns romanistas, significava muito mais poder do que paternidade propriamente dita, para além da relação parental e afetuosa de família do sentido atual: “Vivia sob o poder absoluto do seu senhor, o chefe do clã, pontífice e autoridade única no interior do lar, como coisa de sua propriedade, sendo, assim, objeto do Direito e nunca sujeito de Direito”.

O trabalho de Ariès (1981) oportuniza uma reflexão sobre o olhar para a infância como uma construção social representada de diversas formas ao longo do processo histórico, desde a sociedade medieval até a modernidade. O descaso com as crianças nos primeiros períodos analisados era evidente. A inexistência de representação pelas artes, segundo o autor, era uma das provas de que não havia um lugar na sociedade para a infância. Assim que as crianças tivessem condições de sobreviver sem as mães ou as ama-de-leite, já faziam parte do mundo dos adultos sem que houvesse qualquer distinção.

Muitas mães, principalmente as de classes abastadas, renegavam seus filhos à sorte das amas-de-leite com a alegação de que deveriam manter a sua beleza estética, sendo considerado indigno e repugnante o ato da amamentação, que as inferiorizavam social e moralmente. Inexistia na época um sentimento existencial que ligava pais e

filhos, sendo a família baseada na questão moral e social. Essa conduta coletiva gerava um completo descuido com a saúde dos recém-nascidos ocasionando, especialmente entre as classes mais pobres, altas taxas de mortalidade infantil, que, até o final do século XVIII, eram consideradas um fato social banal (ARIÈS, 1981).

A título de exemplo, a ideia de proteção à criança e ao adolescente, como sujeitos de direito, só apareceria bem mais tarde. Ela foi trazida à luz nos desdobramentos do final da Primeira Guerra, tendo como marco inicial a Conferência de Paz em Versailles, em 1919, quando se deu a criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Nesse momento aparecem as primeiras normas protetivas das crianças e adolescentes, como a proteção à maternidade e o estabelecimento de normas acerca da idade mínima e do trabalho noturno para jovens nas indústrias (NETTO, 2011).

Por sua vez, o conceito de proteção especial destinada à população infantojuvenil, ainda bastante menosprezada, seria reconhecido na Declaração de Genebra: uma movimentação internacional se manifesta expressamente sobre o tema, considerando os efeitos do pós-Primeira Guerra Mundial. Predecessora da Organização das Nações Unidas (ONU), a Liga das Nações inicia em 1924 a trajetória evolutiva internacional de recomendações aos Estados filiados, cujas legislações próprias deveriam beneficiar a população infantojuvenil (TAVARES, 2001).

Como se observa no histórico desse tema no Brasil Colônia, a indiferença dispensada às crianças e adolescentes não era muito diversa daquela vivida em outros países da Europa no período correlato. Algumas experiências italianas, espanholas e portuguesas, tais como a educação promovida por padres, baseada no binômio amor-repressão, com imposição de castigos corporais, e a criação das casas de caridade chamadas “Roda dos expostos”⁶, eram as respostas muito restritas a ações em torno do abandono, da exposição e do enfeitamento de crianças e adolescentes, demonstrando apenas o caráter reativo ao tema (CUSTÓDIO, 2009).

⁶ Tratavam-se de instituições que recebiam bebês através de dispositivos que tinha a forma de um tonel giratório que unia a rua ao interior do prédio, possibilitando que o abandonado recebesse um destino sem que o responsável fosse identificado (WEBER, 1999)

2.2 Realidade brasileira

O Brasil colonial, portanto, foi fortemente influenciado pela concepção de infância e juventude praticada naquela época na Europa. Com apelo eclesiástico, servia às famílias patriarcais, formando uma espécie de complexo infantil: a prole senhorial, a prole escrava e as crianças adotadas que se incorporavam como afilhados ou agregados. Essa relação era permeada pela dependência, uma vez que as crianças eram acolhidas por essas famílias que tinham, geralmente, interesse na mão de obra mais fiel e menos problemática que os escravos (SILVA, 2011).

A realidade que escravizava homens, mulheres e crianças se alargou no tempo até o início da repressão ao tráfico negreiro e a Lei do Ventre Livre, muito pela defesa da lavoura agroexportadora e do direito de propriedade (SODRE, 1998). Para Soares (2015), o contexto de dificuldade de recrutamento para as tropas brasileiras na guerra contra o Paraguai desde 1864 teve papel subjetivo e importante para impulsionar a edição de leis emancipacionistas. Em certa medida, afirma o autor, o Decreto n. 3.725, de 6 de novembro de 1866, que concederia liberdade aos filhos e às esposas dos libertos de guerra, reforçaria a edição da Lei do Ventre Livre, em 1871.

Em meados do século XIX, o sistema importado da Europa das “Rodas dos Expostos” recebia muitas críticas, especialmente pela Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro. A partir disso, o Estado passou a ter uma nova interpretação da presença infantil: os desvalidos como “menores”⁷ em oposição àqueles que possuíam infância ou eram parte da “infância concebida como produtiva”. Esse viés discriminatório e punitivista, exaltando os imperativos de ordem, foi se refletindo nas décadas posteriores, iniciando um processo de reconhecimento da infância como um problema de Estado e não só da família (CUSTÓDIO, 2009; PERES; PASSONE, 2010).

Apesar da falta de um aparato legal na época, ao longo dos séculos XVIII e XIX, lentamente, a criança começava a se constituir em um elemento de preocupação nacional, deixando de ser apenas objeto de interesse e preocupação do âmbito privado (Igreja e família): “A criança deixou de ocupar uma posição secundária e mesmo irrelevante na família e na sociedade, para ser percebida como um valioso patrimônio de uma nação – objeto de discurso político, inclusive” (COSTA, 2015, p. 43).

⁷ O termo “menor” será utilizado no contexto das doutrinas anteriores a da proteção integral por se tratar do termo adotado pela legislação respectiva e com sentido distinto dos termos criança e adolescente. Adiante, será exposto o sentido da menoridade e a reação jurídico-social ao que o termo representa, acolhida pela doutrina atual.

No contexto do final do século XIX, há elementos que confirmam o descompromisso estatal com a infância e com os direitos sociais como um todo. Apesar de apresentar características estritamente agrárias, iniciava-se no Brasil o fenômeno da industrialização, que mantia uma brutal desigualdade social (SOUZA, 2016). Conforme Souza (2016), lançar luz sobre como as estruturas de poder dessa época planejavam o desenvolvimento do país é imprescindível para a reflexão sobre as complexas vicissitudes brasileiras. Costa (2015), analisando os estudos registrados por Gilberto Freyre, ressalta que o pensamento social e histórico da formação do povo brasileiro e da concepção de infância está diretamente vinculado à história da formação social do Brasil.

A própria justificativa de impedir que fossem “sacrificadas milhares de crianças” exposta na lei que regulamentou o trabalho infantil ilustra o descaso com os direitos sociais. O Decreto n.º. 1.313, de 17 de janeiro de 1891, chancelou o recrutamento de crianças com idade a partir dos 12 anos para o trabalho na indústria. Segundo o artigo 4º do referido Decreto, poderiam ter uma jornada superior a sete horas diárias ao completarem 15 e 16 anos, respectivamente, os adolescentes do sexo masculino e feminino. A aprendizagem, prevista para ser desenvolvida apenas nas fábricas de tecidos, era legalizada a partir dos oito anos de idade (BRASIL, 1981). A fiscalização definida pelo próprio Decreto era deficiente, permitindo que a idade mínima fosse bastante desrespeitada. Além disso, a singularidade das crianças era completamente ignorada, na medida em que acabavam submetidas a jornadas de trabalho desgastantes, sendo expostas aos diversos riscos de acidentes em locais insalubres e perigosos (RAMOS, 2007).

A concepção punitivista e o caráter liberal da época não eram os únicos fatores que justificavam a leniência estatal no campo da legislação social. Barbosa (2016) afirma que a própria estruturação federal deficitária, a repressão desproporcional contra movimentos operários por parte das polícias estaduais e a ausência de participação popular na política, marca de quase toda a Primeira República, são fatores que influenciaram sobremaneira a não política social. O referido autor analisou as percepções da imprensa da época frente à regulamentação do trabalho infantil. Com as editoriais ligadas a grupos também com interesses liberais, as críticas ao ideário que compunha o Decreto n.º. 1.313 eram escassas. Pelo contrário, abordavam a regulamentação do trabalho infantil como algo necessário à produção e o desenvolvimento do país (BARBOSA, 2016).

Para compreender as estruturas sociais e a forma como a infância é tratada atualmente, é necessário considerar os sistemas coronelista, escravocrata, nacionalista e militar, os quais formaram nossa sociedade (COSTA, 2015). Por tais razões, propõe-se trazer alguns desses elementos da realidade brasileira em contraste com movimentos sociais que os combatiam, na tentativa de compreender as influências desses processos na própria concepção da infância e juventude no Brasil.

2.3 Elementos históricos de participação popular no Brasil

Embora não seja o objetivo da presente pesquisa fazer uma reconstituição histórica do processo de lutas da sociedade civil, pode-se apontar alguns elementos ilustrativos da relação entre os movimentos articulados no seu seio e o Estado. Eles, em certa medida, explicam as vertentes que deram origem aos espaços de participação social no Brasil catalogados na Constituição de 1988, como é o caso dos Conselhos Gestores. Ademais, esses acontecimentos se entrecruzam com própria evolução dos direitos infantojuvenis, a qual nesse capítulo vem sendo estudada.

A partir do século XX, a massa de trabalhadores urbanizados no processo de industrialização passa a se inspirar nos ideais em prol da melhoria das condições de trabalho. Essa mobilização forçava algumas mudanças no contexto de negação total de direitos, reconhecendo que isso estaria ligado à realização da justiça social já difundida em outros países. Dessa forma, houve um aumento dos movimentos sociais organizados que fizeram com que o Estado se manifestasse por meio de edição de instrumentos formais, arrefecendo o ambiente de conflito entre capital e trabalho (NASCIMENTO, 2004).

Mesmo assim, a realidade perversa das crianças e adolescentes se mantinha a pleno. Tal apontamento pode ser mensurado pelo baixo nível de escolarização, especialmente entre a população mais pobre, gerando um círculo vicioso de desigualdade socioeconômica que enraizou uma cultura geracional de pobreza muito complexa (SOUZA, 2016). Nesse período inicial de século, houve um crescente número de crianças pedindo esmolas, vendendo mercadorias ou furtando nas ruas das maiores cidades brasileiras. Para Londoño (1991), foi essa realidade que fez surgir o termo “Menor”, utilizado especificamente como sinônimo de “infrator, carente e abandonado”.

Esse ideário permeou o 1º Congresso Brasileiro de Proteção à Infância, realizado em 1920. Uma agenda sistematizada sobre a proteção social passou a ser debatida pela sociedade, assim como a regulamentação da assistência e proteção aos “menores abandonados” e “delinquentes”, desaguando no Decreto n. 17.943-A, de 12 de outubro de 1927 (PERES; PASSONE, 2010). O Código de Menores foi popularmente reconhecido como “Código Mello Mattos”, pois fora ele o primeiro juiz de menores da América Latina que presidia o Juizado de menores na capital federal, instância criada antes mesmo de uma regulamentação legal específica. A legislação era destinada às crianças que se encontravam em "situação irregular", conforme definição do seu objeto exposto no artigo 1º: “O menor, de um ou outro sexo, abandonado ou delinquente, que tiver menos de 18 annos de idade, será submettido pela autoridade competente às medidas de assistencia e protecção contidas neste Codigo.” (mantida a grafia original) (BRASIL, 1927)

A partir da leitura do referido artigo e dos que o seguem, é possível identificar terminologias pejorativas e preconceituosas com relação às crianças e adolescentes, uma vez que a lei tinha como função primeira definir qual a solução cabível nos casos dos menores abandonados ou que cometessem delitos, tendo um forte apelo coercitivo. São criados pelo referido diploma: o abrigo de menores, os institutos disciplinares – voltados às crianças do sexo feminino – e o conselho de assistência e proteção de menores que seria encarregado de promover a prevenção dos “[...] males sociaes e tendentes a produzir o abandono, a perversão e o crime entre os menores, ou compromette sua saude e vida, mas tambem de indicar os meios que neutralizem os efeitos desses males” (mantida a grafia original) (BRASIL, 1927).

Nas palavras de Faleiros (1995, p. 63), esse código incorporou “[...] tanto a visão higienista de proteção do meio e do indivíduo como a visão jurídica repressiva e moralista”. Custódio (2009) assevera que esse tratamento dispensado aos grupos infantojuvenis pode ser compreendido, em certa medida, pela influência da educação pela igreja, inaugurada na colonização do país, cujas práticas pedagógicas se replicaram diversas vezes ao longo da história:

Sem dúvida, as pioneiras práticas educacionais jesuíticas produziram a cultura do reconhecimento da educação como elemento indispensável na formação de crianças, todavia esta educação deveria ter como primado o controle e o disciplinamento, resultando em práticas pedagógicas repressivas, nas quais a (re)produção da violência institucionalizada é apenas uma das faces mais perversas e, lamentavelmente, ainda mantidas nas escolas atuais. (CUSTÓDIO, 2009, p.14)

Adentrando na chamada “Era Vargas”, na década de 30, há um arrefecimento nos movimentos sociais por parte do regime autoritário, restringindo qualquer iniciativa democrática, dada a centralidade do poder estatal. Em certa medida, essa era uma condição importante à pavimentação da “modernização capitalista conservadora”, que se retroalimentava no Estado corporativista. Às elites industriais eram reservados espaços de representação de interesses, principalmente por meio dos sindicatos corporativos e associações, os quais influenciavam a gestão do Estado através de órgãos consultivos. Ao contrário, os trabalhadores foram marginalizados dos debates e decisões e, mesmo depois da queda da ditadura getulista, seguiram sofrendo a repressão sem que houvesse força suficiente dos sindicatos e partidos ligados à causa operária (DINIZ, 1997; DURIGETO, 2007).

Em meio a esse contexto, o Código Penal Brasileiro é editado em 1940⁸, definindo a idade para a imputabilidade penal aos 18 anos. Quanto ao tratamento infantojuvenil, seguiu-se a prática higienista e repressiva, tendo como principal estratégia a contenção das crianças ou adolescentes destituídos de status social (PERES; PASSONE, 2010). Em pleno Estado Novo, houve a criação do Departamento Nacional da Criança (DNCr) e do Serviço de Assistência ao Menor (SAM), que faziam parte de uma política que tinha como meta a “preparação do futuro cidadão” (RIZZINI, 2011, p. 262).

Com a prerrogativa de fixar as bases da organização da proteção à maternidade, à infância e à adolescência, o DNCr foi instituído pelo Decreto n.º. 2.024, de fevereiro de 1940 (BRASIL, 1940), e vinculado ao Ministério da Educação e Saúde, tendo como competência, dentre outras, a realização de estudos sobre os problemas sociais da maternidade, infância e da adolescência e promover e fiscalizar as ações nessas temáticas no país (RIZZINI, 2011). O SAM⁹, vinculado ao Ministério da Justiça, foi concebido sob a forma de sistematizar o acompanhamento dos desvalidos e delinquentes, com função principal de interná-los em reformatórios e escolas de aprendizagem de ofícios urbanos. Porém, os resultados não foram os esperados:

O SAM, no imaginário popular, alcançou uma fama tal que a automaticamente nos remete à imagem de uma enorme estrutura cuja atuação representava mais uma ameaça à criança pobre do que propriamente proteção. “Escola do Crime”, “Fábrica de Criminosos”, “Sucursal do

⁸ Decreto-lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940.

⁹ Sobre as arbitrariedades ocorridas nesse sistema, Paulo Nogueira Filho, diretor do SAM entre 1954 e 1956, deixou uma obra extensa, intitulada Sangue, Corrupção e Vergonha: SAM (1956) (NOGUEIRA FILHO, 1956).

Inferno”, “Fábrica de Monstros Morais”, “SAM – Sem Amor ao Menor”, são representações que o órgão adquiriu com o tempo, notadamente a partir da década de 1950 (RIZZINI, 2011, p. 266).

Há que se pontuar que o período assistiu à promulgação da Constituição de 1946, que, dentre os direitos dos trabalhadores, como o salário-mínimo familiar, previa a proibição do trabalho de adolescentes menores de quatorze anos e a assistência sanitária e médica ao trabalhador e à gestante, bem como a previdência social. O texto Constitucional previa, ainda, a obrigatoriedade, em âmbito nacional, da assistência à maternidade, à infância e à adolescência (BRASIL, 1946). Foi considerada a primeira experiência democrática do país, dentro de uma lógica desenvolvimentista-nacionalista. O atendimento à infância caracterizava-se pela prática política que combinava ações assistencialistas, higienistas e repressivas (PERES; PASSONE, 2010).

As movimentações internacionais já se davam conta da necessidade de maior atenção, principalmente para a infância, o que acabava imprimindo certa pressão e influência na gestão do tema no Brasil, conforme se observará a seguir.

2.4 Influências da declaração universal dos direitos da criança

Como resposta às atrocidades vividas ao longo da Segunda Guerra Mundial e visando promover a cooperação entre as nações e o “progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade mais ampla”, formaliza-se em 1945 a Organização das Nações Unidas (ONU BRASIL, 2020). A partir dessa organização, outros órgãos a ela vinculados foram se instituindo, como, por exemplo, o Conselho Econômico e Social, o qual é composto de diversas comissões¹⁰ (ECOSOC, 2020).

Nesse contexto de tentativa de enfrentamento, principalmente, da situação de calamidade de muitos dos países invadidos e bombardeados, observou-se que dentre os grupos mais vulneráveis estavam os jovens e crianças. Muitos deles órfãos de guerra. Havia, portanto, a necessidade de criação de um órgão voltado especialmente a esse público para atuar, inicialmente, na Europa, no Oriente Médio e na China. Assim, foi instituído, em 1946, o *United Nations Children’s Fund* (UNICEF), no Brasil conhecido como Fundo das Nações Unidas para a Infância, por decisão unânime da Assembleia

¹⁰ No Conselho Econômico e Social existem as seguintes comissões: FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura); OIT (Organização Internacional do Trabalho); a OMS (Organização Mundial da Saúde); a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura); Conselho de Direitos Humanos. (ONU, 2020)

Geral da ONU (UNICEF, 2020). Aqui se observa novamente uma movimentação em prol dos direitos da criança e do adolescente motivada por uma séria crise de amplitude global, conforme destacado anteriormente no exemplo das ações do pós-Primeira Guerra.

Na Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, a infância foi acolhida como detentora de direitos específicos: “Artigo XXV [...] 2. A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio gozarão da mesma proteção social.” (ONU, 1948, p.13). Mais tarde, em 1953, as ações do UNICEF foram ampliadas pela ONU para que chegassem a crianças e adolescentes em todo o mundo, integrando-as ao sistema permanente da organização.

Em 1959 a Assembleia Geral da ONU adota a Declaração Universal dos Direitos das Crianças (UNICEF, 2020b), que trazia em seu bojo recomendações básicas, como direito à igualdade, à proteção para o desenvolvimento e contra a exploração, à alimentação e moradia, dentre outros. Seus princípios, então, seriam defendidos pela UNICEF, que já se fazia presente no Brasil desde 1950, com a criação de um escritório em João Pessoa – PB.

No Brasil dessa época, o Estado centralizador e a estrutura de “exclusão das massas dos níveis de decisão” começaram a ser questionados com o objetivo de cobrar reformas de base em prol das camadas populares. O golpe militar, a partir de 1964, havia inviabilizado o possível “desenvolvimento econômico-social” por vias democráticas, que vinham se desenhando até então. Os mecanismos de mobilização, organização e representação popular foram duramente reprimidos (DURIGUETTO, 2007). Conforme Fagnani (2005), além da repressão aos movimentos sociais e suas pautas, a ditadura militar revelou-se como ambiente perverso de privatização do espaço público, no qual os interesses empresariais e clientelistas tinham acesso privilegiado aos processos decisórios e as políticas sociais ficaram ainda mais dependentes da vontade do poder central, o que suspendia por completo os mecanismos democráticos tradicionais de representação política e de controle social.

O tratamento dispensado ao público infantojuvenil, voltando ao foco repressivo, enfrenta opiniões contraditórias sobre as motivações e eficácia. Frente às impiedosas críticas não só da opinião pública, mas dos próprios dirigentes, em dezembro de 1964, os militares extinguem o SAM e criam a Fundação Nacional do Bem-estar do Menor

(FUNABEM) com a pretensão de ser o reverso do sistema anterior (PERES; PASSONE, 2010; VOGUEL, 2011).

À Fundação caberia o desafio de “formular e implantar a política nacional do bem-estar do menor, mediante o estudo do problema e planejamento das soluções, a orientação, coordenação e fiscalização das entidades que executem essa política”, conforme o artigo 5º da lei 4.513 de 1º de dezembro de 1964 (BRASIL, 1964). Ligado diretamente ao presidente, a FUNABEM cercava-se de um Conselho Nacional composto por representantes¹¹ do governo e diversas outras entidades¹², além de três pessoas de notório saber acerca da temática da proteção da família e do menor. O rompimento com métodos adotados pelo SAM inspirou-se na Declaração dos Direitos da Criança, prevendo ações que visavam a reintegração dos infantes ao ambiente familiar.

A FUNABEM passou a ser uma estrutura centralizada que repassava recursos e as normas de funcionamento às Fundações Estaduais do Bem-estar do Menor (FEBEM) que foram implementadas nos estados que se dispuseram a cumprir os preceitos e ideologias da Fundação Nacional. Considerando a tentativa de criar um sistema de “reciclagem do menor atingido pelo processo de marginalização”, o internato voltava ao centro do debate, muito pela herança do próprio SAM (VOGUEL, 2011). De fato, a questão infantojuvenil configurava-se como “questão social” da época: de acordo com o relatório da CPI da Câmara dos Deputados, 1/3 das crianças e adolescentes viviam em estado de marginalização (BRASIL, 1976). O dado assusta, uma vez que 52,93% da população era da faixa etária dos 0 aos 19 anos, de acordo com o Censo de 1970 (VOGUEL, 2011).

Esse compromisso formal ante aos princípios da Declaração Universal dos Direitos da Criança revelou-se ainda mais contraditório. A política de contenção seguia moldes militaristas com o lema de “Promoção Social” e “em defesa da família”. Era contra os supostos preceitos leninistas que por meio de agentes internacionais

¹¹ Seis representantes do Poder Executivo, designados pelo Presidente da República, pelos Ministros da Justiça e Negócios Interiores, Educação e Cultura, Trabalho e Previdência Social, Agricultura e Saúde (BRASIL, 1964).

¹² Um representante por entidade: Ordem dos Advogados do Brasil, designado por seu Conselho Federal; Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE); Conselho Federal dos Assistentes Sociais (CFAS); Legião Brasileira de Assistência (LBA); Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC); Serviço Nacional de Aprendizagem industrial (SENAI); Serviço Social Internacional (SSI); - União das Associações Familiares (UNAF); Associação Brasileira de Crédito Agrícola Rural (ABCAR); Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB); Conferência dos Religiosos do Brasil (CRB); - Confederação Evangélica do Brasil; Confederação das Entidades Representativas da Coletividade Israelita do Brasil.

planejavam degenerar os jovens para adesão à “revolução comunista” (VOGUEL, 2011, p. 301). Esse ambiente acabou propiciando a posterior edição do mais repressivo Código de Menores, em 1979. Esse diploma legal estava ancorado no mesmo conceito de “menor” enquanto indivíduo que se encontra a margem da sociedade e do Estado (PERES; PASSONE, 2010). Ele reforçava um discurso específico estigmatizado da infância: a “menoridade” necessitava de controle social, vigilância e repressão (CUSTÓDIO, 2008, p. 24).

Por outro lado, discordando da referida contradição, Matos (2016) assevera que a Declaração dos Direitos da Criança influenciou positivamente o Código de Menores, inaugurando, em certa medida, a doutrina da proteção integral, quando destaca a necessária proteção prioritária àqueles que eram privados de um desenvolvimento essencial, “levando à ideia de que o menor de idade é objeto tutelado do Estado, diminuindo, assim, a responsabilidade da família” (MATOS, 2016, p. 217).

Por sua vez, Leite (2005) reconhece o reforço preconceituoso ao termo “menor”, legitimado pelas políticas de controle social, vigilância e repressão:

A partir de uma análise sistemática do Código de Menores de 1979 e das circunstâncias expostas, podem-se extrair as seguintes conclusões quanto à atuação do Poder Estatal sobre a infância e a juventude sob a incidência da Doutrina da Situação Irregular: (i) uma vez constatada a “situação irregular”, o “menor” passava a ser objeto de tutela do Estado; e (ii) basicamente, toda e qualquer criança ou adolescente pobre era considerado “menor em situação irregular”, legitimando-se a intervenção do Estado, através da ação direta do Juiz de Menores e da inclusão do “menor” no sistema de assistência adotado pela Política Nacional do Bem-Estar do Menor. (LEITE, 2005, p. 14)

Na perspectiva da tutela, que propiciava os sistemas punitivos inquisitórios, Zafaroni (2003) aponta: “O tutelado sempre o tem sido em razão de alguma inferioridade (teleológica, racial, cultural, biológica etc. Colonizados, mulheres, doenças mentais, minorias sexuais etc. foram psiquiatrizados ou considerados inferiores, e, portanto, necessitados de tutela.” (mantida a grafia original).

O Brasil dos anos 70 realizava uma rápida e complexa urbanização, criando uma dinâmica mais propícia e diversificada para a organização de movimentos associativos, que obrigavam os aristocratas a mesclar a repressão já cotidiana com alguns atos de negociação frente às pressões não só operárias (DURIGUETTO, 2007), mas de atores de classe média que reagiram para ter voz em questões como planejamento urbano, saúde e educação (AVRITZER, 2012). Ou seja, ainda que o novo Código de Menores tenha sido considerado repressivo por alguns autores, pode se inferir que sua edição se

deu em meio a um contexto em que as reivindicações sociais começam a ganhar mais espaço no debate público.

Movimentos de religiosos e de atores sociais engajados apontavam a necessidade de acolhimento da infância e juventude marginalizada. Eles contavam com o apoio de juristas e legisladores na denúncia de um Estado ineficiente no campo social (SOUZA, 2016). A situação da infância se agravava nos primeiros anos da década de 1980. Rizzini (1995), que coordenou a sistematização de uma série de pesquisas na América Latina sobre os meninos e meninas de rua, ilustra esse cenário:

O tema rapidamente popularizou-se nos anos 80, tomou conta da mídia, ocupou telas e jornais, provocou a compaixão de uns e a ira de outros. [...] Por um lado, grupos organizaram-se de forma surpreendente e conquistaram importantes mudanças ao nível da legislação e da ação junto à infância marginalizada, numa demonstração de profunda solidariedade humana, por outro lado, muitos voltaram-se contra as próprias crianças, partindo da indiferença em relação ao problema para atitudes de franco apoio às propostas de privação de liberdade. (RIZZINI, 1995, p.99-100)

Mesmo assim, as deliberações acerca da infância e da juventude se davam sem um espaço institucionalizado de participação da sociedade civil. As decisões de gabinetes, aparelhados e extremamente burocráticos, baseavam-se na disciplina como principal critérios de eficácia dos programas de assistência aos menores (SOUZA, 2016).

O período pré-Constituição de 1988 propiciou um acentuado crescimento na mobilização e organização de movimentos sociais autônomos. Eles se estruturaram basicamente por setores da esquerda ou de oposição ao regime militar. Segundo Avritzer (2012), nesse momento há uma maior compatibilidade do ideário da sociedade civil brasileira com o debate internacional tentando se estabelecer com independência do Estado, adotando, de certa maneira, uma ideia geral de autonomia própria do sindicalismo.

Para Duriguetto (2007, p.163), a sociedade civil ganhava notoriedade pelo caráter inovador e que aspirava aos mecanismos de democracia direta e por ser sinônimo de resistência à ditadura: “[...] a relação entre Estado e sociedade civil era vista de forma antagônica, em que uma das partes acabaria sendo capturada pela outra”. Segundo Souza (2010), o Estado perverso de Ditadura Militar, não só no Brasil, mas em outros países da América Latina, fez germinar a efervescência de movimentos de oposição, concentrada em torno da sociedade civil.

As organizações não governamentais de defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes estavam em consonância com esse sentimento, cobrando ações que fossem

ao encontro do projeto da Convenção dos Direitos da Criança da ONU. Elas se somavam às vozes das frentes populares de associativismo comunitário, de saúde, de reforma urbana e quase todos os movimentos com a presença de ativistas da igreja católica (DURIGUETTO, 2007). Nesse momento, efetivamente havia uma luta social de contestação ao Estado que cobrava melhorias na condição de vida da população (SOUZA, 2010).

Segundo Gohn (2007, p.56), esse cenário de maior debate sobre participação social ganhou mais força com a ascensão ao poder de uma parcela considerável da oposição às elites tradicionais. A autora aborda a questão como “um novo paradigma” nas ações coletivas. Estariam elas imbuídas na tarefa de construção de um modelo de participação cidadã. No amplo movimento da “participação popular na Constituinte”, observou-se uma sistematização das demandas populares, que antes eram vistas apenas em atividades de rua. Naquele momento, as propostas elaboradas a partir desses grupos foram direcionadas aos canais institucionais, gerando as emendas populares (DURIGUETTO, 2007, p.162). Por esse motivo, destaca-se uma mudança de rumos, pelo menos nos grupos mais hegemônicos: a sociedade civil abrindo mão parcialmente de sua autonomia para reivindicar participação da gestão da coisa pública.

2.5 Influência dos movimentos sociais na abertura democrática de 1988

Embora fosse nítida a demarcação de espaços entre os movimentos sociais e o Estado, o aprofundamento democrático, mais notadamente a partir de 1985, fez com que o anseio anterior por ações do Estado fosse substituído pelo desejo de participação social com o elemento da interdependência (SOUZA, 2010), tema central para o debate dos conselhos gestores, como veremos adiante.

Para os movimentos sociais, a constituição e participação em conselhos poderia significar um momento de organização e de direção das lutas políticas dispersas e fragmentadas. As conquistas parciais poderiam acumular-se em posições de poder e explicitar-se no conjunto do tecido social. (GOHN, 2007, p.75)

Entre outros fatores, o movimento que influenciou bastante a conjuntura de mudanças políticas foi o debate da saúde pública. Havia uma pressão pela descentralização da gestão e dos recursos, capitaneada por governadores de oposição

eleitos em 1982. O movimento sanitarista tinha uma robusta articulação nacional¹³, auxiliando no processo de distensão nas negociações e abertura democrática (FAGNANI, 2005; AVRITZER, 2008).

Duriguetto (2007, p.155), ao analisar o novo contexto democrático brasileiro nesse período, aponta que a participação da sociedade civil no Estado seria um elemento de construção de uma “democracia de massas” que possibilitaria uma reestruturação deste em contraponto à gestão da coisa pública unicamente nas mãos da burguesia política. Além disso, essa inflexão estaria no campo da justiça social, na medida em que as demandas populares teriam espaço de acolhimento na estrutura estatal e que a cidadania poderia, sim, ser obtida numa “arena de lutas” mais ampla. Porém, essas relações democráticas dependeriam das definições das “regras do jogo” e do potencial deliberativo dos movimentos sociais.

Por essas nuances, o rearranjo mundial do capitalismo, que passou pelas políticas de ajuste neoliberais impostas por organismos internacionais, também deve ser considerado nesse contexto de alterações de rumos. Tais orientações para as políticas econômicas e sociais foram acolhidas pelos governos brasileiros logo depois, como o ideário de refluxo do Estado e primazia do mercado, desregulação e privatização (DURIGUETTO, 2007). Santos Junior, Azevedo e Ribeiro (2004) e Duriguetto e Filho (2012) concordam que esse processo de mudança na dinâmica do capital global se antagonizava à implementação do projeto democrático previsto na Constituição de 1988. Há que se considerar o nítido contraste entre o “social-liberalismo”, que primava pela redução dos fundos públicos para o financiamento das políticas sociais, e o princípio da universalidade das políticas públicas sociais, por exemplo.

Souza (2010, p.175) aponta que o processo de requalificação do debate em torno da participação situou-se no deslocamento da categoria a que se destinam as reivindicações: não seria mais a “comunidade” nem o “povo”, mas a sociedade de forma mais ampla e formada por diversos interesses, não mais apenas dos grupos excluídos e marginalizados. Para Avritzer (2012, p. 13), pelo processo difícil de transformação do conceito de sociedade civil, “é melhor, heurística e politicamente, considerar a ampla gama de atores e objetivos que constituem a sociedade civil brasileira como uma instituição pluralista”.

¹³ Em 1982, foi instituído o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde (Conass), como uma associação civil sem fins lucrativos, de direito privado e que veio a ser um ator importante na luta pela reforma sanitária. (CONASS, 2020)

A Constituição Federal de 1988 representa, assim, a coroação desse processo de institucionalização das relações entre Estado e sociedade civil, atribuindo relevância à participação da sociedade como princípio do próprio movimento constituinte, ao instituir vários dispositivos nas esferas públicas de âmbitos federal e local com desígnios de promover a ampliação e execução de direitos sociais (GOHN, 2007; DURIGUETTO, 2007; ROCHA, 2008; SOUZA, 2010;).

A descentralização das decisões, que deu capacidade de atuação para governos subnacionais, é tema central do novo desenho federativo exposto na Carta Magna. Ela também tem ligação com o movimento em prol da maior participação social, na medida em que as competências e recursos para aplicação das políticas públicas são repassadas para o âmbito local, que ficam, portanto, mais próximas do público a que se destinam (SOUZA, 2010). Dessa forma, o governo local passa a conviver com a valorização ao poder local¹⁴, não podendo ser confundido com as velhas relações de clientelismo e coronelísticas, mas estando assentado num direito positivado (DURIGUETTO, 2007).

Para Duriguetto (2007), numa perspectiva otimista, o poder local ganha importância por ser o encarregado de fortalecer e ampliar os processos democráticos e o próprio exercício da cidadania. Processos esses que foram pensados, em certa medida, como estratégia de superação de limites da democracia representativa, valorizando a sociedade civil, por conta da sua capacidade de mobilização, organização e de intermediação de interesses.

A chamada “democracia participativa” tem vinculação umbilical com a cidadania, princípio geral adotado pelo poder constituinte de 1988, abrindo espaços de representação popular, como os conselhos gestores paritários, deixando de ser meros espaços opinativos e oportunizando atuações em nível de deliberação sobre políticas públicas (GOHN, 2007, p. 83).

A formalização dos espaços democráticos, no que tange às políticas de direitos infantojuvenis, foi trazida no § 7º do artigo 227 da Carta Magna, que vincula o atendimento dos direitos da criança e do adolescente aos dispositivos elencados no artigo 204¹⁵ do mesmo diploma legal. Com a ressignificação das diretrizes das ações

¹⁴ No capítulo seguinte será destacada a diferença entre governo local e poder local dentro dinâmica da teoria política.

¹⁵ Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II - participação da população, por

governamentais da assistência social, introduzindo a participação da população através de organizações representativas (BRASIL, 1988), abriu-se a possibilidade de atuação da sociedade, para além do sufrágio universal, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. Tratou-se, portanto, de um revés na gestão institucional, historicamente centralizada no governo federal (SOUZA, 2009).

Para além do campo democrático aberto no texto constitucional de 1988, dentre outros inúmeros avanços sociais, o caput do artigo 227 mostra-se um efetivo resultado dessas reivindicações sociais em benefício da criança e do adolescente:

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. (grifos do autor) (BRASIL, 1988)

É inegável que uma ruptura paradigmática conduziu o debate social sobre os direitos infantojuvenis para o campo dos direitos fundamentais. Para além da formalidade, os princípios contidos na estrutura da teoria da proteção integral, pressupondo uma necessária interdisciplinaridade, prospectaram profundas mudanças conceituais, inclusive de linguagem, na possibilidade de atuação descentralizada e de um caminho para produção de novas realidades sociais (CUSTÓDIO, 2008; KESKE, 2015; SOUZA, 2016).

Na perspectiva de Machado (2003), a referida doutrina inseriu as crianças e os adolescentes, definitivamente, no rol de sujeitos de direitos:

[...] mais do que isso, norteia-se pela noção de que crianças e adolescentes são seres humanos que se encontram numa situação fática peculiar, qual seja, a de pessoas em fase de desenvolvimento físico, psíquico, emocional, em processo de desenvolvimento de sua potencialidade humana adulta, e que essa peculiar condição merece respeito e para tal há de se compreender que os direitos fundamentais de crianças e adolescentes são especiais em relação aos direitos dos adultos (há necessidade de direitos essenciais especiais e de estruturação diversa desses direitos). (MACHADO, 2003, p. 50)

No plano internacional, assistiu-se à reafirmação do marco paradigmático, que é a Doutrina da Proteção Integral¹⁶. Diferentemente da Declaração de Genebra de 1924 e

meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 1988).

¹⁶ A Doutrina da Proteção Integral implica, sobretudo: 1 - A infância e a adolescência admitidos como *prioridade imediata e absoluta*, exigindo uma consideração especial, o que significa que a sua proteção deve sobrepor-se a quaisquer outras medidas, tudo isso objetiva o resguardo de seus direitos fundamentais; 2 - O princípio do melhor interesse da criança, este princípio não deve ser visto de uma

da Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1959, que sugeriam princípios que não obrigavam os Estados-partes, a Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989, tem natureza coercitiva. Há a exigência de que cada Estado signatário observe às respectivas normas, sob pena de sofrer sanções que vão desde uma carta de repúdio à exclusão da organização (FALCÃO, 2017).

São hoje 196 países Estados-partes (ONU, 2020b) que, de uma forma mais efetiva, se responsabilizaram por gerir políticas públicas (também com os acordos de cooperação) para a criança e de cumprir as medidas previstas dentro de um “movimento de carácter emancipatório” (FALCÃO, 2017). Fruto de uma década de debates, a Convenção se coloca como modelo global¹⁷ base de cuidado com as crianças:

[...] a Convenção representa um consenso de que existem alguns direitos básicos universalmente aceites e que são essenciais para o desenvolvimento completo e harmonioso de uma criança. Representa, em definitivo, o instrumento jurídico internacional mais transcendente para a promoção e o exercício dos Direitos da Criança. (PEREIRA, 1992, p.67)

Com a ratificação da Convenção sobre os Direitos da Criança em 24 de setembro de 1990, o Estado brasileiro comprometia-se com todo o arcabouço jurídico de proteção infantojuvenil, estando em consonância com as conquistas sociais da Constituição Federal de 1988.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (Lei n.º. 8.069, de 13 de julho de 1990) apresenta-se, portanto, como resposta à falência do Código de Menores de 1979. Conforme Silva (2005), embora tenha sido promulgado em um contexto privilegiado, principalmente internacional, o ECA não foi uma dádiva do Estado, mas uma construção histórica de lutas sociais, aqui já mencionadas, tendo como protagonistas os

forma fantasiosa ou sonhadora, mas como algo concreto, considerando que cabe à família, portanto aos pais ou responsáveis garantir-lhe proteção e cuidados especiais; ressalta-se o papel importante da comunidade, na sua efetiva intervenção/responsabilização com os infantes e adolescentes, daí decorre a criação dos Conselhos Tutelares e, ainda, a atuação do Poder Público com a criação de meios/instrumentos que assegurem os direitos proclamados; 3 - Reconhece a família como o grupo social primário e ambiente “natural” para o crescimento e bem-estar de seus membros, especificamente das crianças, ressaltando o direito de receber a proteção e a assistência necessárias, a fim de poder assumir plenamente suas responsabilidades dentro da comunidade na idade apropriada (FALCÃO, 2017).

¹⁷ Posteriormente, o governo brasileiro ratificaria a Convenção Americana de Direitos Humanos ou Pacto de San José de Costa Rica (Decreto número 678, de 6 de novembro de 1992), que expõe a necessidade de proteção da criança americana por parte da família, da sociedade e do Estado (art. 19). Este tripé de atenção aos direitos infantojuvenis se soma as possibilidades de demanda de indivíduos e demais interessados junto à Comissão Interamericana de Direito Humanos e, por conseguinte, à Corte Interamericana de Direitos Humanos. Este movimento de regionalização da proteção dos direitos humanos é relevante para a afirmação de que é preciso reconhecer garantias e abrir caminhos para a compreensão das necessidades locais, observando as características tradicionais dos povos abarcados pelo o sistema (VERONESE, 2017).

movimentos pela infância, dos setores progressistas da sociedade política e civil brasileira.

Em seu artigo 1º, já se observa a mudança de concepção, de forma explícita e taxativa, com a adoção da doutrina Proteção Integral: “Esta Lei dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente.”, inaugurando o reordenamento institucional nessa temática (BRASIL, 1990). Certamente, os efeitos da nova doutrina sugeriram novas construções e trouxeram novos problemas (CUSTÓDIO, 2008). Por outro lado, tem-se valores, princípios, regras e métodos radicalmente opostos ao “Direito do Menor”, marcando o novo paradigma teórico, conforme Kunh:

A transição de um paradigma em crise para um novo, do qual pode surgir uma nova tradição de ciência normal, está longe de ser um processo cumulativo obtido através de uma articulação do velho paradigma. É antes uma reconstrução da área de estudos a partir de novos princípios, reconstrução que altera algumas das generalizações teóricas mais elementares do paradigma, bem como muitos de seus métodos e aplicações (KUNH, 1994, p. 136).

Conforme o art. 8º e seus parágrafos, o início da proteção integral ocorre com aquele que ainda não nasceu, mas já fora concebido, ou seja, o nascituro, quando é assegurada à gestante o atendimento pré-natal, perinatal e pós-natal integral no âmbito do Sistema Único de Saúde. Interpretando a principiologia do ECA, pode-se destacar: os fins sociais, o bem comum, os direitos e deveres individuais e coletivos e a condição da pessoa humana em desenvolvimento (VERONESE, 2017).

No bojo do referido Estatuto estão presentes mecanismos de promoção de redes de proteção de direitos e efetivação de políticas públicas focadas na busca pela formação ética, reflexiva e emancipadora de crianças e adolescentes como cidadãos (KESKE, 2015). Inaugurou-se, assim, um sistema que se fundamenta em três eixos principais: promoção de direitos, defesa de direitos e controle social (CUSTÓDIO, 2008).

A conjuntura que demandava a descentralização e a municipalização da gestão da coisa pública privilegiou a adoção da característica globalizante da proteção integral. A ideia foi de que as transformações sociais necessitavam de estratégias pensadas em rede e não de forma fragmentada (CUSTÓDIO, 2008). Portanto, a inovação metodológica trazida no ECA é apresentada no artigo 4º, reforçando a multiplicidade de responsáveis pela proteção infantojuvenil:

É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida,

à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária (BRASIL, 1990).

De forma diversa ao que era estabelecido no Código de Menores, o estatuto define que a responsabilidade de assegurar tais direitos não fica a cargo apenas da família, mas também do Estado e da sociedade em geral. O artigo 86 destaca a necessidade de articulação entre esses atores: “A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.” (BRASIL, 1990).

Além de superar a fragmentação, a estrutura em rede sugere que se evite a sobreposição das ações, o imediatismo e o personalismo. Em sentido mais amplo, essa rede pressupõe:

[...] a existência de programas e projetos construídos coletivamente, vinculados ao poder público e/ou a sociedade civil com vistas a promover a construção da cidadania que, enquanto conquista coletiva dos direitos sociais e políticos, promove a superação das vulnerabilidades”. (ARAGÃO, 2011, p. 79)

Por consequência, essa sistemática tem importante influência no avanço do aparato legal em prol não só da infância e juventude, mas da sociedade como um todo. Pode-se citar a Lei Orgânica da Saúde (LOS), Lei Federal n.º. 8.080/90, a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), Lei Federal n.º. 8.242/91, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei Federal n.º. 8.742/93, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei Federal n.º. 9.394/96, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar (LOSAN), Lei Federal n.º. 11.346/06, a Lei da Primeira Infância, Lei Federal n.º. 13.257/16.

Para Keske (2015), o avanço da legislação pertinente aos Direitos da Criança e Adolescente no Brasil está na mudança da forma como o Estado e a sociedade concebia a questão, representando uma guinada positiva que reconhecia a complexidade do tema a ser enfrentado. Assim, abandonava-se uma atuação eminentemente repressiva e focada na adequação das condutas delituosas dos menores de idade por meio do Código de Menores, que não primava pela garantia dos seus direitos fundamentais e discriminava parcela significativa de um público vulnerável a violações de toda ordem.

Portanto, dentro dessa radical mudança de paradigma que permitiu à criança e ao adolescente não serem mais tratados como objeto do direito, mas sim como pessoas em

desenvolvimento dotadas de direitos originários, está a criação de espaços de participação social na formulação e acompanhamento das políticas públicas assecuratórias desses direitos.

A título de ilustração da complexidade da temática infantojuvenil, as estatísticas recentes de violação de direitos desse público no Brasil são assustadoras. Segundo dados do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN) do Ministério da Saúde, o número de casos notificados de assédio sexual contra crianças e adolescentes saltou de 1.272 em 2009 para 10.027 em 2018. Já as notificações de estupro cresceram em um ritmo ainda mais acelerado: 2.633 em 2009 e 22.645 casos em 2018. Ressalta-se que esses números são dos casos efetivamente notificados, podendo ainda ser maiores (FUNDAÇÃO ABRINQ, 2020b).

Além disso, o Brasil figura entre os cinco lugares do mundo com mais casos de homicídios de adolescentes, tendo Fortaleza como a cidade mais violenta do país, com 10,94 homicídios para cada 1000 adolescentes. Segundo dados oficiais do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) do Ministério da Saúde, no ano de 2017 ocorreram 65.602 homicídios no Brasil, o que corresponde aproximadamente 31,6 mortes por cem mil habitantes. O número de homicídios de adolescentes do sexo masculino no Brasil é maior, inclusive, do que em países afetados por conflitos, como Síria e Iraque. Conforme dados de 2015, 11.403 adolescentes de 10 a 19 anos foram assassinados no Brasil, dos quais 10.480 eram meninos. No mesmo período, na Síria, um total de 7.607 meninos morreram, a maioria em decorrência da guerra. No Iraque, foram registradas 5.513 mortes de meninos no mesmo período, em decorrência da violência (UNICEF, 2020c).

Embora o país tenha avançado em termos de legislação e na própria mudança no olhar para esses sujeitos em desenvolvimento, dados como esses, dentre outros vários¹⁸, demonstram a necessidade de institucionalização de mecanismos sociais que garantam os direitos já conquistados, bem como se evite o retrocesso social.

A criação dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos Tutelares, portanto, deve-se à necessidade de que esse sistema fosse implementado aos moldes das garantias sociais, conforme preconiza o §7º¹⁹ do artigo

¹⁸ Aqui se pode citar as diversas outras formas de violência física e emocional a que são submetidas as crianças e adolescentes, bem como a questão da desigualdade social que tem outras diversas consequências de acessibilidade aos serviços básicos de cidadania etc.

¹⁹ Art. 227 [...] § 7º No atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no art. 204 (BRASIL, 1988).

227 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). A institucionalização desses mecanismos passou a propiciar, pelo menos legalmente, a ação popular no âmbito governamental, por meio das representações da sociedade civil, descentralizando a gestão da proteção do público infantojuvenil (SILVA, 2005).

Embora de maneira não exaustiva²⁰, esse breve resgate histórico ajuda a compreender o processo de construção da concepção de infância no Brasil. De fato, ele está intrinsecamente vinculado à história da formação social e dos caminhos democráticos trilhados no país, os quais não foram construídos linearmente, mas de forma contraditória e fragmentada (DAGNINO, 2002). Da mesma forma, a trajetória que levou a população infantojuvenil da completa indiferença para a condição de seres dotados de direitos é marcada pelas drásticas mudanças culturais, o autoritarismo e as crises dos pós-guerras.

Percebe-se que, em momentos de crise política e/ou econômicas, a movimentação social aglutina forças para reivindicações básicas de cidadania, como: reforma agrária, casa própria, redução da tarifa dos transportes públicos. Nesse primeiro momento, há a luta pela autonomia perante o Estado. Posteriormente, por situações de cooptação de alguns movimentos ou pelos próprios anseios que vão se amoldando às conjunturas, há uma mudança significativa em torno do debate sobre a participação da sociedade. As demandas reivindicatórias ganham uma pluralidade maior e passam a buscar a abertura de espaços dentro da estrutura da gestão pública, historicamente centralizadora e repressiva.

Esse movimento reivindicatório por descentralização e cogestão política fomentou a institucionalização de espaços públicos de interlocução, bem como a mobilização e participação social de diversos setores da sociedade civil em torno da temática da criança e do adolescente. Os debates acerca das políticas públicas necessárias à proteção, promoção e controle social desses sujeitos em desenvolvimento, em todos os níveis da Federação, passam (ou deveriam passar) pelos Conselhos de Direitos da Criança e Adolescente, tema central da presente pesquisa e que será mais bem analisado no capítulo que segue.

²⁰ O autor não desconhece que outros tantos elementos influenciaram a construção histórica descrita.

3 OS CONSELHOS GESTORES

Neste capítulo pretende-se abordar a institucionalização dos Conselhos destacando os elementos que os caracterizam historicamente, as atribuições que lhe foram conferidas em lei e os desafios para sua implementação. A intenção é trazer apontamentos e questionamentos de alguns estudiosos do tema acerca do funcionamento dos Conselhos e refletir quanto às possibilidades e limites de sua existência enquanto formuladores e controladores das políticas públicas.

Inicialmente, os Conselhos serão caracterizados de forma geral e, posteriormente, o foco se volta às especificidades aos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, objeto deste estudo.

3.1 Experiências históricas de conselhos gestores

A estruturação de conselhos como espaços de participação da sociedade na gestão da coisa pública aparece entre os séculos XII e XV como forma de organização política de municípios em Portugal. Esse modelo é replicado posteriormente nas diferentes localidades e na sede da Coroa portuguesa no Brasil, seguindo o antigo modelo de assembleias de notáveis comuns à administração portuguesa. Segundo Gohn (2007), os conselhos que se notabilizaram na história foram: Comuna de Paris (1871); os conselhos dos soviets russos (1905); na Alemanha (1918); na cidade italiana de Turim (1919), antiga Iugoslávia (1950).

Um elemento comum a todos esses conselhos era a iniciativa eminentemente operária e popular. Em geral, os anseios estavam vinculados à busca por uma alternativa à lógica do capitalismo, tensionando para que outras formas de poder fossem alcançadas pela autonomia e autodeterminação. Bem diferente dessa realidade, os conselhos norte-americanos nas décadas de 60 e 70 reuniam grupos de pessoas em associações para defesa de interesses consumeristas e locais. Apesar de terem origens comunitárias, essas organizações se pautavam pela formação de *lobbies* de pressão frente aos governos em defesa de seus interesses específicos (GOHN, 2007).

Segundo Gohn (2007), as primeiras experiências de conselhos se deram em São Paulo inicialmente com os conselhos comunitários que eram criados pelo poder público, mediante decretos, com o objetivo de fazer a mediação entre os movimentos sociais e o governo. Entretanto, a burocracia estatal paulista acabou acolhendo esses movimentos,

despolitizando o debate e apenas catalogando as pautas reivindicatórias, colocando em prática a velha administração conforme as “prioridades de gabinete”. Esse modelo se repetiria durante os anos 80 com as novas tentativas por parte do poder público de fomentar os conselhos “de organização natural”, procurando fugir da institucionalização e confiando-lhes apenas caráter opinativo (GOHN, 2007).

Os debates em torno da participação da sociedade no controle do Estado se acentuaram na década de 1990 por conta de todo o processo histórico de movimentação social que culminou na Constituição Federal de 1988. Eles ganham maior importância com o agravamento dos problemas sociais e a falta de capacidade de gestão deles pelo Estado. Participação, portanto, iluminava um sentimento por mais democracia e eficácia nos resultados das políticas públicas (TATAGIBA, 2002). Apesar de uma proliferação de conselhos em várias cidades, os debates sobre os objetivos, competência, forma de organização e atribuições eram polêmicos e já apareciam como desafios a serem enfrentados (GOHN, 2007).

Na visão de Tatagiba (2002), independentemente dessas polêmicas, o foco central era a mudança do padrão de gestão centralizada e excludente, reivindicando mais transparência, responsabilidade e mais canais de controle social. Além disso, os mecanismos de participação dificultariam as corriqueiras “confusões” entre o interesse público e os interesses de grupos que rodeiam e influenciam o poder estatal, obrigando o Estado a negociar propostas com os demais grupos sociais.

3.2 Elementos de constituição do debate conselhistas

É preciso ressaltar que a gênese dos Conselhos Gestores está na participação sociopolítica, sendo uma das formas de materialização desse termo tão antigo quanto a democracia. Para a área das ciências sociais, “participação” é categorizada desde os primórdios, sendo tratado pelos seus clássicos autores, como Max Weber e Frederick Parsons. Na sociologia, ela ganha destaque como medida de cidadania e se aproxima com uma necessidade que os indivíduos têm de pertencer aos “[...] mecanismos informais de integração social nas redes societárias” que são espaços de criação de identidade coletiva” (GOHN, 2007, p.28).

Segundo Gohn (2007), para entender a origem dos conselhos, é necessário destacar, de forma não exaustiva, elementos básicos de alguns conceitos da ciência política: governo local, poder local, esfera pública e governança local.

Quadro 1 - Elementos básicos dos conceitos de governo local, poder local, esfera pública e governança local

Conceito	Elementos
Governo local	O foco é no poder político dos gestores, praticamente sem a ideia de participação deliberativa da sociedade. Considerava-se que a existência de uma elite dotada de racionalidade a habilitava para os pleitos políticos, privando a sociedade de massa dessa participação, por ser vista como mera consumidora. A tarefa do governo local seria sustentar a governabilidade na tentativa de combinar a gestão social, econômica, administrativa e política, tendo como principal tarefa a de manter o mercado funcionando em prol da competição.
Poder local	Trata-se de um conceito mais abrangente e que acaba influenciando bastante o de governo local: poder econômico e social de algumas famílias, por exemplo. Até 1990, no Brasil essa influência poderia ser percebida, geralmente, na base territorial de um ou mais municípios. Após a difusão de ideias mais comunitárias do associativismo e da redefinição da cultura (antes acessível apenas às elites), o poder local ganha outros contornos, passando a ser considerado sinônimo de “força social organizada”, abrindo espaços para o <i>empowerment</i> da comunidade com destaque para a participação das ONGs do Terceiro Setor.
Esfera pública	É o espaço de interatividade entre os mais variados grupos organizados da sociedade, tendo uma natureza essencialmente política argumentativa, trazendo para debate os problemas coletivos da sociedade, em contraste com a segmentação de temas e demandas específicas. Com os processos de globalização e aplicação de políticas neoliberais, mais notadamente a partir da década de 90, retiram-se do Estado a capacidade de controle de questões ambientais e socioeconômicas, por exemplo. Nesse espaço é que a atuação da esfera pública se alarga e reconfigura seu papel de maior importância no contexto da gestão. Nesse espaço, temas antes exclusivos da esfera privada, passam a ser publicamente expostos ao debate: mulher, cotidiano doméstico etc.
Governança local	Trata-se de uma replicação em menor escala (municípios e regiões) do conceito de governança global, que prevê a articulação de fóruns e cooperações internacionais, inaugurando um novo padrão de gestão dos bens públicos, deixando de estar atrelada exclusivamente ao aparato estatal. Dessa forma, a interação entre os elementos do governo local e dos poderes locais propõe uma alternativa aos problemas de governabilidade. Essa relação é tida como fundamental dentro de uma lógica de buscar um “bom governo” (com caráter mais prescritivo do que crítico/analítico).

Fonte: Adaptado de Gohn (2007, p. 30-41)

Ainda que não seja foco central da pesquisa, analisar esses elementos expostos no quadro 1 auxiliam na compreensão desse amplo sistema no qual se insere o debate sobre os Conselhos Gestores.

De certa forma, tomando como exemplo o caso brasileiro, pode-se apontar um percurso histórico constituído por governos locais, centralizadores da gestão pública voltada à manutenção do capitalismo, estando em compasso com detentores do poder local, que, não raras vezes, eram os próprios mandatários do governo local, com influência econômica, cultural e social. O poder local, após avanços e retrocessos, deixa de ser hegemônico e passa a ter novos detentores, fruto da atuação dos movimentos sociais que reivindicavam melhorias em diversas áreas sociais. Essas disputas forçam mudanças e acomodações entre as classes dominadas e dominantes. Tais inflexões, segundo Duriguetto e Filho (2012, p.210), se justificam porque: “a política de Estado não apresenta apenas os interesses dos dominantes; ela incorpora, também, certos interesses dos dominados até o limite da manutenção da dominação”.

Nesse contexto, busca-se na definição de Habermas (2003) a concepção de esfera pública como o espaço da crítica argumentativa e deliberativa e da democratização da autoridade e do poder político, distinguindo-se e sendo local de pressões tanto do Estado quanto do mercado. Ela, portanto, possui autonomia e capacidade de acolher a participação de um amplo número de atores sociais que, em tese, têm a real dimensão dos problemas locais, nela é que se expressam de forma mais fidedigna as “forças sociais territorialmente localizadas” (GOHN, 2007, p.36). Essas forças podem, em certa medida, apontar melhores formas de solução para problemas locais, tornando-se peças importantes na dinâmica da gestão pública que, com os limites da governabilidade, permite e se utiliza de articulações com os demais atores da esfera pública.

Habermas (2003b) aponta a institucionalização dessa “periferia interna”, a qual é composta por diferentes instituições com variadas funções estatais delegadas, como a imprensa e as universidades. Elas passaram por um processo que se iniciou nas construções informais do conceito de esfera pública vinculado com a formação de opinião pública, desaguando no amplo conceito de democracia procedimental e deliberativa, quando alcançam o patamar da institucionalização e legitimação, como é o caso dos espaços deliberativos dos Conselhos Gestores.

Santos Junior, Azevedo e Ribeiro (2004) apontam que a relação Estado x Sociedade Civil está ancorada em 4 princípios: a) representatividade das instituições do

Poder Executivo (democracia representativa) b) compromisso político do governo com o espaço deliberativo do conselho; c) organização da sociedade, como forma de representação semidireta dos anseios de setores sociais; d) representatividade e autonomia das organizações sociais em relação ao governo, observando, de fato, o interesse da seus representados.

Ressalta-se que essas relações se dão, necessariamente, em meio a tensões e conflitos, como já abordado no capítulo anterior. O encadeamento deles pode ser considerado uma mescla entre a conquista de espaço de participação de grupos organizados da sociedade e estratégias de recomposição de poder por parte de grupos políticos e econômicos:

Enquanto os primeiros buscam democratizar os espaços conquistados, por meio de lutas pelo acesso às informações e por igualdade nas condições de participação, priorizando sempre a cidadania e a questão dos direitos, os últimos lutam por atribuir aos novos atores um perfil de cidadão/consumidores, destacando apenas suas obrigações, ressignificando a cidadania pelo lado dos deveres (GOHN, 2007, p.39).

Avritzer (2007) e Almeida, Carla e Tatagiba (2012) concordam que a dimensão representativa da sociedade civil se apresenta como uma das respostas à emergência de uma pluralidade de discursos, muitas vezes, não contemplados pela via da representação eleitoral. A autorização para representar, nesse caso, não vem pelo voto, mas pela afinidade temática. A experiência dessas organizações na dinâmica das políticas públicas gera legitimidade para participar do debate e das decisões a serem pactuadas.

A composição de um espaço plural e paritário, com representação das organizações da sociedade civil e das agências do Estado, representa “o elemento que responde pela natureza pública e democrática desses novos arranjos deliberativos” (TATAGIBA, 2002, p.54). Flores (2009) vai além, entendendo que o alargamento dos espaços deliberativos com a participação de diferentes atores é questão crucial para consecução dos Direitos Humanos. Para o autor, a democracia deve ser vista como um processo de construção de um “espaço público de empoderamento”, no qual se permita que uma variedade de experiências transite pelo debate público e que dele “sobressaiam a mutabilidade e as possibilidades de modificação e transformação”. A partir disso, o autor ressalta a criação de oportunidades para a formalização de garantias sociais, econômicas e culturais “nos quais a voz e o voto sejam efetivados por meio da maior quantidade possível de participação e decisão populares” (FLORES, 2009, p. 63).

Para Sen (2010), há uma relação intrínseca entre democracia e desenvolvimento, pois a ampliação das condições de escolha e de liberdade são fundamentos básicos da construção de valores e normas de convivência social. Na perspectiva de fugir do economicismo, Sen (2010, p. 55) alerta que o conceito de desenvolvimento é antes “[...] um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam”. Essas liberdades representam condições básicas, como evitar a fome e a subnutrição, além de capacidades associadas a saber ler e ter participação política. Elas, portanto, possibilitam a expansão de outras liberdades, representando a real finalidade do desenvolvimento (SEN, 2010, P. 58).

O desafio para essa pluralidade de interesses e valores distintos é encontrar mecanismos que permitam a participação de todos os atores envolvidos, considerando suas eventuais desvantagens em sustentar suas posições. A baixa capacidade, e até mesmo a incapacidade, para incidir nas correlações de força que conformam o jogo político em suas áreas específicas é abordada pela literatura, como, por exemplo, Carlos Montano (2010)²¹, Da Silva Leal (2013) e Lavallo, Voigt e Serafim (2016).

Situar o tema em estudo dentro do debate mais amplo instrumentaliza a pesquisa e tornam mais claros os desafios e limites que se colocam para os Conselhos Gestores, como é o caso da presente análise. É nítido o potencial transformador desses espaços de participação conquistados pela sociedade civil. Por outro lado, são grandes e numerosos os percalços para sua real efetivação dentro das estruturas democráticas no país, considerando todo o contexto histórico de sua formação e de disputas.

3.3 Caracterização dos conselhos gestores

Boa parte dos estudiosos da temática dos Conselhos Gestores de Política os concebem, de fato, como evolução positiva na gestão pública, mesmo que existam limitações em vários aspectos. A literatura sobre a temática em estudo avançou bastante nas últimas décadas (Draibe, 1998; Tatagiba, 2002; Dagnino, 2002; Santos Junior,

²¹ Para esse autor é utópica a ideia da ampliação da democracia por meio do desenvolvimento e participação da sociedade civil. Montano define esse fenômeno sob a perspectiva “possibilista” e ilusória de que a participação de outros atores efetive mudança social, pois inexorável é a dependência da dinâmica econômica e política que permeiam o Estado e o mercado. Na sua visão, esse debate se mostra como uma armadilha do neoliberalismo para afastar a centralidade do trabalho e das contradições das classes sociais, romantizando a busca por interações, consensos e parcerias em prol de um “bem comum”, não se levando em consideração que a esfera social é contraditória e conflituosa.

Azevedo e Ribeiro, 2004; Gohn, 2007; Avritzer, 2010; Almeida e Tatagiba, 2012; Duriguetto e Filho, 2012; Buvnich, 2014; Almeida, Cayres e Tatagiba, 2015; Lavalle, Voigt e Serafim, 2016). A pretensão neste subcapítulo é abordar as linhas gerais comuns ao contexto dos Conselhos Gestores, principalmente atentando para os aspectos internos. Embora o presente estudo tenha a pretensão de analisar também as conexões externas dos conselhos, julgou-se fundamental abordar alguns dos problemas estruturais tratados por esses e outros autores, cujas leituras se tornaram obrigatórias no debate sobre os Conselhos Gestores.

3.3.1 Diferenciação entre os modelos de conselhos

Buscando contextualizar os conselhos gestores dentro do conjunto dos demais conselhos é necessário tratar das distinções existentes entre esses modelos de participação. Inicialmente, os Conselhos Gestores (ou de políticas) são diferentes dos conselhos populares, porque não são formados exclusivamente pela sociedade civil, e os conselhos comunitários, considerando sua característica deliberativa prevista em lei. Para além dessas distinções, a pesquisa/estudo “Conselhos Municipais e Políticas Sociais” (IBAM, IPEA, Comunidade Solidária, 1997) apresentada por TATAGIBA (2002), divide os Conselhos hoje existentes no país em três tipos principais:

a) Os conselhos de políticas: estão ligados às políticas públicas estruturadas, geralmente com legislação nacional podendo ou não serem obrigatórios. Suas atribuições estão voltadas ao planejamento e avaliação dessas políticas. São também conhecidos como fóruns públicos, onde há a captação e negociação das demandas trazidas, principalmente dos segmentos mais vulneráveis socioeconomicamente. Exemplos: Conselho Nacional de Saúde, de Assistência Social, de Direitos da Criança e adolescente.

b) Os conselhos de programas: são geralmente associados a ações emergenciais e delimitadas dentro de um determinado programa governamental. Estão focados nas metas previstas, como provimento concreto de acesso a bens e serviços, e não atendem uma agenda mais ampla, como garantia de direitos e os reflexos sociais. A participação se dá pela possibilidade de formalização de parcerias para alcançar as metas desejadas e reunir o público potencial beneficiário. Exemplos: Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, de emprego, de distribuição de alimentos.

b) Conselhos temáticos: geralmente são demandas específicas locais ou regionais que estimulam a formulação de uma agenda que não tem necessariamente uma estrutura legal nacional. Nessa modalidade, são variadas as formas de estrutura, porém se assemelham em diversos casos com os conselhos de políticas. Nesse grupo se encontram, por exemplo, os Conselhos Municipais de Direitos da Mulher, de Cultura, de Esportes.

Dessa forma, é possível observar que há um princípio fundamental na formação dos conselhos de políticas e que os diferencia até mesmo de outros modelos²²: o da coparticipação ou cogestão. Este princípio indica que, no mínimo, metade do conselho deve ser composta pela sociedade civil. O objetivo da paridade entre Estado e sociedade na constituição do conselho gestor é estabelecer um “mecanismo de equilíbrio nas decisões” (TATAGIBA, 2002, p. 50). Porém, essa paridade precisa ser material e não só formal. Os bons frutos da aplicação desse princípio só virão se houver igualdade, por exemplo: no acesso às informações, na capacitação para a atuação nesse espaço deliberativo e na disponibilidade de tempo. Ou seja, não pode ser uma paridade fictícia apenas sustentada numericamente (GOHN, 2007).

3.3.2 Implementação

A implementação de conselhos gestores depende de leis ordinárias estaduais e municipais, alguns deles com obrigatoriedade (CARVALHO, 2000), como é o caso do CMDCA, que tem previsão expressa no inciso II do artigo 88 do Estatuto da Criança e adolescente (BRASIL, 1990). A partir do momento em que são instituídos obrigatoriamente na esfera federal, a existência de conselhos nas demais esferas passa a ser critério para repasse de recursos da União, o que mobiliza a proliferação (SANTOS JUNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004).

O desenho institucional de partilha da gestão, caso dos Conselhos Gestores, tem uma vantagem sobre as instituições cuja participação é “de baixo para cima, como os Orçamentos Participativos²³: maior independência do sistema político. Há

²² Como os conselhos de notáveis formados por especialistas, constituídos nos Estados nacionais, formados por membros “beneméritos”, ou “notáveis”, tendo o “caráter tecnocrático de assessoria especializada no núcleo de poder dos governos” (BRASIL, 2004, p. 14)

²³ O orçamento participativo é uma das instituições participativas mais conhecidas internacionalmente devido ao sucesso da experiência em Porto Alegre/RS vigente entre 1990 e 2005. Seu surgimento está intrinsecamente relacionado a condições muito particulares da cidade de Porto Alegre, tais como a existência de uma forte tradição de organização da sociedade civil, em particular dos movimentos

possibilidades, através da sanção legais, de resistir a uma tentativa do governo de retirar poder da instância participativa. Entretanto, isso depende da capacidade de organização dos movimentos populares em questão (AVRITZER, 2008, p. 47).

No Brasil existem mais de 40 mil Conselhos Gestores de diversos ramos de atuação. Segundo dados de 2013 do IBGE/Munic., os CMDCA's estão presentes em 94,3% dos 5.570 municípios, ficando atrás apenas dos conselhos da saúde (99,7%), Assistência Social (99,3) e Conselhos Tutelares (99,3%) (IBGE, 2013). Além do âmbito da criança e do adolescente (CONANDA), segundo Buvinich (2014), na esfera Federal, os seguintes conselhos gestores são obrigatórios²⁴: Conselho Nacional de Saúde (CNS), Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI), Conselho Nacional das Cidades (CONCIDADES), Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA).

Pela heterogeneidade característica do território brasileiro, não há uma regulamentação genérica que padronize as implantações de conselhos como espaço de gestão participativa. A forma de implementação e exercício dessa participação possui vários formatos, o que faz com que os modelos implementados variem não apenas de política para política, mas também de região para região. Buvinich (2014) destaca, por exemplo, que a maioria das políticas e programas brasileiros (72%) não obriga os estados e municípios a instituir conselhos. Ou seja, a instituição desses espaços fica condicionada à discricionariedade dos gestores estaduais e municipais, sendo essa obrigatoriedade advinda de normas infraconstitucionais.

3.3.3 Composição

Segundo Draibe (1998), a composição dos conselhos pode ser assim classificada:

Bipartites e paritários: conselhos formados por governo e sociedade civil, com o mesmo número de representantes para cada lado. **Bipartites e não-paritários:** conselhos formados por membros governamentais e da sociedade civil, sem equivalência entre ambos. **Tripartites e paritários:** neste tipo de Conselho têm assento o governo, trabalhadores ou usuários, empregadores ou

comunitários, bem como o fato das disputas eleitorais que antecederam a redemocratização em 1988 se dava no interior do campo da esquerda (AVRITZER, 2008, p. 47).

²⁴ Segundo o estudo, os demais Conselhos não puderam ser classificados como obrigatórios, na medida em que ela não era expressa na legislação consultada. Nesse caso, por não se deduzir a não obrigatoriedade, mas destacar a ausência da referida informação (BUVINICH, 2014)

prestadores de serviços, sendo equivalente o número de membros de cada categoria. **Múltiplos e não-paritários**: governo, trabalhadores ou usuários, empregadores ou prestadores de serviços e, por vezes, representantes de determinados segmentos da sociedade ou especialistas de um dado assunto ou ainda membros do Legislativo se fazem representar nestes Conselhos, sem que haja equivalência numérica entre as partes. (grifos do autor) (Draibe,1998, p. 10).

Buvinich (2014), que considera a classificação acima a mais sólida já publicada, alerta para a existência de mais um tipo identificado, que são os conselhos tripartites não paritários, como é o caso emblemático da saúde. Neles, a representação do segmento dos usuários deve ser igual à soma dos demais. Segundo o estudo dessa autora, 52% dos conselhos federais são “não paritários”. Na maioria dos casos, inclusive, a representação social tem maioria, ao contrário do que se pudesse sugerir, dada a centralidade do Poder Executivo.

A composição desses conselhos é feita da seguinte maneira: os representantes governamentais são indicados pelo chefe do poder executivo e, geralmente, são os titulares da secretaria ou detentores de cargos de direção dentro da respectiva área da política pública; a sociedade civil escolhe seus representantes em fórum próprio dentre os as entidades e organizações não governamentais que atuam na respectiva área, como prestadoras de serviços, movimentos sociais, associações comunitárias, devendo a lei prever a composição conforme o contexto (TATAGIBA, 2002).

No que tange aos representantes da sociedade civil, Almeida e Tatagiba (2012) entendem como negativos os critérios excludentes. Por exemplo, um movimento social atuante em determinada área terá sua participação barrada caso não seja institucionalizado, fato que pode deixar grupos sociais de fora do debate sobre a respectiva política pública. A partir do crescente envolvimento da sociedade civil nas políticas sociais, novas formas de representação ligadas a ela surgiram também. Esses grupos podem ser marginalizados das eleições de representantes da sociedade civil, que ficam deliberadamente monopolizadas por entidades que trabalham por muito tempo em uma determinada área de políticas sociais, estabelecendo a chamada “representação quase coletiva” (AVRITZER, 2007, p. 457).

3.3.4 Funcionamento interno

Embora não sejam órgãos executivos, os conselhos estão vinculados administrativamente ao Poder Executivo respectivo. Entretanto, possuem autonomia em

suas atribuições para definição do seu funcionamento interno, conforme a legislação a que se vincula (SANTOS JUNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004). Cada conselho define sua atuação a partir da edição do regimento interno, que, passando pelo rito definido na lei e sendo aprovado no plenário do Conselho, é submetido à análise do chefe do poder executivo, o qual fará a aprovação por Decreto.

A estrutura de funcionamento que tem se consolidado²⁵ no país apresenta os seguintes elementos básicos: plenário, secretaria executiva, mesa diretora, comissões temáticas e conferências. Embora tenham um potencial maior de aprofundamento dos debates sobre as políticas públicas da área, as comissões temáticas aparecem em menor número nas estruturas dos Conselhos (AVRITZER, 2010).

Em geral, os Conselhos têm caráter deliberativo sobre as diretrizes das políticas públicas respectivas, incidindo tanto nas ações executivas quanto orçamentárias, ou seja, tudo que estiver envolvido no círculo da gestão daquela política (SANTOS JUNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004). Portanto, o Conselho delibera de forma vinculativa o orçamento e a Administração Pública a que esteja vinculado. Nessa atuação de deliberar, deve o Conselho ser órgão intelectual, programando a linha de ação do Governo e demonstrando a ação prática que deve ser adotada (VERONESE; ZANETTE, 2017). O adjetivo “deliberativo” traz consigo as expectativas por mudança no cenário centralizador estatal, maior justiça nas definições de prioridades e que haja uma melhora alocação dos recursos públicos. De outro lado, justamente nesse quesito repousam as críticas pelos diminutos resultados práticos que os Conselhos conseguem sustentar (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012).

Para Habermas (2006), “deliberação” é uma categoria normativa que sublinha uma concepção procedimental de legitimidade democrática. A partir dela, o processo democrático se reveste dos aspectos regulatórios (ou exigências normativas) da publicidade, racionalidade e igualdade.

Há que se ressaltar que os Conselhos ocupam um espaço de controle social subordinando-se às exigências de outras instituições dentro da jurisdição a qual situa-se sua área temática, por exemplo: os Tribunais de Contas, os Ministérios Públicos, os Legislativos e de órgãos executivos (Ministérios e secretarias municipais e estaduais). Existem, na verdade, obrigações recíprocas, mas que não colocam o Conselho acima ou ao lado desses atores, não podendo o caráter deliberativo ser confundido com autonomia político-institucional (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012).

²⁵ Conforme dados da pesquisa de Avritzer (2010), realizada em 29 cidades de oito estados.

Outra característica presente é a forma de resolução dos conflitos dentro da diversidade de interesses, que passa pelo “processo dialógico”, onde os acordos estabelecidos no Conselho devem se basear na publicidade ancorada em princípios éticos, diferente das trocas de favores e do clientelismo. A partir desses acordos, as deliberações ganham força potencialmente capazes de induzir uma construção mais democrática da relação Estado/sociedade civil. A competência deliberativa outorgada pela lei oportuniza a influência dos Conselhos na política pública, nos processos de produção e hierarquização de prioridades e no modo como ela são executadas, tanto pelo Estado quanto pelas entidades não governamentais (TATAGIBA, 2002).

Entretanto, a realidade que se impõe, muitas vezes, dificulta a tradução desses princípios em efetivas práticas políticas de gestão da coisa pública.

3.3.5 Atribuições básicas dos conselhos gestores

A partir do arcabouço Constitucional conquistado pela sociedade civil em 1988, o processo de concepção e execução de diversas políticas públicas passam pelo crivo dos Conselhos Gestores respectivos. Do diagnóstico de quais demandas são prioritárias, passando pelas decisões sobre as implementações das políticas até o paulatino monitoramento/avaliação são tarefas básicas dessas instituições (PIRES; VAZ, 2010)

Para Tatagiba (2002), o pano de fundo dessas atribuições está na exigência por processos eficazes e transparentes, colocando uma carga maior de responsabilidade sobre o Poder Público, na medida em que fica mais suscetível ao controle da sociedade. Ou seja, são funções que estão ligadas a uma outorga de poder de controle, embora não seja o único. Corroborando com essa assertiva, Santos Junior; Azevedo; Ribeiro (2004) apontam que essas funções de planejamento, deliberação e fiscalização reconfiguram a própria dinâmica do Poder Executivo, dada a participação representativa da população.

Ao mesmo tempo que a representação no controle social é considerada um elemento positivo, a sobreposição de tarefas dos conselheiros pode ser um entrave para o regular funcionamento deste colegiado:

Os Conselheiros da sociedade civil registram, fiscalizam entidades, avaliam projetos, fazem parecer, enviam relatórios, pedem e avaliam prestações de contas. Aprovam e rejeitam pedidos. O exercício dessa função, sem uma estrutura de trabalho adequada, exige um considerável trabalho extra dos conselheiros e muitas vezes mantêm os conselhos presos a um interminável ciclo que envolve aprovação e revisão dos registros concedidos,

principalmente em cidades de médio e grande porte (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 86).

A “lógica burocrática e tarefaira” torna-se um dos possíveis riscos inerentes aos Conselhos na medida em que ocupam o tempo destinado àquelas atividades correspondentes à definição e planejamento mais amplo das políticas (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 86).

Nas políticas as quais são obrigatórios e definidos pela lei federal, a institucionalização de Conselhos prevê a criação de fundos especiais nas três esferas da Federação (União, Estados e Municípios), os quais se prestam à captação de recursos para financiamento das políticas respectivas. Tais fundos necessitam de lei específica, que pode ser a mesma de criação do Conselho, como é o caso do CONANDA (BRASIL, 1991). Sua gestão é de responsabilidade do respectivo Conselho. Além disso, muitos repasses federais aos Executivos Estadual e Municipal estão vinculados à existência desses espaços institucionais. (TATAGIBA, 2002; SANTOS JUNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004).

Tatagiba (2002) aduz que um dos principais papéis dessas instituições é o pedagógico, promovendo um processo de construção de cidadania e reinvenção dos padrões de convivência democrática, embora encontrem muitas resistências. Um dos pressupostos importantes é o de que os Conselhos “não estão destinados a cumprir com as apostas democratizantes que inspiraram sua criação, nem sua incapacidade intrínseca para cumpri-las pode ser afirmado unilateralmente” (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 73).

Na análise de Santos Junior, Azevedo e Ribeiro (2004) também aparece o papel pedagógico promovido pelos Conselhos dentro do contexto da gestão pública. Na pesquisa²⁶ que entrevistou 1540 conselheiros de diferentes setores, os autores observaram uma espécie de troca de aprendizados. De um lado, os agentes de Estado se expuseram ao contato direto com as demandas sociais dentro de uma sistematização. De outro, os representantes dos grupos populares tomaram contato com a complexidade da ação pública e a necessidade de priorizar as demandas em um contexto mais amplo.

Considerando a profundidade das análises dos autores mencionados, buscou-se elencar os principais temas que, observados em conjunto, fornecem um balanço sobre às limitações à efetivação dos Conselhos Gestores como espaços democráticos e

²⁶ A pesquisa envolveu as regiões metropolitanas do Rio de Janeiro, Belo Horizonte, São Paulo, Recife e Belem, também avaliando os 10 primeiros anos da implementação dos Conselhos Gestores no Brasil (SANTOS JUNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004).

deliberativos: paridade na composição, definição de agendas, compartilhamento da gestão da política pública e capacidade deliberativa:

a) a **paridade** numérica de representação (Estado e sociedade civil) não é suficiente para equilíbrio democrático e a influência nas deliberações. Há que se considerar questões de fundo, como a desigualdade social e a consequente falta de capacitação para que muitos atores consigam se posicionar, evitando a histórica prevalência do interesse estatal (TATAGIBA, 2002, GOHN, 2007). Sobre esse ponto, Santos Junior, Azevedo e Ribeiro (2004), indicam a inexistência de uma cultura participativa que seria caracterizada pela existência de “cidadãos atuantes e imbuídos de espírito público”, conforme Robert Putnan (1996)²⁷. Os autores identificaram um baixo grau de vinculações associativas entre os conselheiros. A soma desse elemento com a vulnerabilidade social prejudica sobremaneira a capacidade de organização e de expressão das demandas daquela determinada população. Dessa forma, embora seja observado o princípio da paridade, a representação da sociedade civil fica fragilizada.

Almeida e Tatagiba (2012), embora reconheçam a necessidade do formato representativo, alertam para o risco da confusão de competências dentro dos Conselhos. Devido ao próprio modelo de composição paritário, fechado para entidades que atuam dentro da área fim, a política pública pode ficar refém de interesses privados.

Essas funções que o conselho chamou para si ampliam o custo da participação para a sociedade civil e conspiram contra o fortalecimento dessas instâncias junto à sociedade e ao Estado. Por isso, defendemos enfaticamente a necessidade de rever as rotinas dos conselhos como condição de explorar a sua condição de instituições híbridas que exercitam a política, desafiando o instituído em nome dos direitos e da justiça (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 89).

b) **definição da agenda:** a falta de critérios para definição das agendas dos conselhos pode prejudicar a sua efetivação, dependendo da realidade política: muitas vezes é somente o Estado que aponta o que são assuntos “pertinentes” ou “relevantes”. O foco central das agendas esteve na estruturação dos conselhos em detrimento das suas funções precípuas de formulação e controle das políticas públicas (TATAGIBA, 2002). A explicação para esse fenômeno, segundo Santos Junior, Azevedo e Ribeiro (2004), pode estar na falta de um projeto local de participação. Muitas vezes as iniciativas vêm de cima para baixo, governo federal, vinculando a própria existência do conselho ao

²⁷ Para esse autor, a essência do contexto social está na capacidade da “comunidade cívica” que se baseia não só nas regras de reciprocidade, mas num sistema de participação amplo que representaria o capital social da população (PUTNAN, 1996, p. 31)

repassa das verbas da União. Um dos riscos desse limite é a burocratização dos conselhos, tornando-os subordinados do Poder Executivo, indo de encontro ao princípio da autonomia.

c) **partilha da gestão pública:** o Poder Executivo permanece centralizado na condução das políticas públicas, mesmo onde há conselhos bem organizados e atuantes. Inegável é a relevância do viés político administrativo do governo. Dele é que vem as condições, sejam materiais no que tange à estrutura colocada à disposição do conselho, seja na disposição de relacionar-se, de firmar acordos e dividir a gestão (PONTUAL, 2003; SANTOS JUNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004).

Na ótica de Tatagiba (2002), a recusa do Estado em partilhar o poder de decisão, seja esvaziando sua representação, seja cooptando uma base de conselheiros para impor sua agenda definida em gabinete, levou muitos conselhos a se transformarem em mera extensão da burocracia estatal. A autora aponta nos seus estudos que algumas estratégias, como a conciliação e a atuação focada em objetivos pontuais, foram adotadas para superar a baixa capacidade de articulação, pressão e mobilização dos setores da sociedade civil. Nesse ponto, o verdadeiro nó na relação Estado x sociedade civil ainda é maior no âmbito municipal, dada a precariedade de estrutura e capacitação dos grupos não governamentais, além de uma maior influência econômica e política que sufocam, por assim dizer, o poder local;

Analisando os desenhos institucionais de participação brasileiros, Leonardo Avritzer aponta que o sucesso dos processos participativos está relacionado “[...] à maneira como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos” (AVRITZER, 2008, p. 47). Ou seja, a resistência à participação social na gestão pode variar conforme à orientação política do governo de ocasião, que pode ser enfrentada por uma sociedade civil realmente organizada e capacitada. Sem esse último elemento, fica praticamente inviável se pensar na participação popular efetiva por meio dos Conselhos Gestores.

d) **capacidade deliberativa** dos conselhos: embora faltem parâmetros seguros para avaliação, a maioria das pesquisas apontam uma baixa capacidade deliberativa dos conselhos. As motivações são diversas, porém a que mais apareceu, segundo Tatagiba (2002), foi a necessidade de atuação reativa e menos propositiva. Essa constatação encontra justificativa nas conclusões anteriores, passando muito pela não disposição do Estado em se responsabilizar pelas deliberações, boicotando a própria existência do espaço democrático, bem como pela incapacidade de articulação da sociedade civil em

prol do interesse público, muitas vezes relegado pelo corporativismo. Para Santos Junior, Azevedo e Ribeiro (2004), esse é o principal limite que, de certa forma, é reflexo dos outros também. Os autores apontam fragilidade de acessos a informações que capacitariam a tomada de decisões dentro dos Conselhos e a falta de metodologia mínima de parametrização de funcionamento dos Conselhos, dos processos de avaliação e da forma de comunicação com a sociedade.

Por tudo isso, não podem ser exageradas expectativas sobre os papéis dos conselhos dentro de toda a dinâmica da política pública, considerando suas limitações inerentes, como a própria fragmentação temática. São nítidas as lacunas de articulação entre conselhos de políticas, embora tenha problemas cuja causa tem a mesma natureza (SANTOS JUNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004).

Atribuir indiscriminadamente aos espaços de participação o papel de agentes fundamentais na transformação do Estado e da sociedade, na eliminação da desigualdade e na instauração da cidadania, transformando as expectativas que estimularam a luta política que se travou pela sua constituição em parâmetros para sua avaliação, pode nos levar inexoravelmente à constatação do seu fracasso [...]. Uma avaliação mais produtiva [...] deve partir do reconhecimento da complexidade desse processo e da diversidade dos contextos [...] onde ele se dá. (Dagnino, 2002, p. 298-299)

É preciso, portanto, ficar claro que os Conselhos Gestores são uma das formas de controle de que a sociedade dispõe, não a única. Ter essa percepção evita que intenções sejam frustradas e reforça que eles fazem parte do processo de amadurecimento social, forjado pela própria sociedade organizada e que não é, portanto, definitivo (TATAGIBA, 2002). Feito o apanhado geral e não exaustivo dos principais aspectos atinentes aos Conselhos Gestores, a pesquisa passa à análise das especificidades dessas instituições no campo foco de análise: políticas de proteção dos direitos da criança e adolescente.

3.4 Conselhos gestores sob o prisma dos direitos infantojuvenis

Sob a ótica das políticas públicas de atenção infantojuvenil, o de debate conselhistas deve considerar o que Fontes (2002) denomina de “um grande déficit social”, o qual não se justifica apenas pela falta de investimento ou desvios de recursos públicos das áreas sociais. Ele é resultado de um longo histórico de negligência com o desenvolvimento do capital social desse público. Ou seja, a rede de apoio formada pela família, comunidade e Estado precisa lidar com uma dívida social que, embora atinja muito mais as populações vulneráveis socialmente, irradia seus efeitos também para as demais.

Conforme os elementos trazidos no capítulo que abriu esse estudo, o cenário de anomia protetiva para a infância no Brasil, salvo o privilégio privado e religioso, foi sendo transformado por um Estado autoritário e monopolizador que excluía qualquer forma de interlocução com a sociedade. Esse ambiente fornecia legislações e práticas punitivistas, os quais se preocupavam em resolver um problema social através dos imperativos discriminatórios e de ordem estatal. A mobilização da sociedade civil pela redemocratização, confluindo com a demanda por direitos infantojuvenis, culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, no ECA. Dois diplomas que, sob o aspecto formal, mudaram radicalmente o olhar para a criança e adolescente, extirpando a filosofia “menorista” e inaugurando a teoria da proteção absoluta (CUSTÓDIO, 2008; KESKE, 2015; VERONESE, 2017).

De certa maneira, a sociedade entendia que estava diante de um desafio: modificar toda a lógica de tratamento da questão infantojuvenil, reconhecer seus direitos fundamentais, investir em prevenção com atividades que privilegiassem o desenvolvimento social (FONTES, 2002), além de reivindicar espaços de participação social na gestão das políticas que efetivariam esses direitos. Esses motivos justificam a necessidade de se abordar os elementos de construção histórica da temática infantojuvenil que se entrelaçaram com as conquistas dos movimentos sociais, desembocando na importância especial do Conselho Gestor na manutenção e desenvolvimento das políticas públicas de direitos da criança e adolescente.

Tais anseios sociais deram sentido ao artigo 227 da Constituição Federal, na medida em que adotou a doutrina da proteção integral e absoluta, que é diametralmente oposta à doutrina anterior, do menor irregular e tutelado pelo Estado. O texto do artigo 3º do ECA corporifica essa mudança radical de concepção:

Artigo 3.º. A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros, meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade (BRASIL, 1990).

Esse dispositivo define objetivamente as crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e não como de meros objetos de intervenção, como nas “doutrinas menoristas”. Dessa forma, a força do princípio constitucional da proteção absoluta vai articular toda a estratégia de transformação teórica da infância e juventude no país:

A ideia central da proteção integral à criança e ao adolescente foi capaz de articular uma teoria própria em determinado momento histórico, porque conseguiu ao mesmo tempo conjugar necessidades sociais prementes aos elementos complexos que envolveram mudança de valores, princípios, regras e neste contexto conviver com a perspectiva emancipadora do reconhecimento dos direitos fundamentais à criança e ao adolescente (CUSTÓDIO, 2008).

Como consequência, houve a construção do denominado Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) a partir da promulgação do ECA e, posteriormente, formalizado pela Resolução n.º. 113 do CONANDA, de 19 de abril de 2006. O sistema engloba uma rede de instituições que legitimam a referida política (CUSTÓDIO, 2008). O artigo 1º da referida Resolução sintetiza essa dinâmica:

Art. 1º O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal (BRASIL, 2006).

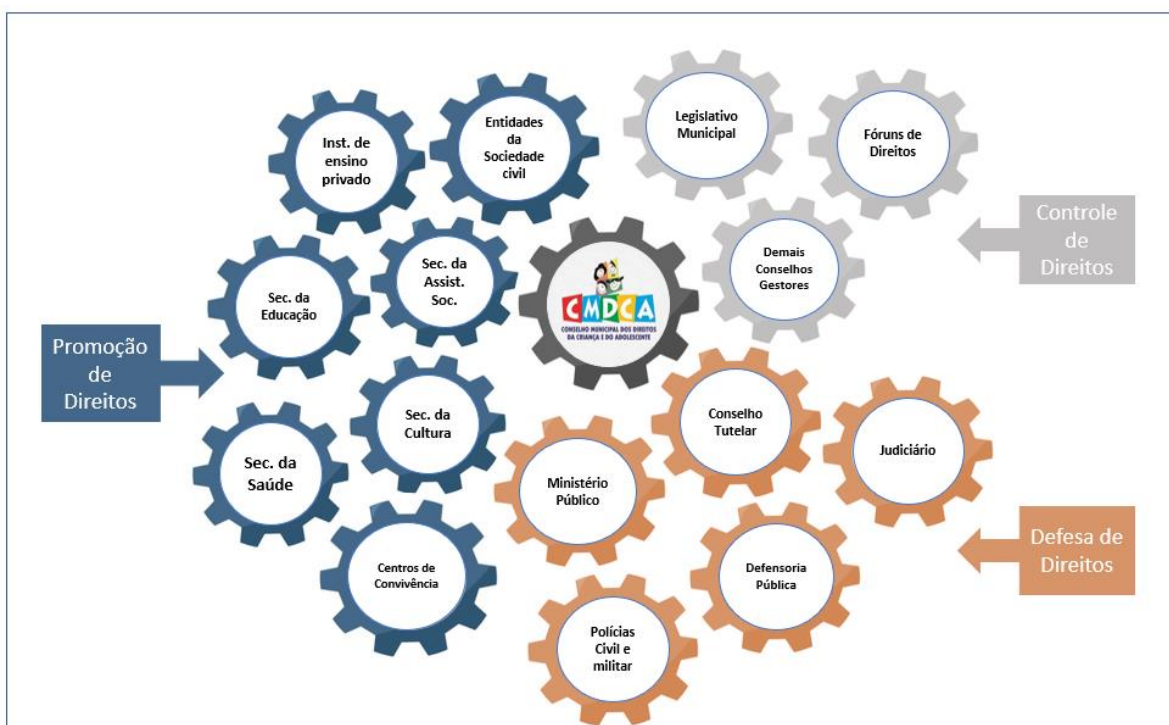
O SGDCA se propõe a efetivar pelo menos três verbos: **promover** esses direitos; **defender**, quando da sua violação, e **controlar** a implementação e o andamento das ações que visam a colocá-los em prática, conforme prevê o artigo 5º a Resolução n.º. 113/2006 do CONANDA. Esse dispositivo aponta que devem ser defendidos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, coletivos e difusos, em sua integralidade, ressaltando a universalidade do sistema e a condição de “sujeitos de direitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento” (BRASIL, 1991).

A referida Resolução está em consonância com o artigo 86 do ECA, que regulamentou a base da política de atendimento articulada entre vários entes:

Art. 86. A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (BRASIL, 1990).

Nessas conexões interagem atores tão variados quanto os órgãos executores das políticas públicas. Na esfera municipal, conforme definições da Resolução n.º. 113/06, um sistema de garantia de direitos seria composto basicamente das seguintes instituições:

Figura 1 – “Engrenagens” do Sistema de Garantia de direitos da criança e do adolescente



Fonte: adaptado de Aquino (2004) e a Resolução n.º. 113/06 do CONANDA

Os componentes desse sistema possuem papéis e atribuições que estão entrelaçados, sendo impossível conceber assegurada a pleno a referida garantia se cada atuação for considerada isoladamente (AQUINO, 2004). O artigo 5º da Resolução 113/2006 do CONANDA não limita a atuação dos órgãos públicos e as organizações da sociedade civil a apenas um dos eixos, reforçando o caráter cooperativo do sistema (BRASIL, 2006).

É bem verdade que nem todos os municípios apresentam o rol de componentes indicados na Figura 1 em seus sistemas. Da mesma forma, noutras realidade pode-se visualizar diferentes instituições atuando neles. Tratando-se de direitos fundamentais (CUSTÓDIO, 2008), a característica de ser um sistema aberto é inerente, conforme a linha defendida por Sarlet (1998), segundo a qual:

[...] este necessariamente será, não propriamente um sistema lógico-dedutivo (autônomo e auto-suficiente), mas, sim, um sistema aberto e flexível, receptivo a novos conteúdos e desenvolvimentos, integrado ao restante da ordem constitucional, além de sujeito aos influxos do mundo circundante (SARLET, 1998, p. 75).

A lei n.º. 13.431, de 4 de abril de 2017, reforça o estabelecimento do SGDCA, especialmente, para atendimento das vítimas ou testemunhas de violência, criando mecanismos para prevenir e coibir essas violências. A leitura do artigo 14 deixa claro o caráter interdisciplinar da norma, responsabilizando diversos órgãos pela articulação conjunta dessas políticas de proteção: “Art. 14. As políticas implementadas nos sistemas de justiça, segurança pública, assistência social, educação e saúde deverão adotar ações articuladas, coordenadas e efetivas voltadas ao acolhimento e ao atendimento integral às vítimas de violência”. Dentre outras diretrizes, a referida norma indica a necessidade de capacitação interdisciplinar continuada, preferencialmente conjunta, dos profissionais que atuam nessa área (BRASIL, 2007).

O Decreto n.º. 9.603 de 10 de dezembro de 2018, que regulamenta a referida lei, atribui ao SGDCA a instituição de um comitê de gestão colegiada para a proteção social das crianças e adolescentes com a finalidade de “articular, mobilizar, planejar, acompanhar e avaliar as ações da rede intersetorial, além de colaborar para a definição dos fluxos de atendimento e o aprimoramento da integração do referido comitê”. Esse comitê deve ser, preferencialmente, instituído no âmbito do CMDCA (BRASIL, 2018).

É possível observar a importância do CMDCA na dinâmica do referido sistema, devendo atuar de forma propositiva nos eixos da promoção e controle das políticas, como será analisado adiante. Essa constatação vai ao encontro de um dos alertas feitos por Tatagiba (2002) e Dagnino (2002): os Conselhos Gestores são sim de extrema importância para o amadurecimento social, mas não são os únicos responsáveis pelo controle social da política pública, como se fossem “agentes fundamentais na transformação do Estado e da sociedade” (DAGNINO, 2002, p. 298). Não só para elaboração e avaliação, mas para a consecução legal e cultural de uma determinada política depende-se da atuação de uma rede de atores, principalmente quando se trata da complexidade envolvida nos direitos infantojuvenis. Essa compreensão evita que se tenha uma expectativa exagerada do CMDCA ou qualquer Conselho Gestor.

Os Conselhos de Direitos da Criança e Adolescente, portanto, devem se constituir para compartilhar responsabilidades juntamente com as famílias, a comunidade, a sociedade civil organizada e os demais órgãos do Poder Público, atuando

como meios/instrumentos de proteção dos direitos proclamados na Carta Magna de 1988 (BRASIL, 1988; FALCÃO, 2017).

A Resolução n°. 106/2005 do CONANDA aponta os princípios basilares constitutivos dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente:

Legalidade – a lei de criação dos Conselhos dos Direitos só poderá instituir instâncias estatais, isto é, organizações estatais, significando que os Conselhos têm a prerrogativa legal deliberativa para exercê-la, dentro da sua área de competência, na formulação, deliberação e controle da política dos direitos humanos da criança e do adolescente. **Publicidade** – todas as normas e atos estabelecidos pelos Conselhos para produzirem efeitos e validade devem ser de conhecimento público sob pena de se tornarem inválidos, ressalvados os casos de sigilo para proteção do interesse superior da criança e do adolescente. **Participação** - a participação dar-se-á pela escolha dos organismos da sociedade civil e é exercida por meio do voto e do usufruto da representatividade. Para participar dos Conselhos de forma adequada, é necessário buscar o aprendizado e o conhecimento da realidade, com efetiva postura técnica, ética e política para a tomada de decisões em benefício da criança e do adolescente. **Autonomia** – significa a inexistência de subordinação hierárquica dos Conselhos aos poderes Executivo, Judiciário e Legislativo para definir questões que lhe são afetas, tornando-se suas deliberações vontade expressa do Estado, o que significa dizer que os mesmos possuem autonomia política, vinculando-se ao poder público apenas no âmbito administrativo. **Paridade** – significa igualdade quantitativa. A representação governamental deve ser em número correspondente à representação das organizações da sociedade civil (grifos do autor) (BRASIL, 2005b).

Para além desses, os Conselhos devem se orientar pelos princípios que regem a administração pública, como o da impessoalidade, da moralidade, conforme artigo 37 da CF/88²⁸. Ainda que não possuam natureza jurídica estatal, são considerados espaços públicos, com funções de deliberação, acompanhamento e controle de políticas voltadas para interesses públicos. Além disso, possuem a vinculação administrativa com o Poder Executivo (SANTOS JUNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004)

Para que as ações e competências dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente tornem-se viáveis, devem ser instituídos os Fundos da Infância e da Adolescência (FIA)²⁹, consoante o inciso IV do artigo 88 do ECA (BRASIL, 1990). Eles são criados exclusivamente através de lei, em cada nível da Federação, e ficam

²⁸ Conforme Mello (2000), esses princípios constituem “mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce deste, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas”, tratando, portanto, do sentido harmônico do sistema público (MELLO, 2000, p. 68.)

²⁹ Sua composição é feita com base nas multas judiciais previstas no art. 213 do Estatuto da Criança e do Adolescente oriundas de Termos de Ajustamento de Conduta propostos pelo Ministério Público, das contribuições advindas de dedução do imposto de renda de pessoas físicas e jurídicas, como determina o art. 260 do mesmo diploma ou, ainda, por meio dos recursos provenientes de dotação orçamentária ou repasse da União, estados e municípios, conforme o art. 261, Parágrafo Único. O fundo pode ser composto, também, por transferências intergovernamentais e pelos resultados de rentabilidade nas aplicações (VERONESE; ZANETTE, 2017).

vinculados aos respectivos Conselhos de Direitos, os quais possuem gestão exclusiva dos recursos, ainda que haja a vinculação administrativa com o respectivo Poder Executivo:

Dessa forma, com a implantação do Fundo Especial, esses valores não irão se confundir com as outras receitas, pois as receitas destinadas ao fundo serão sempre específicas e especificadas, com destinação certa. Assim, a sociedade irá controlar, através do respectivo Conselho, a aplicação do dinheiro, pois cada centavo só será liberado mediante deliberação do órgão colegiado, através do plano de aplicação (CYRINO; LIBERATI, 2003, p. 216)

Portanto, ainda que o chefe do Executivo indique a pessoa que administra a escrituração contábil do FIA, não há ingerência desse na gestão do fundo. Dentro das atribuições³⁰ dos Conselheiros de Direitos perante o fundo, devem ser priorizadas as disposições do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária e as do Plano Nacional pela Primeira Infância, conforme o §1º do artigo 260 do ECA. Ademais, deve haver, necessariamente, “percentual para incentivo ao acolhimento, sob a forma de guarda, de crianças e adolescentes e para programas de atenção integral à primeira infância em áreas de maior carência socioeconômica e em situações de calamidade”, na forma do §2º do mesmo artigo (BRASIL, 1990). Assim, percebe-se que há uma série de prioridades que vinculam legalmente os CMDCA, cabendo ao Ministério Público a fiscalização dessa aplicação de recursos, de acordo com a determinação estatutária contida no artigo 260, § 4º (BRASIL, 1990).

A partir desses elementos, o presente capítulo expõe as características específicas do debate conselhistas no contexto do SGDCA, com a ótica voltada à proteção dos direitos infantojuvenis.

³⁰ Considerando o contexto municipal: a) Elaborar o Plano de Ação e o Plano de Aplicação dos recursos do Fundo; este último deverá ser submetido pelo prefeito à apreciação do Poder Legislativo (CF, art. 165, parágrafo 5º); b) Estabelecer os parâmetros técnicos e as diretrizes para aplicação dos recursos; c) Acompanhar e avaliar a execução, desempenho e resultados financeiros do Fundo; d) Avaliar e aprovar os balancetes mensais e o balanço anual do Fundo; e) Solicitar, a qualquer tempo e a seu critério, as informações necessárias ao acompanhamento, ao controle e à avaliação das atividades a cargo do Fundo; f) Mobilizar os diversos segmentos da sociedade no planejamento, execução e controle das ações do Fundo; g) Fiscalizar os programas desenvolvidos com os recursos do Fundo (VIAN; MELLO; BOEIRA, 2002)

3.4.1 CONANDA e CEDCA: atuação na articulação de territórios

Em nível nacional, o órgão central do SGDCA é o CONANDA, previsto no Artigo 88 do ECA, criado pela lei n.º. 8.242, de 12 de outubro de 1991, e regulamentado pelo Decreto n.º. 9.579, de 2 de novembro de 2018³¹. Vinculado à estrutura organizacional do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. É composto por 28 conselheiros, sendo metade representantes do poder Executivo e metade entre entidades da sociedade civil³² (BRASIL,1990; BRASIL, 1991, BRASIL, 2018).

Os Conselhos Estaduais (CDCAs) são igualmente criados por lei votada pelas Assembleias Legislativas respectivas. No Rio Grande do Sul, o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDICA) foi criado pela lei n.º. 9.831, de 19 de fevereiro de 1993.

Ambos os órgãos possuem competência para, no seu respectivo âmbito, atuarem na elaboração das normas gerais para a formulação e a implantação da política nacional e estadual dos direitos da criança e do adolescente. Ou seja, devem articular os territórios na tentativa de garantir certa homogeneidade na aplicação da política estadual e nacional, respectivamente. Considerando os efeitos da profunda desigualdade entre as regiões brasileiras, em termos geográficos e sociais, essa é a grande tarefa desses Conselhos. Além disso, devem apoiar, controlar e fiscalizar as ações de execução destas a níveis federal, estadual e municipal (TORRES; TATAGIBA; PEREIRA, 2009).

O CONANDA, enquanto instância política deliberativa dentro do SGDA, “atua de forma transversal aos diversos setores, tais como: saúde, educação, cultura, esporte e lazer, trabalho, assistência social etc.”, devendo articular a relação intersetorial, balizar as grandes decisões e monitorar sua macroexecução (RODRIGUES, 2007, p. 62).

³¹ Norma que revogou formalmente o Decreto no 5.089 de 2004, mantendo o alcance e a força normativa dos dispositivos consolidados, conforme o §1º do seu artigo 1º (BRASIL, 2018).

³² A paridade numérica na composição foi observada até 4 de setembro de 2019, data em que houve a alteração pelo Decreto n. 10.003. Dentre outras alterações, chamam atenção as seguintes: a escolha do presidente do órgão passou a ser por indicação do Presidente da República e não mais por eleição, como era previsto em Regimento Interno; as reuniões ordinárias mensais foram previstas para acontecer apenas trimestralmente e sem que houvesse ressarcimento das despesas com deslocamento dos conselheiros da sociedade civil. O referido Decreto ainda destituiu todos os membros do Conanda a partir da data de sua publicação (BRASIL, 2019). Em decisão liminar parcial, o ministro Luís Roberto Barroso, do Supremo Tribunal Federal (STF) suspendeu essas alterações na ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 622) promovida pela Procuradoria Geral da República, não havendo decisão de mérito.

Essa cooperação promovida pelo CONANDA entre governos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e a sociedade civil, é norteadada pelos “Princípios da Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes no Brasil”, aprovados na 183ª assembleia realizada em 14 e 15 de abril de 2010, os quais definiram os cinco eixos³³ e diretrizes dessa política, aprovados na 185ª assembleia Ordinária do órgão, realizada em 09 e 10 de junho de 2010. Além disso, o CONANDA prevê a instituição de Comissões Intersetoriais que podem reunir outros Conselhos Gestores e entidades da sociedade civil.

A partir dessas normas, são elaborados planos decenais nacionais e para enfrentamento de questões prioritárias específicas. Tais documentos vinculam as ações dos governos nas três esferas da Federação, definindo atribuições e competências, como é o caso do “Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar” (BRASIL, 2006) e o “Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes” (BRASIL, 2013).

De forma ordinária, o CONANDA se vale da emissão de Resoluções, conforme o inciso XIX do artigo 3º do seu Regimento Interno, a partir das deliberações das assembleias do Plenário. É por meio desses documentos que o colegiado nacional define as diretrizes gerais que devem ser observadas pelos demais Conselhos (estaduais e municipais). Muito embora seja utilizado o termo “devem”, juridicamente o CONANDA não tem uma posição hierárquica que lhe dê poder coercitivo frente aos seus congêneres nas outras esferas. A própria Resolução nº. 106/2006 ressalta a autonomia político-administrativa de cada colegiado:

É importante esclarecer, também, que não existe entre os Conselhos dos Direitos sobreposição hierárquica, cabendo-lhes, sim, atuar em harmonia e colaboração nos seus diferentes níveis. Disso resulta que não compete ao CONANDA ou mesmos aos Conselhos Estaduais e Distrital dos Direitos resolver problemas político-administrativos dos Conselhos Municipais, mas apoiar e orientar o encaminhamento e solução dos mesmos e controlar o desempenho da política de atendimento de direitos, podendo, inclusive, promover a correção de eventuais omissões, negligências e violações a direitos de crianças e adolescentes, acionando mecanismos judiciais, administrativos e políticos (BRASIL, 2006).

No presente estudo mostram-se de extrema relevância as Resoluções nº. 105/2005, 106/2005 e 116/2006, na medida que se dedicaram ao fornecimento de parâmetros para elaboração de leis municipais de criação e Funcionamento dos

³³Eixo 1 - Promoção dos Direitos de Crianças e dos Adolescentes, Eixo 2 - Proteção e Defesa dos Direitos, Eixo 3 - Participação da Criança e do Adolescente, Eixo 4 - Controle Social da Efetivação dos Direitos, Eixo 5 - Gestão da Política Nacional dos Direitos Humanos De Crianças e Adolescentes.

Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente. A partir dessas orientações, foi possível mensurar, de certa maneira, a eficácia do CMDCA em análise, pois as diretrizes foram publicadas no sentido de “[...] oferecer informações claras e precisas aos Conselhos dos Direitos, gestores e operadores do direito em geral”, pautando-se sobre as necessidades básicas dos Conselhos, não desconhecendo a heterogeneidade da realidades estaduais e regionais (BRASIL, 2006). No subcapítulo que segue, foram abordadas as dinâmicas específicas dos CMDCA, observando essas diretrizes, bem como a literatura que já se debruçou sobre o tema.

3.4.2 Conselhos Municipais de Direitos Da Criança e Adolescente

Segundo Veronese e Zanette (2017), os preceitos que dão forma ao sistema de garantia de direitos materializam-se na previsão legal que estrutura o atendimento a partir do município, passando pelos Estados e Distrito Federal e finalizando na União, de onde vêm as orientações gerais. Essa rede ainda é complementada pela coordenação dos esforços de sociedade civil.

O artigo 88 do ECA³⁴ elenca as diretrizes da política de atendimento infantojuvenil no país, privilegiando essa forma descentralizada. Tal inflexão na gestão pública, historicamente centralizada, deve estar acompanhada de “canais democráticos de participação popular, capazes de reivindicar a continuidade e permanência das ações neste campo” (CUSTÓDIO, 2008, p. 35), trazendo o debate para a esfera pública local,

³⁴ São diretrizes da política de atendimento: I - municipalização do atendimento; II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais; III - criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa; IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente; V - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional; VI - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar e encarregados da execução das políticas sociais básicas e de assistência social, para efeito de agilização do atendimento de crianças e de adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional, com vista na sua rápida reintegração à família de origem ou, se tal solução se mostrar comprovadamente inviável, sua colocação em família substituta, em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 desta Lei; VII - mobilização da opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade; VIII - especialização e formação continuada dos profissionais que trabalham nas diferentes áreas da atenção à primeira infância, incluindo os conhecimentos sobre direitos da criança e sobre desenvolvimento infantil; IX - formação profissional com abrangência dos diversos direitos da criança e do adolescente que favoreça a intersetorialidade no atendimento da criança e do adolescente e seu desenvolvimento integral; X - realização e divulgação de pesquisas sobre desenvolvimento infantil e sobre prevenção da violência (BRASIL, 1990a, art. 88).

onde as “forças sociais territorialmente localizadas” podem participar mais ativamente das discussões sobre a temática (GOHN, 2007, p.36).

Portanto, as diretrizes (previstas no ECA, nas Resoluções e Planos nacionais e estaduais) são geridas na sua maioria pelos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente e seus respectivo FIA. Cabe a esses órgãos formular, supervisionar e avaliar políticas públicas, sejam elas promovidas pelo próprio poder público ou pelas entidades da sociedade civil.

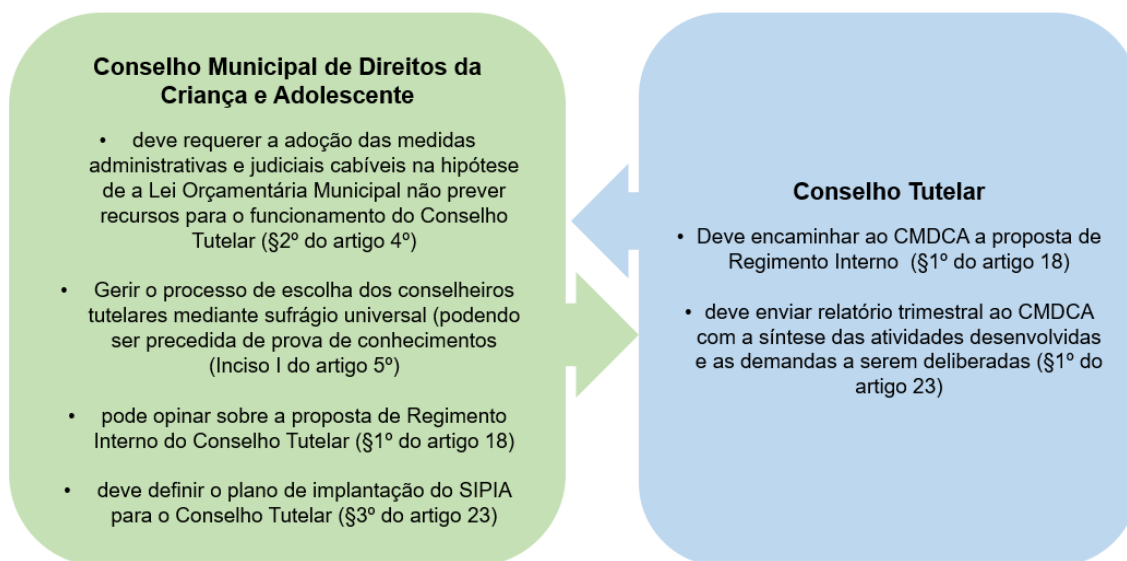
O conselho municipal, dessa forma, é considerado o principal ator no âmbito do controle e vigilância dos direitos, na medida em que está imerso na realidade local, tendo um potencial maior de identificação das demandas e das violações de direitos do público alvo da política de proteção integral. Levando-se em conta que “[...] é o município a fração da República Federativa que toca de perto ao cidadão” (TAVARES, 2001), foi acertada a orientação do artigo 59 do ECA, quando privilegia o protagonismo municipal: “Art. 59. Os municípios, com apoio dos estados e da União, estimularão e facilitarão a destinação de recursos e espaços para programações culturais, esportivas e de lazer voltadas para a infância e a juventude” (BRASIL, 1990).

Também vinculada a essa proximidade com a comunidade local, o artigo 139 do ECA definiu a responsabilidade específica do CMDCA com o processo de escolha³⁵ dos Conselheiros Tutelares, cuja fiscalização fica por conta do Ministério Público. A referida eleição ocorre a cada quatro anos, devendo ser realizada nacionalmente no primeiro domingo do mês de outubro do ano subsequente às eleições presidenciais (BRASIL, 1990). A Resolução n.º. 170 do CONANDA reafirma a necessidade da vinculação entre os dois órgãos, considerando toda a mobilização histórica pela democracia participativa que os forjaram, bem como a importância de ambos na consolidação do SGDCA (BRASIL, 2014).

A relação estreita entre os dois órgãos, conforme se visualiza na figura abaixo, deve ser de parceria e não há qualquer subordinação, conforme aponta do artigo 30 da Resolução n.º. 170.

³⁵ A eleição pode ser precedida de aplicação de prova de conhecimento sobre o direito da criança e do adolescente, de caráter eliminatório, a ser formulada por uma comissão examinadora designada pelo Conselho Municipal, dependendo de previsão em lei municipal (BRASIL, 2010).

Figura 2 - Relações estabelecidas entre o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Tutelar



Fonte: Resolução n.º. 170 do CONANDA

A descentralização ainda auxilia na organização da coleta de informações da que vão irrigar o debate nacional sobre as políticas públicas infantojuvenis. Cabe aos CMDCA realizar as Conferências dos Direitos da Criança e do Adolescente a cada três anos, conforme o inciso IV do artigo 12 do Regimento Interno do CONANDA. Embora seja uma competência do CONANDA em organizar a Conferência Nacional, ela só faz sentido porque se vale das contribuições dos delegados eleitos nas Conferências municipais e estaduais. Para Veronese e Zanette (2017), a obrigatoriedade de realização das Conferências é salutar na medida em que propicia um “espaço instrumental ideal para a verificação do que foi efetivamente realizado pela Administração Pública”. Dessa forma, trata-se de mais recurso importante de pressão disponível para a sociedade civil cobrar o governante, além de oportunizar a fiscalização sobre o próprio Conselho.

O ECA, em especial o artigo 88, e as Resoluções emitidas pelo CONANDA (105/05, 106/05 e 113/06) apresentam diretrizes para a implementação e funcionamento dos CMDCA. Não desconsiderando as competências básicas inerentes aos Conselhos Gestores, sua relação com o Conselho Tutelar, a gestão do FIA, cabem, ainda, aos CMDCA as seguintes atribuições:

a) definir prioridades a partir de orientações do próprio ECA e das diretrizes definidas pelos órgãos congêneres nas esferas da União e do respectivo estado;

b) A partir desse diagnóstico, oferecer subsídios na elaboração legislativa local relacionada à garantia dos direitos da criança e do adolescente; Nesse contexto,

participar e acompanhar a elaboração, aprovação e execução do PPA (Plano Plurianual), LDO (Lei de Diretrizes Orçamentária) e LOA (Lei Orçamentária Anual) locais e suas execuções fazendo os devido apontamentos no que tange à política de sua alçada.

a) Fomentar a intersetorialidade entre as demais entidades componentes do SGDCA, com o objetivo de fortalecê-lo;

c) fazer o registro das entidades governamentais e não governamentais que trabalham diretamente com os direitos da criança e do adolescente, devendo monitorar e avaliar os programas periodicamente.

De certa forma, esses itens fazem um apanhado dos dois campos de atuação do CMDCA:

- O primeiro refere-se à atuação como gestor da política, no qual os CMDCA se apresentam como “instância que se faz o diagnóstico da situação de crianças e adolescentes no município, propondo soluções de enfrentamento mediante o oferecimento de uma política de atendimento adequada às necessidades”. Somente depois dessa etapa é que as demais competências de criação de programas específicos para a realidade local (CUSTÓDIO, 2009, p. 53).

- O segundo campo é o que se relaciona com a sociedade civil, destacando-se as tarefas de representação, mobilização e fiscalização. Essas funções reconfiguram a própria dinâmica do Poder Executivo dada a participação representativa da população (SANTOS JUNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004). Aqui há a possibilidade do controle social das ações governamentais, buscando por mais transparência e eficácia nos gastos públicos (ASSIS et al., 2009). Ademais, a existência de monitoramento das políticas de atendimento nos municípios é um verdadeiro avanço diante da “desastrosa experiência do sistema da Política Nacional do Bem-Estar do Menor”, como afirma Custódio (2009, p. 81). A gestão centralizada daquele cenário inviabilizava a participação popular.

Diante desse rol de atribuições que serviram de base para o presente estudo, a pesquisa se utilizou de bibliografia específica sobre cada um deles com o intuito de identificar, da melhor forma possível, os efetivos papéis a serem especificamente desempenhados pelos CMDCA. Os itens acima foram separados em eixos: a) formulação de políticas públicas; b) monitoramento e avaliação de políticas públicas e c) articulação em rede. É importante salientar que a abordagem utilizada nesses temas não é exaustiva, não desconhecendo o autor da existência de uma vasta produção científica sobre cada um deles, especialmente sobre o amplo debate que envolve as políticas públicas.

3.4.3 Formulação de políticas públicas

Dada a brutal desigualdade social encontrada do país, as políticas públicas de efetivação de direitos fundamentais são um tema cada vez mais recorrente nas pesquisas e debates, levando-se em conta, ainda, a complexidade inerente aos assuntos públicos (FORTES; COSTA, 2013). Imprescindível destacar que o ambiente dos Conselhos Gestores retrata de forma muito particular o *locus* propício para que a discussão da política pública tenha uma visão holística e que contemple campos multidisciplinares.

Os dois primeiros passos para iniciar o processo de elaboração de políticas públicas é identificar o problema a ser enfrentado e definir as prioridades (SECCHI, 2010). O anexo da Resolução n°. 106/05 do CONANDA trata esse diagnóstico como um importante instrumento a ser levado em consideração pelo CMDCA, destacando os seguintes elementos:

[...] **conhecer** a realidade de seu território; **elaborar** o seu plano de ação; **definir prioridades** de enfrentamento dos problemas mais urgentes; propor a elaboração de estudos e pesquisas com vistas a promover, subsidiar e dar mais efetividade às políticas (grifos do autor) (BRASIL, 2005b)

O diagnóstico, dessa forma, torna-se essencial para o controle social e construção da agenda política dos Conselhos. Ele é o mecanismo que dá suporte ao estabelecimento dos direitos, possibilitando adoção de critérios de fiscalização. Identificar em que localidades ocorrem as violações de direitos, com que frequência, quais os grupos sociais mais atingidos, entre outras, é fundamental para se planejar ações públicas de proteção desses direitos. Não compilar essas informações torna muito difícil, para não dizer impossível, a tarefa de propor políticas públicas que modifiquem a realidade (TORRES; TATAGIBA; PEREIRA, 2009).

Um diagnóstico deve evidenciar os problemas que afetam a percepção pública. Não pode, contudo, limitar-se à descrição da situação, mas envolver um esforço analítico voltado à busca de causas, sob o risco de que os remédios mirem os sintomas, sejam apenas paliativos (SECCHI, 2010). Embora seja um mecanismo importante para o trabalho dos CMDCA, não é muito difundido nas realidades locais. A pesquisa realizada pelo CEATS / FIA³⁶ em 2006 apontou que, dos 2474 CMDCA participantes, apenas 20% deles realizam diagnósticos e 39% elaboram planos de ação. Segundo o estudo, é um fato revelador de certa precariedade desses órgãos, considerando que o diagnóstico deveria ser a base para a elaboração de um plano de ação consistente. Além

³⁶ Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor da Fundação Instituto de Administração.

disso, somente 12% dos CMDCAs entendem como prioritário o papel do diagnóstico local para o desempenho de suas funções (FISCHER, 2007).

O diagnóstico da situação da população infanto-juvenil no município é imprescindível para uma visão precisa sobre as maiores carências, as necessidades mais prementes de investimento e as iniciativas que estão tendo resultados efetivos no sentido de promover e defender os direitos das crianças e adolescentes. A falta de um panorama sobre a realidade local gera profundas dificuldades na elaboração de planos de ação consistentes. [...] As funções mais nobres e essenciais dos CMDCAs não vêm sendo executadas ou têm sido realizadas de forma precária por grande parte deles (FISCHER, 2007, p. 84).

A não realização de diagnóstico pode colocar o Conselho na situação de dependência gerada pelo desconhecimento, restando submeter-se a aceitar e aprovar as propostas vindas do governo de ocasião, já que não se capacita com dados fidedignos para apontar os eventuais limites dessas propostas. Nesse caso, uma das funções primordiais do CMDCA fica bastante prejudicada pelo não conhecimento das necessidades das crianças e adolescentes de sua localidade de atuação (TORRES; TATAGIBA; PEREIRA, 2009).

O diagnóstico local é também essencial para elaboração do Plano Municipal de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. Uma das principais deliberações da VII Conferência Nacional dos Direitos de Crianças e Adolescentes, ocorrida em 2007, já apontava a necessidade de planejamento com definição de cronograma, com prazos e metas, e os órgãos responsáveis para a realização das ações.

Esse instrumento, mais conhecido na iniciativa privada como Planejamento Estratégico (PE), é uma ferramenta de otimização de processos e ações pertinentes para a própria Administração Pública, na medida em que cada vez mais lhe é demandado respostas eficientes e transparentes. Através do PE, as ações prioritárias do CMDCA tendem a se tornar mais evidentes e o trabalho posterior de estabelecimento de prazos e metas e o próprio monitoramento fica instrumentalizado (SILVA; GONÇALVES, 2011). Além disso, se bem implementado e absorvido pelos agentes responsáveis, pode ser motor de mudança de cultura organizacional, induzindo uma mentalidade questionadora constante, procurando avaliar as possíveis implicações futuras de decisões presentes (OLIVEIRA, 2007).

Conforme Oliveira (2007), três são as características principais do PE: a) ser um processo contínuo e adaptável às mudanças de cenários; b) deve ser desenvolvido pela equipe responsável, sendo que o processo de elaboração tem maior importância do que o próprio resultado; c) o resultado esperado não deve ser realização de funções com

excelência, mas que elas sejam realizadas da melhor forma possível. Ou seja, retrata um sistema de auxílio à coordenação de todo o ciclo da política pública, envolvendo não só o CMDCA, mas todos os demais atores do SGDCA.

Embora não haja hierarquia cogente, essa integração deve ser, na medida do possível, articulada com os entes congêneres nacional e estadual. O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) aprovou em 2011 o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, com base nos princípios, eixos e diretrizes da Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, estabelecendo objetivos e metas, os quais servem de base para os Planos Decenais a serem implementados nos estados e Municípios, na forma definida na Resolução n.º. 171/2014 do CONANDA (BRASIL, 2014). No caso do Rio Grande do Sul, o plano decenal foi publicado em 2018 (RIO GRANDE DO SUL, 2018).

A viabilidade do SGDCA depende do investimento estatal ou prestações positivas por parte do Estado, devendo observar a garantia de direitos ao lazer, à educação, à saúde, à moradia, à assistência social, aos cuidados com a maternidade e à infância, entre outros. Formular as políticas que vão assegurar esses direitos é uma das tarefas primordiais dos CMDCA, oportunizando o protagonismo do poder local, colocando a sociedade civil no centro do debate (LIMA; VERONESE, 2017). O CMDCA que possui capacidade de bem produzir o diagnóstico local em seu município estará em situação privilegiada para formular políticas públicas de atenção a crianças e adolescentes.

Importante apontar que “[...] a formulação de uma política é uma fase preliminar do processo de planejamento e operacionalização dessa política” (BRASIL, 2010, p. 31) devendo os Conselhos de Direitos em cada nível ter a capacidade influência no atrelamento entre as demandas a serem mitigadas e o respectivo aporte financeiro necessário a esse desiderato. Ou seja, essa participação é mais ampla do que sugerir ações em prol do público infantojuvenil, devendo o CMDCA participar do planejamento orçamentário no âmbito do Poder Executivo (SOUZA; CABRAL, 2018).

Dessa forma, a resolução 106/05 do CONANDA define as diretrizes para o desempenho desse papel pelos CMDCA:

[...] acompanhar e oferecer subsídios na elaboração legislativa local relacionada à garantia dos direitos da criança e do adolescente; participar e acompanhar a elaboração, aprovação e execução do PPA (Plano Plurianual), LDO (Lei de Diretrizes Orçamentária) e LOA (Lei Orçamentária Anual) locais e suas execuções, indicando modificações necessárias à consecução

dos objetivos da política dos direitos da criança e do adolescente (BRASIL, 2005b)

Conforme Secchi (2010), após a formulação da agenda, elencando os temas que merecem atenção, passa-se à construção de possíveis soluções prevendo objetivos, estratégias e consequências. Quanto aos objetivos, podem ser abertos (por exemplo, diminuir a drogadição entre jovens do município) ou mais concretos (por exemplo, reduzir em 30% o percentual de trabalho infantil no município). Adotando-se o modelo do último caso, aumentam as chances de se aferir a eficácia de determinada política pública. Ainda que seja uma tarefa dificultosa, considerando as questões mais qualitativas do que quantitativas, o estabelecimento de objetivos é de extrema importância para a construção das alternativas. Eles são quem vão sustentar a tomada de decisão posterior, dentro da lógica de um planejamento perene, conforme propõe Oliveira (2007).

Observando as normas que concedem direitos aos cidadãos e regem as políticas de atendimento (leis, resoluções dos conselhos, portarias e atos normativos), é necessário esclarecer os papéis que cabem ao governo e aos conselhos dos direitos na elaboração de políticas públicas. Essa precaução tende a evitar a superposição de tarefas e a acomodação por interesses de ambos os lados (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012). Por essa razão, cabe ao CMDCA promover os debates públicos que vão dar sustentação para função propositiva. Nesse cenário, as Conferências e Fóruns dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes são de extrema importância para: a) estimular o governo a propor políticas; b) estabelecer os parâmetros para a sua elaboração; c) criar ou fortalecer a cultura onde o CMDCA seja ouvido pelo governo no processo de elaboração e d) deliberar sobre as propostas de políticas apresentadas pelos governos (ASSIS et al., 2009).

3.4.4 Monitoramento e avaliação de políticas públicas

A função do CMDCA de registrar as entidades não governamentais que trabalham com o público infantojuvenil, embora tenha um cunho burocrático, tem relação estreita com efetivo controle social. É no próprio ECA³⁷ em que está definida tal

³⁷ Artigo 90. As entidades de atendimento são responsáveis pela manutenção das próprias unidades, assim como pelo planejamento e execução de programas de proteção e sócio-educativos destinados a crianças e adolescentes, em regime de: [...]

atribuição, inclusive só permitindo o funcionamento delas após o processo de inscrição no Conselho, conforme seu artigo 91. O §3º do artigo 90 elenca os critérios para autorização de funcionamento ou renovação:

Art. 90 [...] § 3º: Os programas em execução serão reavaliados pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, no máximo, a cada 2 (dois) anos, constituindo-se critérios para renovação da autorização de funcionamento:

I - o efetivo respeito às regras e princípios desta Lei, bem como às resoluções relativas à modalidade de atendimento prestado expedidas pelos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, em todos os níveis;

II - a qualidade e eficiência do trabalho desenvolvido, atestadas pelo Conselho Tutelar, pelo Ministério Público e pela Justiça da Infância e da Juventude;

III - em se tratando de programas de acolhimento institucional ou familiar, serão considerados os índices de sucesso na reintegração familiar ou de adaptação à família substituta, conforme o caso. (BRASIL, 1990)

Embora existam diversos objetivos em uma avaliação de política pública, é possível inferir que, dentre as três modalidades de avaliação (de processos, de metas, e de impacto), a existência ou não de um projeto/programa de atendimento infantojuvenil municipal passa pela aferição das duas últimas modalidades nos termos referidos no ECA (BRASIL, 1990). Por outro lado, é na Resolução nº. 106 do CONANDA que os termos “acompanhar” e “monitorar” aparecem, contemplando, então, a primeira modalidade, conforme o quadro 2 (BRASIL, 2006b).

Quadro 2 - Modalidades de Avaliação de políticas públicas

Avaliação de processo	Objetiva detectar falhas na elaboração dos procedimentos, acompanhar e avaliar a execução dos procedimentos de implantação dos programas, identificar barreiras e obstáculos à sua implementação e gerar dados para sua reprogramação, por meio do registro de intercorrências e de atividades. Essa modalidade se aproxima mais do monitoramento que se realiza concomitantemente ao desenvolvimento do programa.
Avaliação de metas	A proposta é mensurar o grau de êxito alcançado por um programa. Seria uma avaliação a partir do cumprimento das metas previamente definidas. Nesse particular, a dificuldade de especificar as metas de forma precisa; a seleção de metas a serem incluídas no processo de avaliação; as mudanças nas metas ao longo da própria execução do programa, são elementos que dificultam a avaliação.
Avaliação de impacto	É a modalidade mais complexa e de difícil mensuração, conforme Carvalho (2003, p. 186), “é aquela que focaliza os efeitos ou impactos produzidos sobre a sociedade e, portanto, para além dos beneficiários diretos da intervenção pública, avaliando-se sua efetividade social”. Ou seja, busca responder aos questionamentos: qual(is) mudanças efetivamente ocorreram e em que medida essas mudanças ocorreram na direção desejada? Ademais, é necessário ir além de apontar eventual mudança nos aspectos sociais e estabelecer a relação causa-efeito entre as ações do programa com o resultado.

§ 1º As entidades governamentais e não governamentais deverão proceder à inscrição de seus programas, especificando os regimes de atendimento, na forma definida neste artigo, no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o qual manterá registro das inscrições e de suas alterações, do que fará comunicação ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária (BRASIL, 1990).

Fonte: Adaptado de GARCIA (2001); CARVALHO (2003) e COSTA E CASTANHAR (2003).

Januzzi (2005) aponta a descentralização da gestão pública, mais notadamente a partir da CF de 1988, como fator que impulsionou a esfera municipal a trabalhar com avaliação de políticas públicas. Eles passaram a utilizar os indicadores sociais, que são recursos metodológicos, empiricamente referidos, jogando luz sobre algum aspecto da realidade social ou sobre mudanças que nela estão ocorrendo. Embora eles permitam um aprofundamento da investigação acerca das mudanças sociais e os determinantes dos diferentes fenômenos sociais, não se pode tomá-los como se fossem o exato desenho da realidade. O autor alerta para o risco da banalização dos conceitos que sustentam um ou mais indicadores e a supervalorização da medida supostamente criada para “operacionalizá-los”³⁸.

A “reificação” da medida em detrimento do conceito tem outro desdobramento muito preocupante sobre o campo da formulação de políticas, que é o de reforçar a tendência de encará-la como isenta de valores ideológicos ou políticos, como se na sua construção não intervissem orientações teóricas e opções metodológicas dos seus proponentes (JANUZZI, 2005, p. 56).

Da mesma forma controversa e dependente dos mais variados interesses, como as demais etapas de uma política pública, a avaliação pode ser permeada por nuances que fogem a questões mais neutras e empíricas. Embora tenha de se pautar por limites técnicos, tende a ser concebida com uma atividade essencialmente política, podendo não representar na prática os resultados eventualmente apresentados como válidos (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

A Resolução n.º. 106 do CONANDA ainda atribui ao CMDCA a tarefa de divulgar e promover as políticas e práticas bem-sucedidas. Ela se apresenta como uma atribuição híbrida, pois requer que se tenha um processo avaliativo para que sejam levantadas as possíveis boas práticas, bem como a existência de meios de divulgação, seja para os demais componentes do SGDCA, seja para a comunidade em geral.

3.4.5 Articulação em rede

De há muito se discute a necessidade de conectividade entre as diversas áreas sociais como elemento de gestão sugerindo a ideia de “integração, de território, de

³⁸ O autor exemplifica com os conceitos abstratos e complexos como desenvolvimento humano, condições de vida, qualidade de vida ou responsabilidade social que, muitas vezes, passam a ser mensurados puramente pela variação do indicador construído, não analisando outras questões externas e fundamentais para compreensão de uma realidade (JANUZZI, 2005).

equidade, enfim, de direitos sociais” (JUNQUEIRA, 1999, p. 27). A articulação entre os diversos atores do SGDCA, por exemplo, é fundamental para todo o trabalho do CMDCA, desde o diagnóstico local, que deve ser constante, passando pela formulação da política pública até o seu respectivo controle.

A partir dessa interação é que a eficácia do SGDCA pode ser, em certa medida, auferida. A noção de rede permite traduzir com mais propriedade a trama de conexões interorganizacionais em que se baseia esse sistema, pois “compreende o complexo de relações acionadas, em diferentes momentos, pelos agentes de cada organização para garantir esses direitos” (AQUINO, 2004).

As diferentes redes de atenção à criança e ao adolescente, à saúde e à pessoa portadora de deficiência, por exemplo, nada mais são do que partes da rede socioassistencial, devendo os Conselhos Gestores dessas áreas garantir atenção a essa rede mais ampliada (OLIVEIRA, 2004). Apesar dessa dinâmica, é importante salientar que o CMDCA possui uma característica única, que é a de vincular os demais conselhos gestores, pois criança e adolescente devem ser prioridade em todas as políticas setoriais, em consonância com o texto Constitucional (VERONESE; ZANETTE, 2017). O público infantojuvenil deve ser absolutamente priorizado, exigindo não uma política dirigida de forma isolada ou fragmentada, mas sim articulada com todo o conjunto de políticas para garantir a proteção integral. Por esse motivo, a relação a ser promovida pelo CMDCA com os demais conselhos passa a ser um ponto chave de sua ação (MORAES, 1999).

A Resolução n.º. 106 do CONANDA transfere ao CMDCA grande parte da responsabilidade de fomentar essa articulação entre os diversos entes pertencentes ao SGDCA. Dele é que devem partir as propostas que vão fortalecer essas conexões, principalmente quanto às questões que envolvem apuração dos casos de denúncias e reclamações sobre violações de direitos das crianças e adolescentes. Cabe, portanto, ao CMDCA trabalhar em prol da integração entre Judiciário, Ministério Público, Defensoria e Segurança Pública, órgãos executores de políticas públicas para bem estimular a ampliação da participação e do controle social. Além disso, deve atuar como “instância de apoio no nível local” para a formulação de denúncias públicas quando houver ameaça ou violação de direitos infantojuvenis.

Para Oliveira (2004), a “responsabilização compartilhada” inerente aos sistemas de redes necessitam de filtros (como é o caso do CMDCA), que devem atuar estruturando processos de emancipação social. Para alimentar e fortalecer essas redes, é

preciso criar canais de comunicação que efetivem a socialização à informação e ao saber. Um “espaço de compartilhamento de saber e de poder” precisa ir além, devendo estruturar novas linguagens, novas práticas e de novos conceitos (COMERLATTO et al, 2007).

O próprio fortalecimento da autonomia do Conselho Gestor e, por consequência, da sua eficácia é a existência de canais de comunicação capazes de agregar a sociedade em torno das pautas dos conselhos e buscar ampliar a esfera pública (TATAGIBA, 2002, p.91). Conforme a Resolução n°. 106 do CONANDA, é dever do CMDCA “difundir junto à sociedade local a concepção de criança e adolescente como sujeitos de direitos e pessoas em situação especial de desenvolvimento”, demonstrando a preocupação do órgão federal com a problematização da temática para fora do âmbito institucional.

Um dado que demonstra esse problema de conexão entre as pautas dos Conselhos e a sociedade é percepção dos próprios conselheiros. A Pesquisa “Conhecendo a Realidade”, publicada em 2006 (SEDH; Conanda), revelou que, na visão dos conselheiros de direitos participantes³⁹, o grau de conhecimento da população sobre o CMDCA é de 5% (alto), 38% (médio), 51% (baixo) e 5% (nulo). A percepção dos conselheiros tutelares sobre o mesmo grau ainda é pior: a faixa baixo/nulo alcançou os 85%, sugerindo que os Conselhos Tutelares tendem a ser uma instância muito mais reconhecida pela população como espaço para encaminhamento de demandas (TORRES; TATAGIBA; PEREIRA, 2009).

Os elementos trazidos no texto, em certa medida, tiveram a finalidade de subsidiar os quatro eixos: a) diagnóstico local; b) participação na formulação de políticas públicas; c) articulação em rede e d) monitoramento e avaliação de políticas públicas. A partir deles, os efetivos papéis a serem desempenhados pelos CMDCA's ficam mais claros e permitem a compreensão da amplitude das responsabilidades que recaem sobre esses órgãos. Não é demais reforçar que a abordagem utilizada nesses temas não é exaustiva e que existem debates teóricos na produção científica sobre cada um deles, especialmente sobre o amplo debate que envolve as políticas públicas.

Com base nessas premissas que embasam as competências do CMDCA, considerando toda a especial dinâmica dos direitos da criança e do adolescente, bem como todo o cenário de descentralização da gestão das políticas públicas e os anseios

³⁹ Ao todo participaram da pesquisa 2.469 Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, representando, na época, 44% do total no Brasil (TORRES; TATAGIBA; PEREIRA, 2009).

democráticos e de participação da sociedade, passa-se a análise do estudo de caso eleito para a presente pesquisa.

4 CONSELHO MUNICIPAL DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE TAQUARA-RS (COMDICA)

Antes de adentrar nas questões específicas do COMDICA de Taquara, faz-se necessária uma breve contextualização do município, elencando alguns dados que estão vinculados ao tema em estudo. O objetivo é de elencar alguns elementos que podem auxiliar na explicação de algumas características do próprio funcionamento do colegiado.

4.1 Caracterização do município de taquara

A região onde se situa o município em estudo é formada por etnias alemã, italiana e índios caingangues e compreende os municípios de Igrejinha, Parobé, Riozinho, Rolante, Taquara e Três Coroas, que juntos estimaram 210.512 habitantes em 2020, conforme dados do IGBE (2020) e compõe a região do COREDE Paranhana/Encosta da Serra no estado do Rio Grande do Sul, Brasil. Taquara ainda é um município da região metropolitana de Porto Alegre e possui histórico de referência regional proporcionando comércio e serviços e de contato entre a Serra e a Capital (REINHEIMER et. al., 2011), tendo relevante papel na produção de calçados a partir de 1950, status que foi sendo mitigado ao longo do tempo com a emancipação dos demais municípios do entorno.

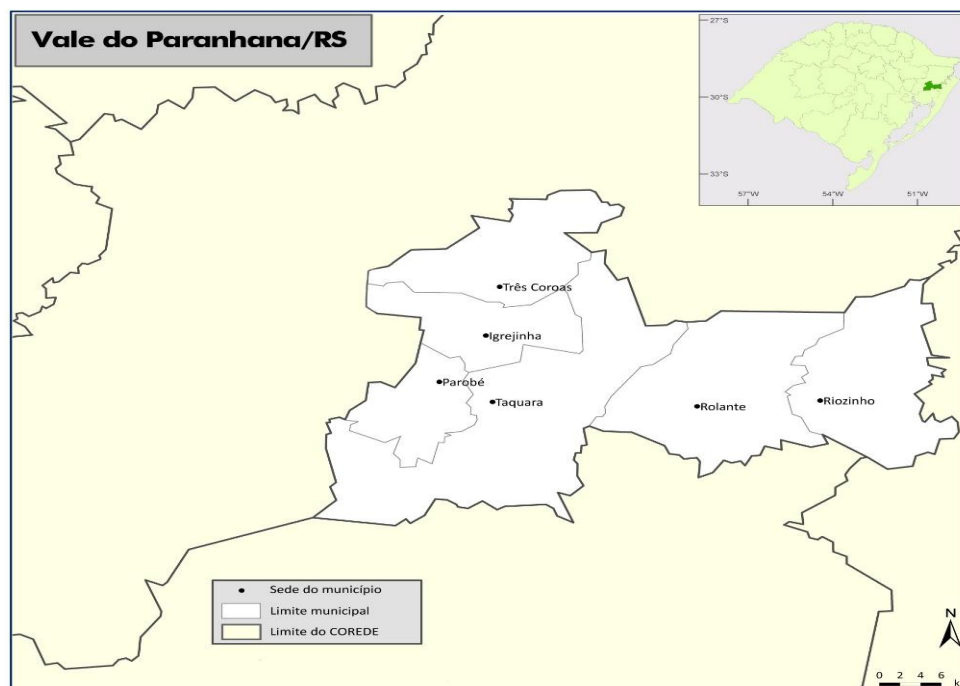
A partir da década de 90, Taquara foi impactada com a crise da indústria do calçado no Vale do Paranhana (Barroso, 2008), restando como principal aspecto econômico a prestação de serviços. Fernandes (2008) analisa a constituição histórica de Taquara como mediadora essencial na povoação e organização do povoamento do entorno, afirmando seu protagonismo político, comercial e industrial no período da colonização do território onde hoje se encontra o Vale do Paranhana.

Embora os municípios do entorno tenham se desenvolvido economicamente, o status de Polo Regional de Taquara ainda se mantém muito por conta de uma das suas principais características: a localização privilegiada. Destaca-se o entroncamento das rodovias estaduais RS 020, RS 239 e RS 115, situado na área urbana de Taquara, sendo ponto de ligação entre importantes regiões do Rio Grande do Sul – Serra Gaúcha, Litoral, Região Metropolitana e Vale dos Sinos. O município mantém em seu território um conjunto de serviços de relativa complexidade nas áreas de educação, saúde,

utilidade pública e comércio, que o diferencia dos municípios vizinhos e ainda lhe assegura uma proeminência nesses setores (FACIO; CORRÊA; PAIVA, 2020).

Conforme a Figura 3, Taquara se encontra centralizada em relação à região do Vale do Paranhana, sendo o município que deu origem aos demais: Igrejinha, Parobé, Riozinho, Rolante e Três Coroas.

Figura 3 - Mapa do Vale do Paranhana-RS



Fonte: RIO GRANDE DO SUL (2008). Adaptado pelo autor.

Taquara possui a segunda maior população do Vale do Paranhana, segundo estimativa do IBGE, dos quais 90% reside na área urbana. Conforme dados do quadro 3, a população do Vale do Paranhana teve um crescimento populacional de 3,81% nos últimos quatro anos. No mesmo período, esse crescimento foi de 0,88% no estado do Rio Grande do Sul⁴⁰.

Quadro 3 - População total

Localidade	2017	2018	2019	2020
Rio Grande do Sul	11322895	11329605	11377239	11422973
Vale do Paranhana	202857	207085	208878	210512
Parobé	56277	57660	58272	58858
Taquara	57544	57292	57466	57584
Igrejinha	34903	36450	36899	37340
Três Coroas	26589	27837	28220	28581

⁴⁰ Os dados foram obtidos no site do Observatório da Criança e do Adolescente mantido pela Fundação Abrinq. Segundo essas informações, as estimativas populacionais descritas após o ano de 2011 foram produzidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), enviadas ao Tribunal de Contas da União (TCU) e estratificadas por idade pela Fundação Abrinq.

Rolante	20920	21199	21349	21453
Riozinho	4607	4629	4653	4676

Fonte: Estimativas populacionais TCU/IBGE, estratificadas por idade pela Fundação Abrinq.

No que tange às crianças e adolescentes, o percentual desse público tomando por base o total de municípios do Vale do Paranhana é de 29%, sendo que no estado a proporção é de 25,8%. Na região, o município que se destaca na quantidade de crianças e adolescentes é Parobé, que tem mais de 30% da população.

Quadro 4 - População com idade entre 0 e 17 anos de idade

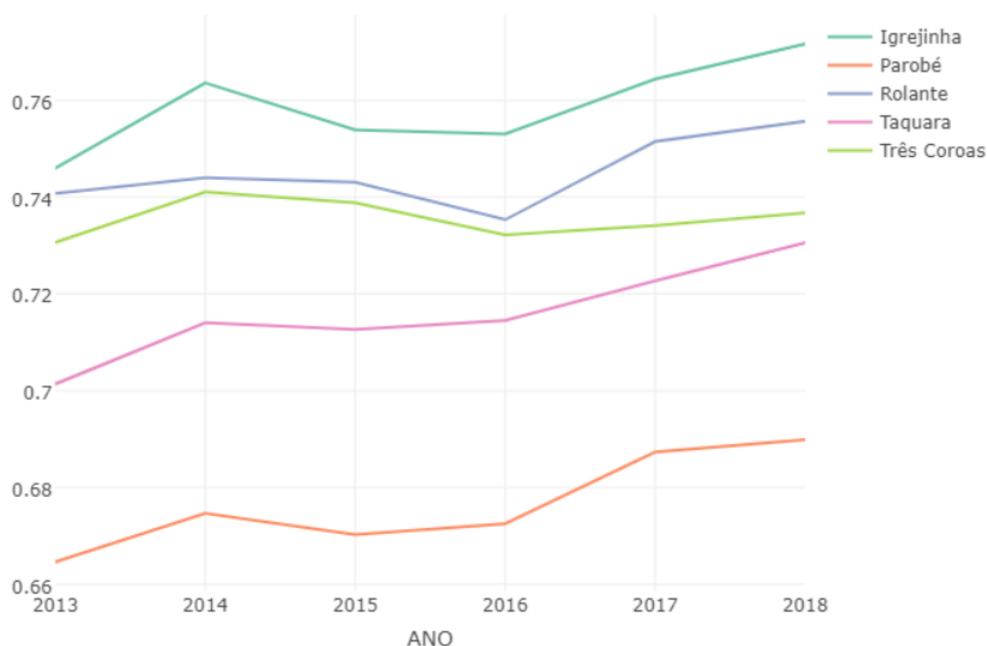
Localidade	2017	2018	2019	2020
Rio Grande do Sul	2918322	2920051	2932328	2944115
Vale do Paranhana	58391	59586	60096	60560
Parobé	17101	17521	17708	17886
Taquara	15723	15655	15702	15734
Igrejinha	9569	9993	10117	10238
Três Coroas	7234	7573	7678	7776
Rolante	5487	5560	5600	5627
Riozinho	1260	1266	1272	1279

Fonte: Estimativas populacionais TCU/IBGE, estratificadas por idade pela Fundação Abrinq.

Segundo o índice de desenvolvimento socioeconômico (IDESE⁴¹), o município que tem maior destaque é Igrejinha, com 0.772. Taquara figura na quarta colocação dentre os municípios, considerando o ranking estadual, e apresenta uma série temporal de crescimento a partir de 2016 depois de dois anos de estagnação, conforme a figura 4.

Figura 4 - Índice de desenvolvimento socioeconômico: série temporal dos municípios do Vale do Paranhana

⁴¹ O Índice de Desenvolvimento Socioeconômico - IDESE¹ é um índice sintético que tem por objetivo medir o grau de desenvolvimento dos municípios do Rio Grande do Sul. O IDESE é o resultado da agregação de três blocos de indicadores. Para cada uma das variáveis componentes dos blocos, é calculado um Índice, entre 0 (nenhum desenvolvimento) e 1 (desenvolvimento total), que indica a posição relativa para os municípios. São fixados, a partir disto, valores de referência máximo (1) e mínimo (0) de cada variável. O índice final de cada bloco é a média aritmética dos índices dos seus sub-blocos (FEE, 2021).



Fonte: FEE/Núcleo de Indicadores Sociais e Ambientais.

No bloco renda, o município de Taquara apresenta o pior desempenho entre os indicadores que compõem o IDESE, ficando à frente apenas de Riozinho e Parobé. Já no indicador referente à educação, Taquara aparece em segundo lugar na região, ficando atrás do município de Rolante, sendo um dado que se pode correlacionar com a característica de polo regional já destacada, especialmente pela oferta de estabelecimentos de ensino.

Quadro 5 - Indicadores que compõem o IDESE: educação, renda e saúde

Município	Idese	Bloco Educação	Bloco Renda	Bloco Saúde	Ranking: Idese RS
Taquara	0.731	0.750	0.624	0.818	335
Parobé	0.690	0.691	0.569	0.809	436
Igrejinha	0.772	0.744	0.755	0.816	193
Rolante	0.756	0.768	0.660	0.840	258
Três Coroas	0.737	0.738	0.669	0.803	318
Riozinho	0.711	0.655	0.620	0.859	384

Fonte: FEE/Núcleo de Indicadores Sociais e Ambientais.

Entretanto, esse resultado no IDESE bloco educação não se repete, pelo menos na rede pública, quando os dados analisados são os do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que reúne os indicadores do fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações. Taquara figura com o pior resultado dentre as cidades vizinhas, tanto no que se refere ao ensino fundamental quanto no médio.

Quadro 6 - IDEB (2017) e número de estabelecimentos de ensino (2018) dos municípios do Vale do Paranhana

Município	IDEB – Anos iniciais do ensino fundamental (Rede pública) (2017)	IDEB – Anos finais do ensino fundamental (Rede pública) (2017)	Número de estabelecimentos de ensino fundamental (2018)	Número de estabelecimentos de ensino médio (2018)
Igrejinha	7	5,6	17	2
Riozinho	6,7	5,3	9	1
Três Coroas	6,5	5,1	12	1
Rolante	6	4,7	16	2
Parobé	6	5,1	22	4
Taquara	5,7	4,2	41	9

Fonte: IBGE Cidades

Cumprir destacar que os dados do IBGE, aparentemente, subestimam o número de estabelecimentos de ensino, considerando que os dados da Educação Básica na plataforma de microdados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) traz de forma detalhada o desenho de acesso à educação em todo território nacional. Segundo o INEP, o vale do Paranhana possui 195 estabelecimentos de ensino, sendo 61 sediados em Taquara, reforçando a característica de serviços de polo regional desse município em relação ao Vale do Paranhana (FACIO; CORRÊA; PAIVA, 2020).

4.2 Comarca de Taquara

A existência dos Conselhos Municipais em Taquara tem previsão legal na Lei Orgânica, conforme seu artigo 82, que define uma competência acessória a esses colegiados, tendo como finalidade auxiliar a gestão pública na “orientação, planejamento, fiscalização, avaliação, julgamento e deliberação quanto à execução das ações e políticas públicas da sua competência” (TAQUARA, 2002). A lei n.º 3.772 de 01 de janeiro de 2006, que trata da estrutura administrativa do Poder Executivo, elenca os Conselhos dentre os órgãos de assessoramento e cooperação municipais.

Considerando a classificação dos conselhos abordada por Tatagiba (2002), em Taquara estão constituídos 16 colegiados, sendo quatro Conselhos de Políticas, os quais estão ligados às políticas públicas estruturadas, geralmente com legislação nacional podendo ou não serem obrigatórios:

- Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS)

- Conselho Municipal de Saúde (CMS)
- Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (COMDICA)
- Conselho Municipal de Educação (CME)

Os demais se enquadrariam no conceito de Conselhos Temáticos, que são fruto de demandas específicas locais ou regionais que estimulam a formulação de uma agenda que não tem necessariamente uma estrutura legal nacional:

- Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (CACCS/FUNDEB)
- Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CAE)
- Conselho Municipal de Controle e Acompanhamento do Plano Diretor de Taquara (CONACPLAN)
- Conselho Municipal de Desenvolvimento (COMUDE)
- Conselho Municipal de Desenvolvimento Agropecuário (COMAGRO)
- Conselho Municipal de Entorpecentes (COMEN)
- Conselho Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (COMMADES)
- Conselho
- Conselho Municipal de Política Cultural de Taquara (CMC)
- Conselho Municipal de Previdência (CMP)
- Conselho Municipal de Trânsito (CMT)
- Conselho Municipal de Turismo (COMTUR)
- Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (CMDM)

As disposições sobre a Política Municipal dos Direitos da Criança e adolescente, inicialmente, ficaram aglutinadas com as da Política Municipal de Direitos do Idoso, na Lei Municipal nº. 1.412 de 04 de março de 1991. O CMDCAI (Conselho Municipal de Defesa da Criança, do Adolescente e do Idoso), conforme o artigo 19 da referida norma, era composto por dezoito membros, sendo nove representado o Município⁴² e nove da sociedade civil que, curiosamente, a própria lei já delimitava a quem pertenciam os assentos⁴³ (TAQUARA, 1991).

⁴² Os representantes do Município deveriam ser indicados pelos seguintes órgãos: Câmara dos Vereadores, Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SMEC), Secretaria de Educação – 38 DE, Fundação Estadual do Bem Estar do Menor (FEBEM), Legião Brasileira de Assistência (LBA), Secretaria Estadual de segurança Pública – Brigada Militar, Secretaria Municipal de Saúde e Serviços Social, Clube dos Diretores Lojistas (CDL) e Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) (TAQUARA, 1991).

⁴³ Associação de Proteção à Maternidade e Infância (APROMIM), Associação Beneficente Evang. Floresta Imperial (Lar de Padilha), Obra Social Madre Julia, As Samaritanas, Associação de Pais e

Em 1995, o COMDICA de Taquara/RS foi reestruturado a partir da edição da Lei Municipal n.º. 1.910 de 18 de dezembro de 1995, que, a partir de então, tornou-se exclusivo para atenção à política municipal dos direitos da Criança e do Adolescente. O artigo 2º da referida lei já aponta a transversalidade necessária da referida política, onde o atendimento desses Direitos deve ser feito através “das Políticas Sociais Básicas de Educação, Saúde, Recreação, Esporte, Cultura, Lazer, Profissionalização e outras” (TAQUARA, 1995).

O artigo 5º do referido diploma legal coloca o COMDICA e o FIA como órgãos de garantia da política de atendimento. A importância do colegiado nesse contexto é reforçada no artigo 6º, onde constam suas funções básicas:

Art. 6º Fica criado o CONSELHO MUNICIPAL DE PROMOÇÃO E DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, instituído pelo Art. 106 da Lei orgânica do Município de Taquara, órgão normativo, deliberativo, fiscalizador, e **controlador das políticas** de atendimento às crianças e, adolescentes, cabendo-lhe a coordenação da política de proteção, promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, **em todos os níveis** (grifos do autor) (TAQUARA, 1995).

A característica de órgão deliberativo coloca o COMDICA a par de tudo que estiver envolvido no círculo da gestão da política infantojuvenil, vinculando o orçamento e a Administração Pública municipal (SANTOS JUNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004).

A composição do COMDICA também foi readequada, conforme o artigo 15 da referida lei. Dos agora 16 membros, oito são indicados pelos seguintes órgãos: Câmara de Vereadores, Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SMEC), Secretaria Municipal de Administração, Secretaria Municipal da Fazenda - Núcleo Assistencial Comunitário (NAC), Secretaria Estadual de Segurança Pública - Brigada Militar, Secretaria Municipal de Saúde e Poder Judiciário (TAQUARA, 1995). A paridade foi observada entre membros indicados pelo Poder Público e entidades da sociedade civil. Quanto a essas, passaram a ser eleitas em fórum próprio (artigo 16), não mais havendo um rol taxativo na própria lei, como se observava na lei anterior.

Sobre esse aspecto, observa-se um desvirtuamento na representação governamental no espaço dos Conselhos, ferindo os princípios legais de sua composição. Dados da pesquisa “Conhecendo a Realidade” da Secretaria Especial de

Amigos dos Excepcionais (APAE), Centro Espírita Dom Feliciano (Centro Assistencial), Centro Espírita Irmã Dalva (Centro Assistencial), Lar OASE (Idoso), Sociedade de Amparo à Velhice (TAQUARA, 1991).

Direitos Humanos em 2006 revelaram que esse não é o modelo predominante, mas que o COMDICA de Taquara não é o único: dos CMDCA's participantes, 13% possuíam representantes do Poder Legislativo, 3% eram ligados ao Poder Judiciário e ainda outros 3% representavam o Ministério Público (FISCHER, 2007).

O CONANDA tem procurado orientar os CMDCA's no tratamento destas distorções por meio de Resoluções, como a de nº 116/2006, que incluiu o parágrafo único no artigo 11 da Resolução nº. 105/2005⁴⁴, prevendo que esses três entes não podem fazer parte da composição dos CMDCA's (BRASIL, 2006d). O COMDICA deve ser um espaço deliberativo vinculado ao Poder Executivo e a presença do Judiciário, Legislativo e Ministério Público fere a previsão constitucional de separação dos poderes. A relação dos Conselho com os esses entes deve ser de cooperação e de garantia das suas decisões, facilitando a realização das ações, especialmente nas situações de violação de direitos da criança e do adolescente. Além disso, a presença de juízes e promotores como membros do Conselho põe em risco a garantia do interesse público nos casos em que seja necessário propor uma intervenção judicial no Conselho (FISCHER, 2007).

A estrutura de funcionamento elencada no artigo 20 da lei nº. 1.910 de 1995 apresenta os seguintes elementos: assembleia geral, diretoria executiva (com presidente, secretário(a) e tesoureiro(a) e seus vices) e conselho fiscal (TAQUARA, 1995). Destaca-se que essa estrutura destoa com a que tem se consolidado⁴⁵ no país, visto que não prevê a composição de uma secretaria executiva. Além disso, não há previsão de composição de comissões temáticas e conferências, as quais tem um potencial maior de aprofundamento dos debates sobre as políticas públicas da área (AVRITZER, 2010).

O artigo 7º do Diploma legal referido define as principais atribuições do COMDICA:

Quadro 7 - Principais atribuições do COMDICA - artigo 17 da lei nº. 1.095 de 1995

Formulação de Política Pública	<p>I - Formular a política municipal de promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, de forma integrada com as políticas sociais em nível municipal, estadual e federal, fixando prioridades para consecução das ações, a captação e aplicação de recursos.</p> <p>IV - Fixar com os poderes Executivo e Legislativo, percentual do orçamento a ser incluído no planejamento do Município destinado a</p>
---------------------------------------	---

⁴⁴ **Art. 11.** Não deverão compor o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, no âmbito do seu funcionamento: [...] **Parágrafo único.** Também não deverão compor o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, na forma do disposto neste artigo, a autoridade judiciária, legislativa e o representante do Ministério Público e da Defensoria Pública, com atuação no âmbito do Estatuto da Criança e do Adolescente, ou em exercício na Comarca, foro regional, Distrital ou Federal.

⁴⁵ Conforme dados da pesquisa de Avritzer (2010), realizada em 29 cidades de oito estados.

	<p>Programas de Atendimento, Assistência, Auxílio e Subvenções;</p> <p>VII - Definir prioridades e decidir sobre a aplicação de recursos públicos nas áreas da criança e do adolescente;</p> <p>VIII - Apreciar e deliberar a respeito de qualquer auxílio ou benefício a ser concedido a entidade não governamentais que tenham por objetivo a proteção, promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente;</p> <p>IX - Estabelecer política de formação pessoal com vistas à qualificação do atendimento da criança e do adolescente;</p> <p>XI - Realizar e incentivar campanhas promocionais e de conscientização dos direitos da criança e do adolescente;</p> <p>XII - Efetuar o registro das entidades não governamentais que tenham por objetivo a proteção, promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente;</p> <p>XIII - Registrar os programas a que se refere o inciso anterior das entidades governamentais que operam no Município fazendo cumprir as normas constantes do mesmo Estatuto;</p>
Monitoramento e avaliação de Política Pública	<p>II - Exercer o controle e a fiscalização da execução da política municipal de promoção, proteção e defesa dos direitos da Criança e do Adolescente, de seus grupos de vizinhança e dos bairros ou zona urbana ou rural em que se localizam;</p> <p>III - Controlar a execução das ações em todos os níveis, conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA);</p> <p>XIV - Receber, apreciar e pronunciar-se quanto às denúncias e queixas que lhe forem formuladas por qualquer cidadão ou entidade e que digam respeito à proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente por órgão governamental e não governamental, encaminhando-as aos órgãos competentes, de conformidade com o parágrafo 3º, item 07 do Art. 260, da Lei Estadual;</p>
Captação de Recursos	<p>V - Captar recursos federais e estaduais e estaduais, para a implantação e desenvolvimento do Programa de Atendimento à Criança e ao adolescente, segundo as normas do ECA;</p> <p>VI - Captar recursos na própria comunidade e de organismos internacionais para a execução da política de atendimento;</p>
Articulação	<p>X - Manter o intercâmbio com entidades federais e estaduais congêneres ou que tenham atuação na proteção, promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente;</p>

Fonte: adaptado do artigo 7º da lei municipal n.º. 1.095 de 1995.

Entretanto, outras funções são atribuídas ao COMDICA ao longo da referida lei, bem como na lei n.º. 6189, de 23 de abril de 2019:

Quadro 8 - Atribuições complementares do COMDICA

Lei n.º. 1.095, de 18 de dezembro de 1995	
Monitoramento e avaliação de	Art. 11 - O conselho Municipal de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente deverá exercer rigorosa fiscalização quanto à

Política Pública	aplicação da dotação orçamentária estabelecida no § 1º, do item VII, do Art. 260 da Constituição Estadual, devendo ser previamente ouvido na elaboração da proposta orçamentária, zelando pela efetiva observância das diretrizes estabelecidas naquele dispositivo constitucional.
Articulação	Art. 14 - Criar Comitê Municipal de Trabalhos afins.
Administração do FIA	Art. 25 - Fica criado o FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, como as deliberações do conselho dos Direitos , o qual é órgão vinculado. Art. 27 - O fundo será regulamentado por resoluções expedidas pelo Conselho dos Direitos .
Lei nº. 6.189, de 23 de abril de 2019	
Eleições do Conselho Tutelar	Art. 4º da O processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar do Município de Taquara dar-se-á mediante processo misto, constituído de prova de conhecimentos escrita e eleição direta, com voto direto, secreto, universal e facultativo de todo eleitor habilitado a votar no Município de Taquara-RS, sendo realizada sob a responsabilidade do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Município e a fiscalização do Ministério Público, com a regência desta Lei Municipal e do que dispõe a Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente.

Fonte: adaptado das Leis municipais nº. 1.095/1995 e 6.189/2019.

Considerando os quadros acima, é possível inferir, respondendo à questão norteadora nº. 1, as atribuições básicas delineados no Estatuto da Criança e do Adolescente e nas Resoluções do Conselho Nacional da Criança e adolescente estão contempladas na legislação da cidade de Taquara. Destaca-se que tal constatação se faz, na medida em que a legislação municipal observa os elementos mínimos de funcionamento, como ter formação paritária, ter característica deliberativa e ser órgão central do SGDCA com a atribuição precípua de controlar a política infantojuvenil em todos os âmbitos.

Feita a caracterização do território onde se encontra o objeto de estudo da presente dissertação, com dados referenciados na região do Vale do Paranhana, bem como da exposição de alguns elementos da estrutura do COMDICA de Taquara, passa-se à discussão dos conteúdos primários levantados na pesquisa.

Buscando atender aos objetivos propostos na presente pesquisa, foram analisados em conjunto 26 atas de reuniões, compreendendo o período entre 2017 e 2019, e o conteúdo das entrevistas de 23 participantes. Sobre o material das atas, cumpre apontar se constituem de descrições sucintas sobre a pauta, que é revelada na própria reunião, não havendo um canal específico para consulta prévia, e sobre as deliberações. Como é comum na realidade de outros Conselhos Gestores, conforme Tatagiba (2002), são raros os registros que demonstram debates entre os conselheiros nas reuniões do COMDICA.

Analisando o perfil dos participantes das entrevistas, de plano, observa-se a disparidade entre o número de integrantes da sociedade civil e do governo, na medida em que, dos conselheiros habilitados, somente quatro são aqueles indicados pelos entes estatais. Dentre os 12 (doze) conselheiros do COMDICA, 10 (dez) aceitaram participar da pesquisa.

Quadro 9 - Idade, formação e tempo de atuação no respectivo órgão dos entrevistados

Conselheiros da Sociedade Civil			Conselheiros Tutelares		
Idade	Formação	Nº de Mandatos	Idade	Formação	Nº de Mandatos
26	Educação física	1º	54	Licenciatura em História	3º
40	Assistente Social	1º	51	Direito	4º
41	Direito	4º	59	Licenciatura em História*	3º
46	Educação física	2º	50	Graduação em Serviço Social	3º
54	Licenciatura em Matemática	1º	Demais integrantes do SGDCA		
66	Contabilidade	3º	Idade	Formação	Tempo de atuação
69	Ciências Econômicas	3º	42	Direito	5 anos
Conselheiros indicados pelas instituições estatais			39	Filosofia	5 anos
Idade	Formação	Nº de Mandatos	50	Jornalismo	6 anos
29	Direito	1º	43	Direito	5 anos
56	Ciências Econômicas	4º	31	Enfermagem	2 anos
60	Psicologia	5º	35	Direito	6 anos
			36	Direito	8 meses
			35	Psicologia	6 anos
			56	Assist. Social	6 anos

A média de idade foi de 46 anos, abrangendo uma gama de formações acadêmicas bem variada. Observou-se, ainda, que a maioria dos conselheiros possui experiência no colegiado por mais de um mandato, havendo uma menor renovação nos assentos destinados aos conselheiros governamentais. Dentre os entrevistados integrantes do SGDCA, com exceção de dois participantes, a experiência em suas áreas de atuação é superior a 5 (cinco) anos, considerando que os conselheiros tutelares cumprem mandatos de 4 (quatro) anos.

A construção de Categorias para análise e interpretação - **Dinâmica interna do COMDICA e Dinâmica externa do COMDICA** - tem por finalidade identificar, de certa maneira, o grau de eficácia do COMDICA de Taquara quanto aos seus papéis

dentro do SGDCA, suas potencialidades e carências. Tais categorias foram subdivididas em sete subcategorias que foram estabelecidos pelos critérios de inclusão para posterior análise das Unidades de Registro (UR): *competências, formulação, avaliação/monitoramento, cumprimento das atribuições, dificuldades/potencialidades, formas das relações estabelecidas, articulação do SGDCA e valorização.*

Quadro 10 - Subcategorias de Análise

Categorias	Subcategorias	Unidades de Registro (UR)
Dinâmica interna do COMDICA	Competências	Definição de fluxos de trabalho no SGDCA, Captação de recursos para o FIA, Gestão dos recursos do FIA, Eleições do Conselho Tutelar, Gestão estrutural do COMDICA, Realização de diagnóstico local, Atuação fiscalizatória, Realização de eventos, Atuação informativa.
	Formulação	Diagnóstico local informal, Diagnóstico fragmentado feito por integrantes do SGDCA, os dados estatísticos não são repassados ao COMDICA, O planejamento é feito para os projetos já existentes, Planejamento por demanda
	Avaliação/monitoramento	Prestação de contas, Avaliação por documentos, Avaliação presencial
	Cumprimento das atribuições	Total, parcial, não cumprimento das atribuições
	Dificuldades/potenciais	Necessidade de reconhecimento por parte do Executivo Municipal, Volume das demandas, Faltam recursos humanos, Publicidade do COMDICA é insuficiente, trabalho voluntário dos conselheiros, Falta de debate sobre políticas públicas, Pessoalização e não institucionalização, Falta de estrutura, organização.
Dinâmica externa do COMDICA	Formas das relações estabelecidas	Capacitações e eventos, Relação com o Conselho Tutelar, Resolução de problemas pontuais, Troca de experiências, relação com os demais Conselhos Municipais, relação com outros COMDICAS
	Articulação do SGDCA	Apenas alguns órgãos do SGDCA estão articulados, Órgãos do SGDCA não estão articulados, Desconhecimento sobre articulação do SGDCA, COMDICA como articulador do SGDCA.
	Valorização	O COMDICA em geral não é valorizado, Valorização do COMDICA perante o SGDCA, Valorização do COMDICA perante os munícipes, Valorização do COMDICA perante os poderes Leg. e Exec.

Após a categorização, foi elaborada a Análise Categrial (AC) do texto, que levou em consideração os temas determinados e sua quantificação. Dessa forma, pode-se observar as categorias que tiveram maiores frequências nas respostas dos participantes. O quadro 11 apresenta a quantidade de segmentos codificados em cada categoria.

Quadro 11 - Lista de frequência de ocorrências nas categorias

Categorias	Subcategorias	Frequência	Percentual
Dinâmica interna	Competências	180	28%
Dinâmica interna	Dificuldades/potencialidades	133	21%
Dinâmica externa	Articulação do SGDCA	85	13%
Dinâmica interna	Formulação	83	13%
Dinâmica externa	Tipos de relação	69	11%
Dinâmica interna	Avaliação/monitoramento	49	8%
Dinâmica externa	Valorização	32	5%
Dinâmica interna	Cumprimento das atribuições	16	3%
	Total	647	100%

Fonte: elaborado pelo autor

Pode-se observar através da síntese dos dados que os aspectos referentes aos papéis básicos do COMDICA e as dificuldades enfrentadas para a colocá-los em prática foram os mais frequentes nas respostas e nas atas de reuniões. Por outro lado, observa-se que as questões de avaliação e monitoramento das políticas públicas infantojuvenis tiveram uma baixa frequência nas respostas, dando alguns sinais que serão mais bem interpretados oportunamente. A frequência de menções das duas últimas subcategorias se deve ao fato de representarem apenas as respostas dos participantes, sendo que ambas tiveram sua respectiva questão de forma direta e com curtas respostas, em sua maioria. Desse modo, com base nesses resultados, as categorias e subcategorias foram descritas de forma detalhada a seguir.

4.3 Inferências e interpretação

No presente estudo, o foco se deu nas **inferências gerais**, tendo em vista a opção por não se trabalhar com formulação de hipóteses, mas com questões norteadoras. Com a finalidade de atendê-las, foram identificadas e cruzadas as relações das estruturas linguísticas dos conteúdos coletados e categorizados para, posteriormente, correlacionar esse cruzamento, com as proposições dos autores que compõem o referencial teórico dessa dissertação.

As inferências das subcategorias **competências**, **formulação**, **avaliação/monitoramento e dificuldades/potencialidades** foram interpretadas a partir da presença ou ausência de termos específicos nos conteúdos, considerando a fundamentação teórica abordada nesta dissertação. Essa opção justificou-se pela expressiva presença de elementos denotativos nesses conteúdos, os quais transmitiram

informações objetivas ou expuseram dados da realidade de modo objetivo, com pouca frequência de comentários ou avaliações.

Em complementação à análise temática, utilizou-se técnica da **análise de avaliação** para as demais subcategorias. Tal opção se deve ao objetivo da presente pesquisa de analisar a eficácia do COMDICA de Taquara dentro de seus papéis primordiais de formulação e controle das políticas públicas infantojuvenis, bem como das relações estabelecidas por esse colegiado com os demais órgãos do SGDCA. Essa técnica específica se adequa aos registros onde os emissores expressam opiniões acerca do objeto de análise.

4.3.1 Subcategoria competências

As primeiras impressões coletadas tiveram como foco os papéis que deveriam ser desempenhados pelo COMDICA, segundo os participantes, e aquelas que foram registradas nas atas das reuniões. Nelas se destacaram duas UR, que têm peculiaridades bem distintas. A UR *definição de fluxo de trabalho do SGDCA* é mais abrangente e se assenta no caráter colegiado do COMDICA, sendo considerado o local propício para que os diversos órgãos desse sistema tenham participação na construção de diretrizes que uniformizem as suas atuações.

Essa atribuição está contemplada no artigo 6º da Lei Municipal nº. 1.910 de 18 de dezembro de 1995⁴⁶, que coloca o COMDICA como órgão central da política de proteção, promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, em todos os níveis no município. Ou seja, os entrevistados, principalmente os do grupo do SGDCA (das 28 menções dessa UR 22 foram desse grupo), percebem a necessidade de o colegiado atuar como o coordenador dessa temática e que, portanto, deveriam propor fluxos que otimizem o trabalho entre os diversos órgãos envolvidos.

Segundo Aquino (2004), a garantia de direitos só pode ser assegurada quando o entrelaçamento entre papéis e funções desses órgãos é pensado e considerado como um todo e não de forma fragmentada. A complexidade envolvida na proteção dos direitos infantojuvenis justifica o compartilhamento de responsabilidades prevista na própria

⁴⁶ Art. 6º Fica criado o CONSELHO MUNICIPAL DE PROMOÇÃO E DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, instituído pelo Art. 106 da Lei orgânica do Município de Taquara, órgão normativo, deliberativo, fiscalizador, e controlador das políticas de atendimento às crianças e, adolescentes, cabendo-lhe a coordenação da política de proteção, promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, em todos os níveis (TAQUARA, 1995).

Constituição Federal⁴⁷ e seu sucesso depende bastante da forma como são administrados os fluxos por onde essa política transita (FALCÃO, 2017).

Embora tenha-se observado a ausência dessa UR dentre os registros das atas de reunião, não se pode apontar a ineficácia do colegiado nesse tema. Entretanto, os seguintes trechos das respostas ilustram que ele precisa ser melhor desenvolvido no âmbito do COMDICA: *“Então o COMDICA tem esse papel de centralizar mesmo de tentar dar essa organização que eu falei que a gente sente falta muitas vezes” (SGDCA 1); “O COMDICA precisa estar mais presente para promover reuniões e alinhamento das políticas para atender a crescente demanda que temos em Taquara” (SGDCA 5) e “Acho que primeiro o COMDICA teria que fazer alguma resolução nesse sentido para pautar todas as organizações governamentais e as políticas públicas municipais nesse sentido de apontar um caminho” (SGDCA 9).*

Essa UR tem íntima relação com diversos outros elementos do debate conselhistas, especialmente no âmbito do COMDICA, na medida em que ela representa um ideal de articulação do SGDCA que permite aos seus integrantes, estatais ou da sociedade civil, pautarem a criança e o adolescente de forma integral, reconhecendo que cada atuação em separado tem reflexo nas demais.

A temática constante nas duas seguintes UR mais citadas toma bastante espaço na agenda do COMDICA. A UR **gestão dos recursos do FIA**, que teve o mesmo número de menções da UR acima analisada (28), abarca as deliberações acerca da forma de distribuição dos recursos captados e dos trâmites da efetiva distribuição dos valores. A gestão do FIA está prevista no artigo 27 da Lei Municipal n.º. 1.910 de 18 de dezembro de 1995, a qual deve ser feita via resoluções expedidas pelo colegiado, observando as diretrizes expostas no artigo 26⁴⁸ da referida lei. Além de administrar e efetuar a liberação dos recursos aportados ao FIA, cabe ao COMDICA manter registros contábeis e de eventuais aplicações. (TAQUARA, 1995).

A divisão dos recursos do FIA é o principal assunto dentro dessa UR, os quais são, essencialmente, oriundos da destinação de percentual do Imposto de Renda. A

⁴⁷ Artigo 227.

⁴⁸ Art. 26 - Compete ao Fundo Municipal: I - Registrar os recursos orçamentários próprios do Município ou a ele transferido em benefício das crianças e dos adolescentes pelo Estado ou pela União. II - Registrar os recursos captados pelo Município através de convênios ou por doação ao Fundo. III - Manter o controle escritural das aplicações financeiras levadas a efeito no Município, nos termos das resoluções do Conselho dos Direitos. IV - Liberar os recursos a serem aplicados em benefício das crianças e dos adolescentes, nos termos das resoluções do Conselho de Direitos. V - Administrar os recursos específicos para os programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, segundo as resoluções do Conselho dos Direitos (TAQUARA, 1995).

regra vigente nesse quesito é de que o contribuinte pode indicar para qual entidade o valor deve ser destinado⁴⁹. Esse é um ponto requer muita prudência por parte dos conselheiros, na medida em qualquer deliberação sobre a forma de distribuição desses recursos que, frisa-se, são públicos, deve observar os princípios base da administração pública, sob pena de ocorrência de ato de improbidade administrativa na forma do artigo 11 da lei n.º. 8.429/92⁵⁰. A propósito, tanto os membros do COMDICA quanto os responsáveis pela execução dos programas custeados com recursos do FIA, estão sujeitos às disposições dessa lei, conforme consta nos artigos 1º, 2º e 3º deste Diploma Legal (BRASIL, 1992). Não por acaso a existência do FIA possibilita um controle da aplicação dos recursos pela sociedade e evita que os valores destinados às políticas de proteção infantojuvenis se confundam com outras receitas do município (CYRINO; LIBERATI, 2003).

Na visão de Tatagiba (2002), os anseios por mais transparência, responsabilidade e canais de controle social foram fundamentais para a mudança do padrão de gestão centralizada e excludente, pensada com a institucionalização dos Conselhos Gestores. Os mecanismos de participação se justificam, portanto, para inibir as corriqueiras “confusões” entre o interesse público e os interesses de grupos que rodeiam e influenciam o poder estatal, obrigando o Estado a negociar propostas com os demais grupos sociais. Ou seja, havendo destinação de recursos públicos sem que haja um processo democrático de eleição dos projetos a serem beneficiados, corre-se o risco de se manter os interesses privados sobrepostos ao interesse público.

A terceira UR mais frequente, *captação de recursos para o FIA*, trata da atribuição definida nos incisos V e VI⁵¹ do artigo 7º da lei n.º. 1.095 de 1995, que aborda, essencialmente, a possibilidade de destinação parte do imposto de renda devido para o FIA, havendo apenas duas menções indicando a possibilidade arrecadação via

⁴⁹ Segundo deliberação do dia 19 de novembro de 2019, os recursos que fossem aportados ao FIA até o final do ano com a indicação da entidade seriam a ela revertidos na integralidade no ano posterior, com a apresentação do respectivo projeto a ser aprovado pelo colegiado. Regra essa que anteriormente era de que 80% era destinado diretamente para a entidade e 20% ficava no FIA para utilização em quaisquer projetos aprovados no COMDICA. Não foi registrado em ata, porém, se essa deliberação gerou a edição de uma resolução específica.

⁵⁰ Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: [...] (BRASIL, 1992)

⁵¹ Art. 7º Compete ao Conselho Municipal de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente: [...] V - Captar recursos federais e estaduais e estaduais, para a implantação e desenvolvimento do Programa de Atendimento à Criança e ao adolescente, segundo as normas do ECA; VI - Captar recursos na própria comunidade e de organismos internacionais para a execução da política de atendimento;

orçamento municipal. Não foram citadas outras formas de captação de recursos, como por exemplo mediante parcerias com o estado, União Federal ou com organismos internacionais, como autorizam os dispositivos legais acima indicados. Um dos Conselheiros de Direitos enfatiza esse cenário: “*se não fosse ele (COMDICA) ter essa capacidade de gerenciar os recursos do Imposto de Renda, também seria uma entidade praticamente inútil*” (CD 6).

Embora seus registros tenham aparecido apenas nas atas de reuniões, a UR ***gestão estrutural do COMDICA*** teve uma elevada frequência de menções considerando o conteúdo global das UR. Ela se refere às questões burocráticas de inscrições das entidades e a própria composição do colegiado, denotando-se, portanto, que são essas, juntamente com as questões de destinações de recursos, as atividades mais executadas dentro do colegiado. Essas atribuições estão contempladas nos incisos XII e XIII⁵² do artigo 7º da lei nº. 1.095 de 1995, quanto ao registro das entidades e seus respectivos projetos, e na Seção III da referida lei, que trata da composição de membros do colegiado, e no artigo 8º do Regimento Interno do COMDICA, que aborda as formas de substituição de conselheiro.

Para Almeida e Tatagiba (2012), o excesso de tarefas burocráticas se torna um dos possíveis riscos à eficácia dos Conselhos, na medida em que acabam ocupando o tempo destinado aos debates mais amplos sobre a política pública, como o diagnóstico local e planejamento. Essa é uma realidade que se repete em diversos Conselhos Gestores, conforme resultados de pesquisas recentes que ainda apresentam esses colegiados basicamente voltados para sua própria estruturação, repetindo aos resultados obtidos em pesquisas realizadas em 1994 pelo CONANDA, por exemplo (TATAGIBA, 2002).

A despeito desse quadro, por mais que sejam atribuições burocrática, elas podem ter características de controle social, já que na definição dos critérios e documentos necessários para a inscrição de determinada entidade no colegiado deve ser observado o §3º do artigo 90 do ECA, onde são elencados os critérios para autorização de funcionamento ou renovação de cadastro dessas entidades, fixando as diretrizes para a avaliação de seus programas (BRASIL, 1990).

⁵² Art. 7º Compete ao Conselho Municipal de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente: [...] XII - Efetuar o registro das entidades não governamentais que tenham por objetivo a proteção, promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente; XIII - Registrar os programas a que se refere o inciso anterior das entidades governamentais que operam no Município fazendo cumprir as normas constantes do mesmo Estatuto;

A UR *realização de eventos* apresenta 21 ocorrências, considerando o conteúdo global dos documentos. Em uma análise mais cuidadosa, observou-se que entre os registros das atas de reuniões, apenas quatro menções estão relacionadas com essa UR e todas referem-se à organização da “SEMANECA”⁵³. Ou seja, essa é uma atribuição reconhecida como necessária pelos entrevistados, mas que representa uma restrita influência na composição da agenda do colegiado. Ainda que seja uma atividade de execução propriamente dita, ela encontra respaldo na lei n°. 1.095 de 1995, inciso XI do artigo 7º: “Realizar e incentivar campanhas promocionais e de conscientização dos direitos da criança e do adolescente” (TAQUARA, 1995), sendo uma atuação propositiva do órgão colegiado em ações vinculadas à prevenção às diversas formas de violação de direitos infantojuvenis e de divulgação do ECA e dos órgãos que devem garantir sua correta aplicação.

Pode-se inferir nesse particular uma correlação desses elementos com a UR mais frequente nessa subcategoria. A formulação de diretrizes para os demais órgãos do SGDCA pode ser o canal a disposição do COMDICA para melhor difundir a defesa dos direitos infantojuvenis por meio de campanhas de conscientização, fortalecendo a responsabilização por essa pauta de cada ente, público ou da sociedade civil.

A organização das eleições do Conselho Tutelar aparece com 18 ocorrências, notabilizando-se como a principal relação entre os dois colegiados. Importante frisar que o ano de 2019, que faz parte do período analisado na presente pesquisa, foi marcado por esse evento que demandou uma mobilização bastante grande nessa temática, conforme os registros das atas de reuniões. Essa atribuição está prevista no artigo 4º⁵⁴ da lei n°. 6189, de 23 de abril de 2019, e está em consonância com o artigo 139 do ECA. A resolução do CONANDA n°. 170, de 10 de dezembro de 2014, que aborda o tema das eleições do Conselho Tutelar, justifica essa incumbência: “busca efetivar a consolidação do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente e a implementação das políticas públicas em âmbito local”, bem como a atenção ao princípio da descentraliza político-administrativa (BRASIL, 2014).

⁵³ Evento que ocorre em diversos municípios brasileiros alusivo ao aniversário de promulgação do ECA e que, geralmente, é instituído nos municípios por lei específica. Entretanto, em Taquara não foi identificada tal diploma legal.

⁵⁴ O processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar do Município de Taquara dar-se-á mediante processo misto, constituído de prova de conhecimentos escrita e eleição direta, com voto direto, secreto, universal e facultativo de todo eleitor habilitado a votar no Município de Taquara-RS, sendo realizada sob a responsabilidade do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Município e a fiscalização do Ministério Público, com a regência desta Lei Municipal e do que dispõe a Lei Federal n° 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente (TAQUARA, 2019).

Chamou atenção a baixa frequência da UR *realização de diagnóstico local* (com 17 ocorrências), a qual está vinculada aos elementos que fundamentam a formulação da política pública e definem suas prioridades. Tal atribuição está prevista nos incisos I e VII⁵⁵ do artigo 7º da lei nº. 1.095 de 1995.

Na sequência, a UR *atuação fiscalizatória* (com 14 ocorrências), reuniu registros que abordaram, principalmente, a relação do Conselho frente ao Poder Executivo e aos serviços de atendimento infantojuvenis da sociedade civil. Esse papel está previsto artigo 6º e no inciso II⁵⁶ do artigo 7º da referida lei. Embora a lei municipal trate o COMDICA como órgão fiscalizador, o artigo 95 do ECA é taxativo quando define a competência concorrente para tal papel: “Artigo 95: As entidades **governamentais e não-governamentais** referidas no art. 90 serão fiscalizadas pelo **Judiciário, pelo Ministério Público e pelos Conselhos Tutelares.**” (grifos do autor) (BRASIL, 1990). Ou seja, o que efetivamente cabe ao CMDCA é o monitoramento e avaliação desses serviços, por meio de indicadores elaborados dentro de um planejamento municipal de ações, e não a fiscalização propriamente dita, conforme também orienta a Resolução nº. 106/2005 do CONANDA (BRASIL, 2005b).

Tanto a realização de diagnóstico quanto o monitoramento e avaliação serão mais bem analisados oportunamente dentro das suas respectivas subcategorias.

Por fim, a UR com a menor frequência foi *atuação informativa*, com apenas oito ocorrências, cujos registros abordam o papel orientador das demandas infantojuvenis que cabe ao COMDICA, tanto na perspectiva dos demais órgãos do SGDCA, quanto da comunidade em geral. Importante pontuar que os conteúdos reunidos nessa UR não se confundem com a perspectiva de realização de eventos (palestras, oficinas etc.), mas com a prestação de informações de modo geral e pontual.

Considerando os dispositivos da lei nº. 1.095 de 1995, ficaram totalmente ausentes nas menções entre os entrevistados e nas atas de reuniões as seguintes atribuições:

⁵⁵ Art. 7º Compete ao Conselho Municipal de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente: I - Formular a política municipal de promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, de forma integrada com as políticas sociais em nível municipal, estadual e federal, fixando prioridades para consecução das ações, a captação e aplicação de recursos. [...] VII - Definir prioridades e decidir sobre a aplicação de recursos públicos nas áreas da criança e do adolescente (TAQUARA, 1995).

⁵⁶ Art. 7º Compete ao Conselho Municipal de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente: [...] II - Exercer o controle e a fiscalização da execução da política municipal de promoção, proteção e defesa dos direitos da Criança e do Adolescente, de seus grupos de vizinhança e dos bairros ou zona urbana ou rural em que se localizam (TAQUARA, 1995).

a) apreciação pelo colegiado de concessão de qualquer subvenção ou auxílio do Poder Executivo a entidades, prevista no artigo 9º e no inciso VIII do artigo 7º, sendo condição indispensável a existência de parecer favorável do COMDICA e que a entidade beneficiada tenha registro ativo no colegiado. A ausência dessa atribuição, principalmente nas atas de reuniões, será mais bem analisada na subcategoria *formulação*.

b) o estabelecimento de uma política de formação de pessoal no âmbito municipal, qualificando o atendimento ao público infantojuvenil, previsto no inciso IX do artigo 7º também não foi mencionado nos registros. Embora seja possível que cada conselheiro ou agente integrante do SGDCA tenha sua formação adquirida por outros meios, a ausência de uma política de formação aumenta as chances de fragilidade do sistema de atendimento infantojuvenil, pois dificulta a formulação de diretrizes comuns para nele atuar.

Pode-se inferir, também, uma estreita ligação dessa ausência com o já referido número alto de ocorrências da UR *definição de fluxo de trabalho do SGDCA*, sendo uma necessidade possivelmente suprida com a implementação de tal política. O ECA, por exemplo, recebeu a inclusão em 2016 do inciso VIII no artigo 88⁵⁷, o qual define as diretrizes da política de atendimento, reforçando a importância da capacitação continuada dos profissionais que atuam nessa área (BRASIL, 1990).

Ademais, a democracia no contexto interno do colegiado também pode ficar fragilizada. Segundo Gohn (2007) a paridade entre os conselheiros não pode ser fictícia e apenas sustentada numericamente, mas ser materialmente equilibrada. Ou seja, a capacidade de influência na tomada de decisões passa pela formação desses atores para que consigam se posicionar, evitando a histórica prevalência do interesse estatal (TATAGIBA, 2002).

A atribuição de manter o intercâmbio com as demais entidades não só do município, definida no inciso X do artigo 7º da referida Lei, embora não conste no rol de UR dessa subcategoria, está subentendida na subcategoria *formas das relações externas*, que será oportunamente analisada.

A ausência de ambas as atribuições nos conteúdos coletados demonstra que o colegiado deixa de cumprir, em grande parte, sua função primordial de ser órgão

⁵⁷ Art. 88. São diretrizes da política de atendimento: [...] VIII - especialização e formação continuada dos profissionais que trabalham nas diferentes áreas da atenção à primeira infância, incluindo os conhecimentos sobre direitos da criança e sobre desenvolvimento infantil; (Incluído pela Lei nº 13.257, de 2016) (BRASIL, 1990).

centralizador da política infantojuvenil no município. De um lado, deixa de interferir na tomada de decisão sobre o destino dos recursos públicos para a área infantojuvenil. Assim, cede espaço à discricionariedade do gestor municipal de ocasião, podendo colocar em risco a continuidade de serviços de atendimento que necessitam desses aportes e que, a cada troca de gestão, precisam renegociar de forma fragmentada seus convênios. De outro, não se mostra eficaz na produção conjunta de diretrizes comuns para os diversos serviços e órgãos, prejudicando o funcionamento integrado do SGDCA, que acaba tratando de forma fragmentada questões que necessitam de um olhar global. Além disso, a própria defesa dos direitos infantojuvenis tende a ser realizada também de forma fragmentada, dificultando a sua necessária difusão na sociedade.

4.3.2 Subcategoria formulação

A recente evolução dos direitos infantojuvenis no Brasil, brevemente abordada no capítulo que abre a presente dissertação⁵⁸, e a necessidade de afirmação dos processos democráticos para garantia desses direitos apontam a importância da formulação de políticas públicas para esse segmento. Tratam-se, pois, de direitos que estão em processo de implementação, enfrentando evoluções e involuções, considerando a passagem de pouco mais de três décadas da “Constituição Cidadã” de 1988. Igualmente recente é a ruptura com a teoria “menorista” e o reconhecimento da teoria da proteção absoluta, marco histórico conquistado via mobilização da sociedade civil que se entrelaçou com a que reivindicava a redemocratização do país. Esses processos culminaram na promulgação do ECA, colocando o CMDCA como organismo central do SGDCA (CUSTÓDIO, 2008; KESKE, 2015; VERONESE, 2017).

É necessário destacar que o ambiente dos Conselhos Gestores retrata de forma muito particular o *locus* propício para que a discussão da política pública tenha uma visão holística e que contemple campos multidisciplinares. Essa dinâmica propicia a construção dos elementos básicos para iniciar o processo de elaboração de políticas

⁵⁸ Reforça o autor que o tema da infância não foi tratado de maneira exaustiva e que a trajetória descrita serviu principalmente para demonstrar que a atenção aos direitos da criança e adolescente são elementos recentes no ordenamento pátrio, considerando-se todo o período histórico brasileiro, reforçando a importância do CMDCA nesse contexto.

públicas: identificar o problema a ser enfrentado e definir as prioridades (SECCHI, 2010).

A realidade do COMDICA de Taquara apontada a partir dos registros coletados e reunidos na subcategoria *formulação* revela, inicialmente, de que forma são realizados o diagnóstico local e, por consequência, a definição das prioridades. Os dados levantados nas duas UR mais frequentes apontam que o colegiado não mantém uma sistematização baseada em dados formais do município (22 ocorrências) e que o diagnóstico é fragmentado dentro de cada órgão público ou entidade da sociedade civil (21 ocorrências). Importante mencionar que dentre as atas de reuniões dos três anos analisados somente houve um registro apontando um diagnóstico pontual e feito a partir da experiência das entidades presentes.

Já a análise isolada das respostas dos participantes do SGDCA indica que não há um sistema de compartilhamento de informações. Os dados sobre violações de direitos infantojuvenis e eventuais demandas dos órgãos, necessários para que se realizasse um diagnóstico mais próximo da realidade, não são repassados ao COMDICA. Dos nove órgãos que tiveram participantes nas entrevistas, apenas três possuem um banco de dados com essas informações e nenhum deles o compartilha com o colegiado. Analisando as respostas dos conselheiros de direitos, a característica informal do diagnóstico é bastante evidenciada, como por exemplo nos seguintes trechos:

“(O COMDICA) fica sabendo das demandas quando, por exemplo, uma entidade diz: ‘Olha está ocorrendo isso em tal comunidade ou em tal bairro, então eles ficam sabendo’. O conselho por si só não buscar essa informação” (CD 1). *“por mais que alguém comente alguma coisa a gente fica sabendo. Não formal. Acaba que o COMDICA precisa ir atrás da informação, buscando aqui e ali para daí poder juntar e poder realmente tomar alguma atitude”* (CD 2); *“Essa realidade das crianças a gente sabe muito “de boca” numa reunião, numa audiência, mas não se sabe se é a totalidade da realidade”* (CD 9).

Conforme já analisado na subcategoria *competências*, a atribuição de realizar diagnóstico local é expressa na lei que regula a atuação do COMDICA. Tal incumbência também é proposta pelo CONANDA na Resolução n°. 106/05, apontando que o CMDCA deve propor e elaborar estudos e pesquisas nesse campo afim de subsidiar a melhor efetivação das políticas públicas (BRASIL, 2005b). O diagnóstico, dessa forma, mostra-se essencial para o controle social, fortalecendo o processo de construção da agenda política dos Conselhos. Ademais, é a partir desse mecanismo que

podem ser estabelecidos os critérios de avaliação das entidades que atuam na área e o próprio poder público, qualificando a interlocução com esses entes.

Segundo Torres, Tatagiba e Pereira (2009), identificar, por exemplo, em quais localidades ocorrem as violações de direitos, com que frequência, quais os grupos sociais mais atingidos, entre outras informações, é fundamental para se planejar ações públicas de proteção desses direitos. Não compilar essas informações torna muito difícil, para não dizer impossível, a tarefa de propor políticas públicas que modifiquem realidades, colocando o colegiado em situação de fragilidade para desempenho dos seus demais papéis. Fischer (2007) e Secchi (2010) concordam que essa é a função mais “nobre” a ser desempenhada pelo CMDCA, pois deve envolver um esforço analítico voltado à busca de causas dos problemas para, num segundo momento, definir estratégias adaptadas de investimento. O fracasso nessa fase pode comprometer, conseqüentemente, os já escassos recursos públicos.

Pode-se inferir que a não centralização das informações sobre a realidade infantojuvenil da cidade repercute na forma de planejamento do colegiado. As duas UR que esboçam essa tarefa são baseadas, ordinariamente, nas necessidades de cada entidade inscrita no colegiado (14 ocorrências) ou, excepcionalmente, em demandas pontuais (10 ocorrências). Ou seja, nos registros analisados não foi mencionada a existência de um Planejamento Estratégico para coordenar toda a política de proteção, promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, conforme determina o artigo 6º da lei nº. 1.095 de 1995 (TAQUARA, 1995).

O Planejamento Estratégico é tratado pela Resolução 106/05 do CONANDA como crucial na dinâmica do CMDCA, recomendado sua construção para o fortalecimento do SGDCA:

A realização sistemática do planejamento das ações dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente é uma forma de se atingir o pleno atendimento das demandas apuradas no curto, médio e longo prazos, tornando indispensável sua contribuição na qualidade do resultado esperado de suas atribuições e no cumprimento de sua missão, tornando-se, assim, ferramenta efetiva de formulação e controle da política local de atendimento dos direitos, promovendo inclusive correções necessárias (BRASIL, 2005b).

Nesse contexto, as ações prioritárias do CMDCA tendem a se tornar mais evidentes e o trabalho posterior de estabelecimento de prazos e metas e o próprio monitoramento fica instrumentalizado (SILVA; GONÇALVES, 2011). No caso do

COMDICA, o planejamento deve estar em sintonia com o planejamento dos seus congêneres na esfera estadual e federal, sempre respeitando suas peculiaridades locais⁵⁹.

Tendo em vista que a viabilidade do SGDCA depende também de investimento estatal, a construção do planejamento estratégico é uma tarefa mais ampla do que sugerir ações em prol do público infantojuvenil, devendo o CMDCA participar do planejamento orçamentário no âmbito do Poder Executivo (SOUZA; CABRAL, 2018). Nas palavras de Lima e Veronese (2017), essa é a oportunidade para o protagonismo do poder local, incluindo efetivamente a participação da sociedade civil no seio dos debates da gestão municipal. Daí a necessidade de capacitação técnica e política para que o colegiado possa influenciar nesse processo. Embora esse protagonismo dependa muito da força política trazida pelas entidades da sociedade civil, a lei n.º. 1.095 de 1995 prevê que cabe ao COMDICA a fixação com os poderes Executivo e Legislativo de percentual do orçamento municipal com a finalidade de financiar os programas de sua responsabilidade: de atendimento, assistência, auxílio e Subvenções.

Repisa-se que a ineficácia na atribuição de diagnosticar os problemas a serem enfrentados praticamente inviabiliza uma boa condução da política pública, seja pela ausência de planejamento global, seja pela não influência no orçamento municipal, como infere-se ser o caso do COMDICA de Taquara. Essas fragilidades trazem consequências também ao acompanhamento e avaliação dos programas que recebem o investimento público, na medida em que os critérios de avaliação não possuem uma sistematização que os fundamentem e que possam ser constantemente reavaliados, conforme a situação dos problemas vai se alterando.

4.3.3 Subcategoria monitoramento/avaliação

A gestão do cadastro das entidades não governamentais que trabalham com o público infantojuvenil possui características de controle social, na medida em que só deveria ser permitido o funcionamento delas após o processo de inscrição e recadastramento, conforme prevê o artigo 91 do ECA (BRASIL, 1990). A lei municipal que rege o COMDICA vai além, definindo que também os programas governamentais

⁵⁹ O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) aprovou em 2011 o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, com base nos princípios, eixos e diretrizes da Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, estabelecendo objetivos e metas, os quais servem de base para os Planos Decenais a serem implementados nos estados e Municípios (BRASIL, 2014)

nessa temática devem ser cadastrados, conforme o inciso XIII do artigo 7º. Além disso, deve o colegiado fazer o Gestor Público cumprir as diretrizes dispostas no ECA (TAQUARA, 1995).

Os dados levantados nas entrevistas revelam que, embora haja um processo específico de inscrição e recadastramento de entidades, a principal forma de avaliação adotada pelo COMDICA é realizada quando da aprovação dos projetos a serem financiados pelos recursos do FIA.

Levando-se em conta a sistemática de distribuição desses recursos, conforme mencionado na subcategoria *competências*, os editais que contém os critérios para aprovação dos projetos já contemplam valores a serem destinados às respectivas entidades, ficando a cargo delas a elaboração das atividades a serem desenvolvidas. Esse processo fica bem evidenciado pelos registros das atas de reuniões, onde periodicamente o rateio dos valores é monitorado.

Considerando o compilado de tipos de avaliação das políticas públicas exposto no embasamento teórico do presente estudo, tem-se três tipos que representam graus diferentes de avaliações, numa escala progressiva: avaliação de processo, avaliação de metas e, mais complexa, a avaliação de impacto social (GARCIA, 2001; CARVALHO, 2003; COSTA E CASTANHAR, 2003). Nesse contexto, a avaliação essencialmente realizada pelo COMDICA de Taquara se aproxima timidamente do primeiro tipo, visto que o acompanhamento da implantação dos projetos é basicamente feito via documentos, que é a prestação de contas financeira. Há ainda a prestação de contas material, onde são apresentados os resultados auferidos com o financiamento do projeto, geralmente sendo organizado evento aberto à comunidade. Infere-se, nesse ponto, que os reflexos da não existência de um planejamento estratégico baseado em diagnóstico local são sentidos na atribuição de monitorar e avaliar as políticas públicas, dificultando a elaboração de metas a serem cumpridas e, muito mais, a aferição do real impacto das ações na comunidade.

A prestação de contas é bastante discutida nas reuniões, tanto que é a UR com maior frequência dentro da subcategoria (30 ocorrências). Ou seja, há uma incidência de registros abordando a necessidade de demonstração de qual foi o uso dos recursos dado pelas entidades inscritas no COMDICA. Nesse particular, é importante mencionar a parceria mantida pelo colegiado com as Faculdades Integradas de Taquara (FACCAT), que inclusive tem assento no Conselho, com integrantes da Receita Federal do Brasil. Ambos dão suporte na organização da prestação de contas e nas campanhas de fomento

à destinação de imposto de Renda do FIA, conforme elementos constantes nas atas de reuniões. Embora essa atividade não encontre amparo na lei que institui o colegiado, está em consonância com o princípio geral da administração pública da publicidade reconhecido na Resolução n°. 106/2005 do CONANDA (BRASIL, 2005b).

Por outro lado, não houve registros vinculados ao monitoramento e avaliações dos serviços de atendimento infantojuvenil prestados pelo poder executivo municipal. Infere-se, portanto, que o controle da execução da política municipal na temática infantojuvenil, função atribuída expressamente ao COMDICA, também é realizada de forma parcial pelo colegiado, na medida que existem serviços de atendimento infantojuvenil para além dos prestados pelas entidades nele cadastradas, como, por exemplo, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). Conforme já observado na subcategoria *competências*, a lei de criação do COMDICA de Taquara extrapola o rol de suas atribuições quando o coloca como órgão fiscalizador. Tal tarefa é de competência concorrente entre o Judiciário, Ministério Público e Conselho Tutelar, que são órgãos de controle de direitos, cabendo ao COMDICA fomentar a articulação deles com o SGDCA para, aí sim, monitorar e avaliar essas políticas públicas.

Após a análise das duas subcategorias que englobam as principais atribuições do COMDICA de Taquara, formulação e controle de políticas públicas, pode-se responder de forma negativa à questão norteadora n°. 2: ***O COMDICA de Taquara formula e controla a política pública de direitos infantojuvenis?***

Inicialmente, a informalidade e a falta de dados fidedignos sobre a situação da população infantojuvenil fragiliza o diagnóstico e coloca em risco de ineficácia das fases posteriores da formulação. Em segundo lugar, a própria sistemática de distribuição dos recursos provenientes da destinação do imposto de renda adotada pelo colegiado dificulta a formulação de sua agenda no sentido global, já que os valores que cabem a cada uma das entidades já são definidos antes de se avaliar os reais investimentos dos recursos, os quais são propostos pelas próprias entidades. Conforme Secchi (2010), esse sistema deveria ser construído em conjunto com as possíveis soluções dos problemas diagnosticados, prevendo objetivos, estratégias e consequências. No caso em análise, a deliberação de que o contribuinte pode indicar para qual entidade deve ser revertido o valor destinado ao FIA⁶⁰ amplia a importância da agenda interna daquela entidade, em

⁶⁰ Referentes aos recursos que fossem aportados ao FIA até o final do ano, via depósito na conta específica e que podem ser deduzidos até o limite de 6% na declaração de renda. Por outro lado, quando

detrimento da agenda municipal. Isto porque essa é praticamente a única fonte de recursos que são aportados ao FIA de Taquara, conforme os dados levantados, sendo que houve apenas uma menção de um recurso diverso, proveniente de um depósito judicial, reforçando tal afirmação.

Em terceiro lugar, conforme verificado na subcategoria *Competências*, a ausência de menções dando conta de participação do colegiado nos projetos financiados diretamente pelo Poder Executivo municipal limita sua atuação deliberativa. Nem mesmo foi mencionado seu papel “homologatório” de tais subvenções, conforme se depreende da leitura conjunta do artigo 9º e o inciso VIII do artigo 7º da lei que institui o COMDICA. Embora o município possa não ter firmado tais contratos ao longo do período analisado, o que justificaria essa ausência, não há qualquer indício de que haja uma sistemática nesse sentido. Pelo contrário, a fala dos conselheiros reforça que a gestão feita é sobre os valores arrecadados via imposto de renda. Ademais, nota-se que a lei veda que o poder público efetive contratos com entidades sem a manifestação do COMDICA, mas não estipula sanção para os casos de descumprimento desses dispositivos.

Por fim, como consequência da fragilidade no planejamento de ações, a avaliação das políticas públicas exercidas pelas entidades da sociedade civil é apenas parcial. Embora existam critérios para a inscrição e manutenção dos cadastros, não foi evidenciada a presença de acompanhamento periódico desses serviços. Tal afirmação é reforçada pela inexistência de qualquer indicador social para aferir o progresso dessas políticas. Embora a utilização desses instrumentos não deva ser supervalorizada, Januzzi (2005) aponta que esses recursos metodológicos empiricamente referidos jogam luz sobre algum aspecto da realidade social permitindo um aprofundamento da investigação acerca das mudanças sociais e os determinantes dos diferentes fenômenos sociais. Ademais, a não influência do COMDICA na avaliação dos serviços prestados diretamente pelo poder público também é um ponto negativo, fragilizando a característica de controle de toda a política municipal referente ao público infantojuvenil atribuída expressamente ao colegiado.

Nesse contexto, é possível apontar que a descentralização pensada na institucionalização das relações entre Estado e sociedade civil no espaço conselhistas

da declaração é possível também fazer destinação, com limite até 3% e caso não tenha havido destinação do limite feita via depósito, não têm indicação para qual entidade deve ser revertida, ficando o valor à disposição do COMDICA para que seja deliberado posteriormente a utilização do recurso. Esses percentuais estão definidos pelo artigo 260 e seguintes do ECA (BRASIL, 1990)

ainda precisa ser desenvolvida no COMDICA de Taquara. Essa influência do órgão colegiado, por meio de sua atuação política e deliberativa, conforme Duriguetto (2007), seria o fortalecimento do poder local, ampliando os processos democráticos e o próprio exercício da cidadania. Sem essa capacidade, a valorização da sociedade civil fica limitada e abre brecha para que as velhas práticas clientelistas e de interesses privados tenham maior peso na gestão pública. Importante destacar que essas inferências não tiveram como objetivo mensurar a real efetividade do colegiado, mas correlacionar elementos que demonstrem sua capacidade de interferência na gestão da política pública na sua área temática. Ou seja, a ineficácia parcial ou total em funções cruciais do COMDICA revela as potencialidades ainda a serem desenvolvidas para o alcance da efetividade de sua atuação.

4.3.4 Análise de avaliação

Considerando a característica eminentemente avaliativa das subcategorias *Cumprimento das atribuições*, *Articulação do SGDCA* (incluindo a subcategoria *formas das relações estabelecidas*) e *Valorização*, optou-se pela aplicação da técnica de análise de avaliação de maneira complementar, procurando apontar inferências que ajudem na análise global do objeto de estudo, conforme definido nos objetivos da pesquisa.

Dessa forma, foram seguidas as seguintes etapas:

Primeira etapa: identificação e extração dos objetos de atitude (OA). Essa busca se dará dentro de cada subcategoria, utilizando as UR já organizadas.

Segunda etapa: normalização dos enunciados com a finalidade de obtenção de formas afirmativas segundo a combinação sintática mais elementar. (ator-ação-complemento). Trata-se de uma edição do enunciado para transformá-la em forma canônica, mantendo a equivalência funcional.

Terceira etapa: a codificação que vai imprimir uma direção (positiva ou negativa) a cada conector verbal (c) e a cada qualificador. Além disso, essa direção é avaliada em intensidade numa escala de sete pontos (-3 a +3).

Na subcategoria *Cumprimento das atribuições* foram identificados 14 registros que se adequaram à aplicação da técnica. Dessa forma, segundo a percepção dos

participantes das entrevistas, pode-se apurar o grau de eficácia do COMDICA no cumprimento de suas atribuições:

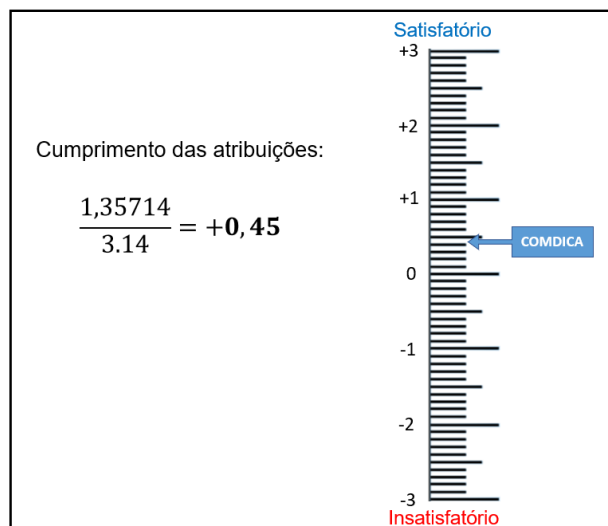
Quadro 12 - Análise de avaliação - cumprimento das atribuições

Entrevistado	Objeto de atitude	Conector verbal	Valor de “c”	Termo de significação	Valor de “CM”	Produto
CD10	O COMDICA	é	+3	bem atuante	+3	+9
CD2	O COMDICA	tenta fazer	+2	Tudo que pode	+2	+4
CD6	O COMDICA	Cumpre	+3	O que pode	+2	+6
CD6	O COMDICA	Fica devendo	-2	Atribuições formais	+2	-4
CD8	O COMDICA	Tenta fazer	+2	Tem boa vontade	+2	+4
CD9	O COMDICA	Não faz	-3	Tudo que poderia	2	-6
CD3	O COMDICA	Cumpre	+3	Muitas funções	+2	+6
CD4	O COMDICA	Cumpre	+3	Dentro das limitações	+2	+6
SDCA 1	O COMDICA	Tem	+3	Atendimento satisfatório	+2	+6
SGDCA 8	O COMDICA	É	+3	Capacitado	+2	+6
SGDCA 10	O COMDICA	É	+3	Empenhado	+2	+6
CD1	O COMDICA	Não cumpre	-3	Precisa ser mais atuante	-3	-9
CD5	O COMDICA	Não cumpre	-3	É impossível cumprir	-3	-9
SGDCA 5	O COMDICA	Está longe	-3	É preciso fazer mais	-3	-9
Total			11		31	19

Fonte: elaborado pelo autor

O resultado dessa análise foi alcançado a partir da média do produto das notas: +1,35714. Para se obter um valor que fique dentro da escala de sete níveis, dividiu-se esse valor por 3N (sendo N o número de ocorrências; e “3” a amplitude da escala):

Figura 5 - Resultado da análise de avaliação - Cumprimento de atribuições



Fonte: elaborado pelo autor

Diante do resultado encontrado, pode-se inferir que as avaliações emitidas pelos entrevistados apontam uma eficácia parcial dos papéis do COMDICA. Entretanto, é preciso considerar que, na análise realizada na subcategoria *competências*, apurou-se a ausência de menções a duas atribuições. Ou seja, a percepção de cumprimento das atribuições do COMDICA está parcialmente de acordo com a legislação que institui o colegiado. Dessa forma, é possível afirmar que o grau de eficácia do COMDICA no cumprimento dessas atribuições é ainda menor do que o resultado obtido.

Desse modo, é possível afirmar, respondendo à questão norteadora n. 3, que é limitada a concretização dos objetivos traçados na lei de criação do COMDICA de Taquara. Essa constatação vai ao encontro das fragilidades apontadas ao longo do trabalho, especialmente quando se observa que os principais temas que hegemonizam a agenda do colegiado são aqueles vinculados à distribuição dos recursos públicos do FIA, os quais advêm da destinação de percentual de imposto de renda, e às questões burocráticas de inscrições de entidades. Nessa realidade, sobra pouco espaço para a discussão da política de proteção de direitos infantojuvenis de forma mais ampliada e os interesses fragmentados das entidades inscritas no COMDICA se sobrepõem ao interesse coletivo.

A subcategoria *Articulação do SGDCA* caracteriza de fato o COMDICA como órgão central da política municipal de defesa dos direitos da criança e do adolescente, revelando-se um dos principais desafios do colegiado. Dos registros dessa natureza, 23 foram identificados como passíveis de aplicação da referida técnica. Nesse contexto, segundo a percepção dos participantes das entrevistas, pode-se apurar o grau de eficácia do COMDICA no seu papel de centralizador da política pública infantojuvenil:

Quadro 13 - Análise de avaliação – Articulação do SGDCA

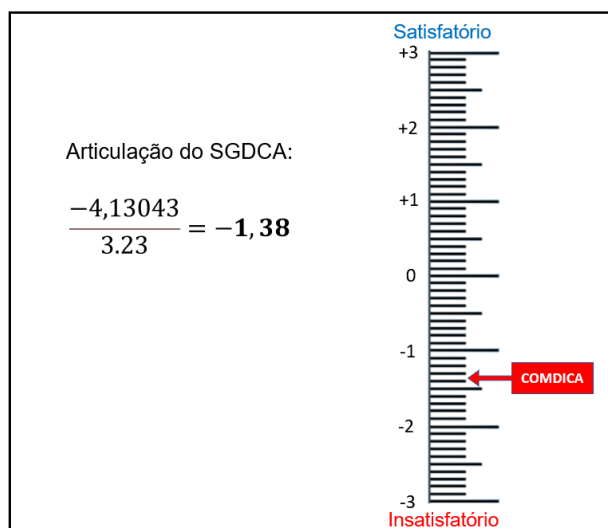
Entrevistado	Objeto de atitude	Conector verbal	Valor de “c”	Termo de significação	Valor de “CM”	Produto
CD1	O COMDICA	Não tem tomado a dianteira	-3	Para um Trabalho efetivo	+3	-9
CD10	O COMDICA	Precisa superar	+2	Falta de participação	-2	-4
CD10	O COMDICA	Precisa capacitar o SGDCA	+2	Poque faltam pessoas com perfil	-2	-4
CD2	O COMDICA	Não consegue	-3	Estabelecer parcerias	+3	-9
CD2	O COMDICA	Não consegue	-3	Provocar mudanças positivas e organizar o SGDCA	+3	-9
CD6	O COMDICA	Faz tentativas de articulação	+2	Sem efetividade	-3	-6
CD6	O COMDICA	Não tem como interferir	-3	A administração pública não atua coletivamente	-3	+9
CD8	O COMDICA	Participava de reuniões do SGDCA	+3	Funcionavam bem	+2	+6
CD9	O COMDICA	Deve realizar	+3	Mas falha bastante	-3	-9
CD9	O COMDICA	Não consegue atuar na articulação	-3	Falta atuação de outros atores	-2	+6
CD9	O COMDICA	Realizava articulação	+3	Agregava muitos setores	+2	+6
CD9	O COMDICA	Está	+3	Um pouco desmotivado	-2	-6
SGDCA1	O COMDICA	É	+3	Muito falho na articulação	-3	-9
SGDCA2	O COMDICA	Não é	-3	Próximo de alguns dos órgãos do SGDCA	+2	-6
SGDCA3	O COMDICA	Tem trabalhado pouco	-2	na articulação dos órgãos	+3	-6
SGDCA4	O COMDICA	Conseguiria	-2	Fazer um trabalho com eficácia	+3	-6
SGDCA4	O COMDICA	Não tem	-3	Contatado algumas áreas da rede pública	+2	-6
SGDCA5	O COMDICA	Não é	-3	Presente na articulação	+3	-9
SGDCA5	O COMDICA	Não consegue	-3	Cobrar a articulação dos demais órgãos	+2	-6
SGDCA6	O COMDICA	Poderia ser	+2	Protagonista	+3	+6

SGDCA9	O COMDICA	Não tem conseguido ser	-3	articulador do SGDCA	+3	-9
SGDCA11	O COMDICA	Não é	-3	Próximo de alguns dos órgãos do SGDCA	+2	-6
SGDCA12	O COMDICA	Não tem conseguido ser	-3	articulador do SGDCA	+3	-9
Totais			-17		19	-95

Fonte: elaborado pelo autor.

O resultado da análise acima foi alcançado a partir da média do produto das notas: -4,13043. Para se obter um valor que fique dentro da escala de sete níveis, dividiu-se esse valor por 3N (sendo N o número de ocorrências; e “3” a amplitude da escala):

Figura 6 - Resultado da análise de avaliação - Articulação do SGDCA



Fonte: elaborado pelo autor.

Dentro dessa articulação, a subcategoria *formas das relações externas* reúne os registros que indicaram de que forma o COMDICA estabelece relações com os demais entes do SGDCA. A UR *Capacitações e eventos* foi a que teve maior frequência, com 24 ocorrências, abordando esporádicas iniciativas de qualificações, especialmente para conselheiros tutelares ou eventos, como Conferências Regionais, Municipais e palestras, organizados em conjunto com alguns órgãos do SGDCA, já indicando que essas relações não são frequentes.

Para além das demandas relacionadas às eleições do Conselho Tutelar, o relacionamento do COMDICA com esse outro colegiado mereceu atenção especial. Com 14 registros a UR *Relação com o Conselho Tutelar* mostrou ser essa a principal relação externa do COMDICA. Apesar disso, um dos elementos primordiais dessa

relação, conforme a Resolução n°. 170 do CONANDA, não vem sendo observada: compartilhamento de dados para realização de diagnóstico, que, nesse caso, deveria ser trimestral via relatório com as atividades desenvolvidas.

Na sequência, as 11 ocorrências da UR *Inexiste comunicação sistemática com os demais Conselhos Municipais* justifica, em parte, o baixo desempenho na escala acima representada. Considerando que a estrutura da teoria da proteção integral pressupõe necessária interdisciplinaridade, possibilitando uma atuação descentralizada, inafastável é a articulação do CMDCA com os demais conselhos (CUSTÓDIO, 2008). Veronese e Zanette (2017) reforçam essa característica única, que é a de vincular os demais conselhos gestores, dada que essa prioridade se refere a todas as políticas setoriais, em consonância com o texto Constitucional. O público infantojuvenil deve ser, portanto, absolutamente priorizado e a relação a ser promovida pelo CMDCA com os demais conselhos passa a ser um ponto chave de sua ação (MORAES, 1999).

Na sequência, aparece a UR *resolução de problemas pontuais*, com oito ocorrências. Reforçando ainda mais a não sistematização das relações externas, a UR *Inexiste comunicação sistemática com outros COMDICA* aparece também com oito menções. Nesse ponto, há expressa disposição legal no inciso X do artigo 7º da lei n°. 1.910 de 18 de dezembro de 1995: “Manter o intercâmbio com entidades federais e estaduais congêneres ou que tenham atuação na proteção, promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente” (TAQUARA, 1995). Não bastasse isso, a resolução 106/2005 do CONANDA aponta como imprescindível essa integração para o regular funcionamento do colegiado.

Por fim, a UR *troca de experiências* específicas sobre rotinas do Conselho contou com apenas quatro ocorrências. Ainda que não tenham sido expressivas as frequências dessas UR, optou-se por incluí-las na categorização para melhor interpretação global do objeto de estudo.

A soma desses elementos com o baixo desempenho observado na análise de avaliação dessa subcategoria abre possibilidade de se responder à questão norteadora n°. 4: o COMDICA tem pouca influência na articulação do SGDCA. Inicialmente, observando com atenção o quadro 13 da análise de avaliação, é possível identificar que os registros cujo produto têm um resultado positivo não se referem a uma atuação propositiva do colegiado nesse tema, mas indicam que essa articulação entre os órgãos não é uma responsabilidade só do COMDICA ou que fenômenos externos atrapalham a atuação do colegiado nessa área.

Além disso, conforme explicitado na análise da subcategoria *competências*, os registros que apontam a definição de fluxos de trabalho no SGDCA como uma função ainda a ser desenvolvida pelo colegiado indicam que o papel de coordenar a política municipal não vem sendo cumprida. Soma-se a isso o fato de que a UR mais frequente em todo o conteúdo analisado foi a que reuniu os registros que abordavam o COMDICA como articulador dos órgãos do SGDCA, com ou sem aspectos avaliativos dessa atribuição. Importante observar que essa frequência foi proporcionalmente compartilhada entre os dois grupos de participantes, demonstrando a relevância dessa questão.

Conforme Aquino (2004), a complexidade inerente à política pública infantojuvenil, que vai ser acessada em diferentes momentos e em diferentes organizações, exige uma constante e sistemática articulação entre esses entes, sendo uma questão objetiva antes mesmo de se abordar a garantia de direitos. A ideia do SGDCA está centrada na necessidade de transformações sociais pensadas em rede e não de forma fragmentada (CUSTÓDIO, 2008). Conforme Oliveira (2004), o CMDCA atua como um filtro do SGDCA por onde se possibilita o compartilhamento das responsabilidades sobre política, conforme já considerado no desenho Constitucional.

O fortalecimento do SGDCA passa pela manutenção de canais de comunicação que efetivem a socialização à informação e ao saber, devendo estruturar novas linguagens, novas práticas e de novos conceitos (COMERLATTO et al, 2007). Os mecanismos de obtenção de uma audiência mais ampliada, que vá além dos atores diretamente envolvidos com a produção da política, são um tema crucial na visão de Almeida e Tatagiba (2012), tanto mais para a sobrevivência política do próprio conselho. É necessária a “apropriação do conselho pela sociedade”. Ou seja, fazer-se reconhecer perante a sociedade local, trazendo-a para o debate e mostrar a importância da instância deliberativa do Conselho, que pode andar em compasso com o protagonismo de cada entidade da sociedade civil, sendo que ambos são responsáveis pela defesa dos direitos infantojuvenis ainda em construção no país (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 78).

Finalizando a análise de avaliação, na subcategoria *Valorização*, foram identificados 32 registros que se adequaram à aplicação da técnica. Assim, segundo a percepção dos participantes das entrevistas, pode-se apurar a percepção sobre o grau de valorização ou reconhecimento do COMDICA frente aos munícipes, aos demais órgãos

do SGDCA e aos poderes públicos municipais (executivo e legislativo), indicando, em certa medida, uma avaliação geral desse órgão:

Quadro 14 - Análise de avaliação – Valorização

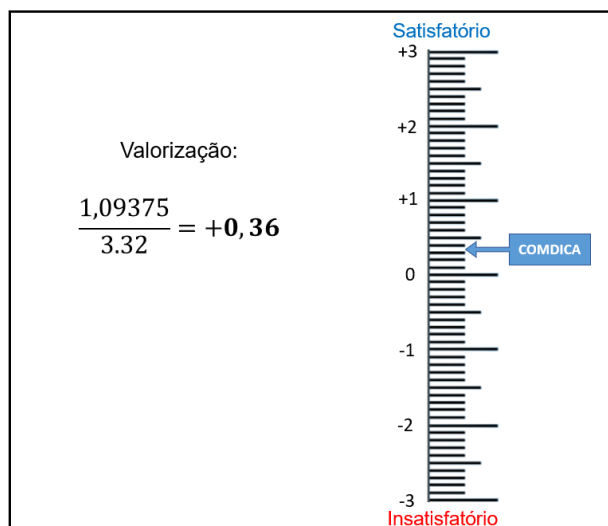
Entrevistado	Objeto de atitude	Conector verbal	Valor de “c”	Termo de significação	Valor de “CM”	Produto
CD10	O COMDICA	Não há evidência	+1	Clara sobre sua valorização	+1	+2
CD10	O COMDICA	É	+3	Um pouco desvalorizado pelo executivo e legislativo	-1	-3
CD2	O COMDICA	É	+3	Um pouco deixado de lado pelo SGDCA	-1	-3
CD2	O COMDICA	Não é	-3	Visto por alguns entes do SGDCA	+1	-3
CD5	O COMDICA	Não é	-3	Valorizado pela comunidade	+1	-3
CD6	O COMDICA	Não é	-3	Valorizado pelo executivo	+1	-3
CD6	O COMDICA	É	+3	Um pouco deixado de lado pela comunidade	-1	-3
CD6	O COMDICA	Não é	-3	Valorizado por todos os prefeitos nos últimos 10 anos	+2	-6
CD6	O COMDICA	Não é	-3	O mínimo de Valorização pelo executivo e legislativo	+1	-3
CD8	O COMDICA	É	+3	Valorizado pelas entidades da Soc. Civil	+1	+3
CD8	O COMDICA	Não é	-3	Valorizado pela comunidade	+1	-3
CD8	O COMDICA	É	+3	Muito pouco valorizado pelo executivo e legislativo	-1	-3
CD9	O COMDICA	É	+3	Valorizado pelas pessoas com as quais se relaciona	+1	+3
CD9	O COMDICA	Não é	-3	Valorizado pela comunidade.	+1	-3
CD9	O COMDICA	É	+3	Reconhecido pela RF, Justiça e Promotoria	+3	+9
CD9	O	É	+3	Reconhecido	+1	+3

	COMDICA			pela Faccat		
CD9	O COMDICA	Não é	-3	Reconhecido pela comunidade	+1	-3
CD9	O COMDICA	Não é	-3	Valorizado pela secretaria de educação	+1	-3
SGDCA7	O COMDICA	Não é	-3	Ouvido pelo poder público	+1	-3
CD2	O COMDICA	É	+3	Ouvido pela sec. da educação e da assist. Social	+2	+6
CD7		É	+3	Valorizado pela comunidade	+1	+3
SGDCA1		Tem	+3	Valorização institucional do judiciário	+1	+3
SGDCA6		É	+3	Extremamente valorizado	+3	+9
SGDCA10		É	+3	Confiável e admirável	+3	+9
CD10		É	+3	Desconhecido pela comunidade atendida	-1	-3
CD10		É	+3	Valorizado de maneira bem aprofundada	+3	+9
CD2		É	+3	Valorizado	+1	+3
CD4		É	+3	Bem visto pela comunidade	+2	+6
CD2		É	+3	Valorizado pela comunidade e pelo legislativo	+2	+6
CD7		É	+3	Bem valorizado pelo legislativo	+2	+6
CD7		Não é	-3	Valorizado pelo executivo	+1	-3
ATA n. 3/2019		É	+3	Valorizado pelo executivo e legislativo	+2	+6
Totais:			28		36	35

Fonte: Elaborado pelo autor.

O resultado da análise acima foi alcançado a partir da média do produto das notas: +1,09375. Para se obter um valor que fique dentro da escala de sete níveis, dividiu-se esse valor por 3N (sendo N o número de ocorrências; e “3” a amplitude da escala):

Figura 7 - Resultado da análise de avaliação - Valorização



Fonte: Elaborado pelo autor.

Embora o resultado geral aponte uma valorização praticamente neutra, a UR *Valorização do COMDICA perante o SGDCA* teve 8 ocorrências, sendo 4 delas dos integrantes do SGDCA. Além disso, 6 dos 23 entrevistados não se acharam em condições de avaliar o grau de cumprimento das atribuições do COMDICA, seja pelo desconhecimento de quais seriam elas ou por não acompanharem o trabalho desenvolvido a ponto de ser capaz de opinar.

Importante frisar o reconhecimento que há pela organização das eleições do Conselho Tutelar, inclusive pelo auxílio empreendido a outros municípios, considerando a experiência dos conselheiros de Taquara nessa atribuição.

Por outro lado, a baixa valorização por parte dos munícipes esteve atrelada não a uma crítica ao trabalho desenvolvido pelos conselheiros, mas pela própria ignorância da existência do colegiado e da importância que tem no contexto social. Além disso, deve-se ter em conta toda a complexidade envolvida no tema da participação sócio-política que fica ainda mais evidente em regiões que vivem com uma grande desigualdade social, o que acaba fragilizando todas as demais relações de cidadania.

4.3.5 Subcategoria dificuldades/potencialidades

A UR mais frequente nessa subcategoria (26), *faltam recursos humanos*, aponta que o trabalho do colegiado possui carências até mesmo de indicações de conselheiros por parte do poder público, sobrecarregando os conselheiros da sociedade civil, que ainda têm uma baixa rotatividade desses assentos. Analisando a frequência dos

conselheiros nas reuniões do colegiado, observa-se que, por consequência, a paridade entre os membros governamentais e da sociedade civil não vem sendo respeitada. De fato, há participação mais efetiva daqueles vinculados às entidades da sociedade civil. No ano de 2017, somente uma reunião teve representação paritária e as demais foram sempre com representação maior da sociedade civil. Em 2018, a paridade também ocorreu somente em uma oportunidade. Em três reuniões houve presença maior de conselheiros governamentais e no restante - cinco reuniões - a maioria era de conselheiros da sociedade civil. Já em 2019, o quadro é ainda mais díspar porque, em meados de 2018, foram inscritas três entidades da sociedade civil e logo depois foi reformulada a composição dos conselheiros, aumentando a participação desse segmento no COMDICA. Dessa forma, em todas as 10 reuniões realizadas em 2019, a sociedade civil teve representação superior à governamental, alcançando o patamar de 70% de presenças naquele ano, contra 26% dessa.

O problema da falta de indicações de conselheiros do poder público afeta a possibilidade de melhor distribuição de atribuições no COMDICA. Além disso, e até mais grave, é que as deliberações do colegiado ficam fragilizadas, na medida em que órgãos importantes do SGDCA deixam de participar da esfera pública institucionalizada que, conforme Habermas (2003), trata-se do espaço da crítica argumentativa e deliberativa e da democratização da autoridade e do poder político. Avritzer (2007) e Almeida, Carla e Tatagiba (2012) vinculam a pluralidade de discursos que devem conviver no âmbito do conselho como resposta à emergência de uma alternativa de participação cidadã não contemplada pela via da representação eleitoral.

É possível inferir que sejam duas as principais causas dessa dificuldade: primeiro, por uma cultura pouco desenvolvida de participação nas questões comunitárias, conforme Santos Junior, Azevedo e Ribeiro (2004). Segundo Gohn (2007), a participação está na gênese dos Conselhos Gestores por serem os espaços de criação de identidade coletiva de governança local. Por outro lado, pode ser um indício de que, conforme Tatagiba (2002), o Estado esteja se recusando a partilhar o poder de gestão, esvaziando sua representação dentro desse espaço democrático.

Os seguintes trechos das entrevistas ilustram esses dois cenários:

Eu acho que os conselhos têm uma característica que quase sempre são as mesmas pessoas que buscam participar e que quase sempre estão ali engajados. Eu acho que isso toma tempo às vezes não se consegue. É bem difícil dentro dos serviços fazer as pessoas se envolver (CD 10).

Há falta de tempo e disponibilidade, embora os conselheiros sejam comprometidos. Por exemplo: a saúde tem que mandar um representante e nunca apareceu, a administração tem que mandar um representante e nunca apareceu, a brigada militar em um determinado tempo veio, mas depois não apareceu mais. Então os membros mais envolvidos são em número pequeno, fica muito concentrado. Poderia ser feito mais se tivesse como distribuir as tarefas e todo mundo conseguisse ajudar. Com poucas pessoas e com tempo muito limitado, não se consegue fazer aquilo que realmente deveria ser feito (CD 4).

Reforça-se que a municipalização da gestão das políticas públicas infantojuvenis privilegiou a adoção da característica globalizante da proteção integral (CUSTÓDIO, 2008), possibilitando a participação dos atores sociais locais na tomada de decisões os quais, em tese, têm a real dimensão das suas realidades (GOHN, 2007).

No caso do COMDICA de Taquara, portanto, o excesso de funções atribuídas ao CMDCA somado ao déficit de recursos humanos para cumpri-las pode colocar em risco o controle e, por consequência, a proteção mais ampla dos direitos desse público: “[...] elas encaminham e ao mesmo tempo deliberam sobre demandas sociais; exercem o controle social e são objetos desse mesmo controle; são responsáveis pelo controle e, muitas vezes, pela própria execução das políticas” (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 77).

Nesse cenário, com o esvaziamento do colegiado pelo poder público de um lado e de outro a sociedade civil não se fazendo representar nesse espaço, corre-se o risco do COMDICA se tornar um órgão burocrático, cuja tomada de decisões tendem mais a acomodar interesses particulares do que fazer cumprir os objetivos do ECA, das Resoluções do CONANDA ou da própria lei municipal.

A característica personalíssima das relações cotidianas, em detrimento das formalidades institucionais, é tida como uma dificuldade ao trabalho não só do COMDICA, mas do SGDCA, como revelam as 22 ocorrências dessa UR. Segundo Tatagiba (2002), esse é um problema bastante comum observado na rotina dos Conselhos Gestores de forma geral, já que as pautas do conselho nem sempre são discutidas com as entidades e a posição das entidades nem sempre chega ao conhecimento do conselho:

As entidades, movimentos e ONGs indicam ou elegem seus representantes e então tendem a se afastar do cotidiano dos conselhos. Com isso os conselheiros acabam emitindo sua própria opinião sobre determinado tema, resultado do seu acúmulo pessoal ou da sua adesão às propostas defendidas no calor do debate. Essa falta de um debate prévio com as entidades e movimentos de origem tem se mostrado muito problemática [...] (TATAGIBA, 2002, p. 66)

Ou seja, a pessoalização acaba influenciando na ineficácia das deliberações do colegiado, considerando que elas partem de premissas não orgânicas das organizações (especialmente das entidades governamentais) e encontram dificuldades para serem postas em prática por, muitas vezes, não possuírem o respaldo necessário.

Não por acaso, a UR *publicidade do COMDICA é insuficiente* teve 15 ocorrências, considerando ser esse elemento influenciado pela baixa institucionalização das relações efetivadas pelo COMDICA, conforme já abordado na subcategoria *Articulação do SGDCA*. A baixa visibilidade social está bastante vinculada à forma de comunicação do colegiado: “essas fissuras na comunicação diminuem a força dos conselhos enquanto públicos que disputam numa esfera pública mais ampla” (TATAGIBA, 2002, p. 66). Essa constatação vai ao encontro da não valorização (ou reconhecimento) do COMDICA frente aos municípios observada na subcategoria *valorização* que, segundo a percepção dos entrevistados, deve-se ao desconhecimento da existência do colegiado.

Dessa forma, há risco de isolamento institucional do conselho exatamente por não conseguir capilaridade social, principalmente entre seu público alvo. Interessante mencionar que a maioria das respostas apontando a carência na comunicação veio dos próprios conselheiros do COMDICA (11 ocorrências).

Para Tatagiba (2010), um dos principais elementos que podem fortalecer a atuação dos conselhos é a comunicação com o ambiente social e político locais. “É preciso fortalecer a face pública dos conselhos. Ativar as redes de comunicação, adensar os vínculos que os conselheiros já possuem na sociedade civil e no Estado” (TATAGIBA, 2010, p. 43). Reconhecendo o quanto a discussão pública está cercada cada vez mais por mitos e desinformação, mostra-se imprescindível a existência de canais de comunicação que possibilitem que o conselho seja exposto ao que Habermas chama de “conteúdos do mundo da vida”⁶¹. A perspectiva, portanto, é de “oxigenar” o debate interno e evitar que seja restrito aos anseios dos conselheiros e entidades, na medida em que a esfera pública se forma “a partir dos contextos comunicacionais das pessoas virtualmente atingidas” (HABERMAS, 2003b, p. 97).

Já a UR *Falta de debate sobre Políticas Públicas*, com 14 ocorrências aponta uma preocupação com a formação da agenda discutida no colegiado estando em

⁶¹ “O mundo da vida forma uma rede de ações comunicativas. Sob o ângulo da coordenação da ação, seu componente social consiste na totalidade de relações interpessoais ordenadas legitimamente” (HABERMAS, 2003b, p. 86).

consonância com o resultado observado na subcategoria *formulação*, considerando a figura da informalidade presente no diagnóstico realizado e o planejamento que se baseia na perspectiva das entidades da sociedade civil e não no debate mais amplo sobre a política infantojuvenil. Como já mencionado, a agenda do COMDICA fica sobrecarregada de temas burocráticos, como as inscrições de entidades e as questões que giram em torno da distribuição dos recursos provenientes da destinação de parte do imposto de renda. Os dois trechos das entrevistas abaixo demonstram essa realidade:

O comdica não tem evoluído nessa questão de formular ou teorizar ou criar possíveis políticas públicas que favoreça a criança e o adolescente no município. Eu não tenho visto isso. As reuniões geralmente são sobre as dificuldades financeiras das entidades, de um modo geral. Claro que teoricamente as entidades favorecem a criança. Mas o conselho se reunir para formular políticas públicas, não. Não faz (CD 1).

Pessoalmente, não ficou nada satisfeito nem com 2019 nem com 2020 para as nossas ações. A gente deve ter gastado pelo menos 50% ou 60% do tempo discutindo os recursos do fundo e isso não é legal. A gente tem que discutir os problemas e a de acordo com os problemas a gente gastar os recursos do fundo municipal, defender uma política pública, sugerir soluções para poder executivo Municipal dialogar junto principalmente com Conselho Tutelar para pensar projetos juntos e tentar estar mais próximo do setor da educação, dos jovens e da escola (CD 9).

Não se pode afirmar, por outro lado, que a política pública seja totalmente alijada desse contexto, tendo em vista que os referidos recursos são revertidos para atendimento de demandas públicas. A carência relatada pelos conselheiros é de criação de “vazios produtivos na agenda dos conselhos”, conforme Tatagiba (2010, p. 46), para que os conselheiros possam ter tempo e energia para pensar a política de forma ampla e generosa, propor saídas conjuntas e sem individualizações para ter maior respaldo em disputá-las na esfera pública.

Com a mesma frequência, a UR *Trabalho voluntário dos conselheiros* aponta para um elemento que, embora seja tratado como um dificultador da atuação conselheira, não se apresenta como algo a ser modificado e que tem relação com já apontada falta de recursos humanos. Ou seja, o voluntariado é visto como algo positivo e, ao mesmo tempo, limitador por conta da disponibilidade que o trabalho exige sem que haja contrapartida financeira. O artigo 19 da lei n°. 1.095 de 1995 veda qualquer forma de remuneração pela participação no conselho, destacando a “função pública relevante”, a qual está em consonância com o estabelecido no artigo 89 do ECA (TAQUARA, 1995; BRASIL, 1990).

A grande quantidade de responsabilidades atribuídas aos conselheiros e a inexistência de contrapartida pelo trabalho podem ser elencadas como outras duas

causas para a baixa participação popular nos espaços dos conselhos. Auad (2012) defende que a dedicação exclusiva, como ocorre com os conselheiros tutelares, evitaria o acúmulo de funções fora das atribuições do conselho, pois o protagonismo desse órgão depende, geralmente, da “boa vontade” dos representantes da sociedade civil que se veem em desvantagem com relação aos conselheiros governamentais que, embora não possuam dedicação exclusiva, são remunerados pelo erário.

Uma alternativa para suprir a alta demanda e liberar os conselheiros para as funções mais políticas de fato seria a instituição de uma Secretaria Executiva que operacionalize as decisões da Plenária e providencie a publicação e divulgação das resoluções, etc. O parágrafo único do artigo 8º da lei nº. 1.095 de 1995 prevê que outros servidores públicos podem ser postos à disposição do conselho a fim de viabilizar seu funcionamento. Porém, não há uma regulamentação de como se daria essa requisição, dependendo bastante da força política do próprio colegiado em reivindicar tal estrutura.

Essa relação política a ser estabelecida entre o COMDICA e o Poder Executivo municipal é abordada nos registros da UR, *Necessidade de reconhecimento por parte do Executivo Municipal*, com 12 ocorrências. Assim como todos os demais Conselhos de Direitos, o COMDICA encontra-se administrativamente vinculado ao Poder Executivo, que pode ou não conceber politicamente o espaço conselheirista como aliado na gestão municipal. Conforme Pontual (2003), Santos Junior, Azevedo e Ribeiro (2004), inegável é a relevância do viés político administrativo do governo. Dele é que vem as condições, sejam materiais, no que tange à estrutura colocada à disposição do conselho, seja na disposição de relacionar-se, de firmar acordos e dividir a gestão. O nível de organização política e capacitação técnica do conselho dão o tom da resistência à participação social. Sem esses elementos, fica praticamente inviável se pensar na participação popular efetiva por meio dos Conselhos Gestores (AVRITZER, 2008).

Nesse contexto, importante pontuar que a valorização por parte do Poder Executivo está aquém do necessário, conforme observado na subcategoria *valorização*. A influência do COMDICA pode ser viabilizada ou não, dependendo do viés político do gestor municipal de ocasião: se for um governante centralizador, a mobilização política da sociedade civil ganha bastante importância, caso seja o intuito dos conselheiros de efetivamente partilhar a gestão na sua área temática. Os trechos das entrevistas que seguem ilustram como a questão é tratada no município:

Tudo aquilo que sofre o comdica sofre os outros conselhos todos eles são mais ou menos operantes se o Executivo Municipal reconhece a importância dele e tem disposição de ouvi-lo. Aqui em Taquara sobre o comdica nos

últimos 10 anos pelo menos aonde eu tenho mais me aproximado do comdica mesmo não fazendo parte de formar o dele, ele não tem reconhecimento de prefeito nenhum (CD 6).

Todos os governos, eu pelo menos acompanho o trabalho do comdica nas últimas três gestões municipais, e nunca nos sentimos ouvidos ou convidados a participar na elaboração discussão de políticas públicas e ter um debate mais ampliado (CD 9).

Completando o conjunto de dificuldades, aparecem as UR *Volume das demandas*, com 10 menções, e *Falta de estrutura*, com 6 menções. Ambas são representadas como elementos corriqueiros quando se trata da organização do Estado onde os recursos são finitos. Repisa-se a necessidade de organização e capacidade de articulação política do COMDICA para reivindicar suas pautas com base em dados sólidos para, então, efetivar seu papel primordial de fazer a defesa dos direitos infantojuvenis.

Uma potencialidade apontada no conteúdo dessa subcategoria foi a UR *COMDICA é organizado*, 14 vezes mencionada. Essa característica positiva do colegiado está vinculada compromisso com a realização das reuniões, em comparação com os demais Conselhos Gestores do município, e com a atuação de parceria com o Conselho Tutelar, especialmente nas eleições. Importante pontuar que a maioria desses registros foram identificados nas entrevistas dos integrantes externos ao colegiado. Além disso, chama atenção que, ao mesmo tempo que a baixa rotatividade nos assentos do conselho é tida como um elemento negativo, a experiência desses conselheiros que há mais tempo permanecem é reconhecida como a causa da satisfatória organização do COMDICA, muito por conta das relações vinculadas à pessoa de um ou de outro conselheiro, conforme já discutido acima.

Embora a maioria dos itens analisado estejam vinculados a dificuldades para atuação do colegiado, pode-se apontar que essa organização já existente tem potencial para, de fato, contribuir para o controle social. A observância do §3º do artigo 90 do ECA, onde são elencados os critérios para autorização de funcionamento ou renovação de cadastro dessas entidades, instrumentaliza o colegiado a fixar as diretrizes para a avaliação dos programas (BRASIL, 1990). A relação existente entre o COMDICA e o Conselho Tutelar, ainda que seja insuficiente no quesito diagnóstico local, também está no bojo dessa constatação. O desempenho do Conselho Tutelar depende sobremaneira de um processo de eleição exitoso e que qualifique esse órgão e que, portanto, depende da atuação do COMDICA.

A movimentação de parcerias que acontece na prestação de contas anual referente aos recursos do FIA, que envolve uma instituição de ensino superior e servidores da Receita Federal do Brasil, pode ser tomada como exemplo exitoso a ser seguido em outras frentes de trabalho do colegiado. Evidentemente que apenas a apresentação dos investimentos, após a aprovação do projeto apresentado pela entidade, é insuficiente para se conceber um processo de avaliação dessas políticas públicas, mas não deixa de ser um elemento em potencial.

Considerando as inferências e interpretações realizadas ao longo do trabalho, é possível afirmar que, respondendo ao problema de pesquisa proposto, a eficácia do COMDICA é bastante limitada. Tal constatação se assenta nas respostas às questões norteadoras da pesquisa que apontaram, essencialmente:

1. Ainda que conte com uma legislação municipal que corresponde ao rol de atribuições básicas positivadas no ECA e nas Resoluções do CONANDA, o COMDICA de Taquara não possui ferramentas que o condicione a formular e controlar a política infantojuvenil de forma satisfatória, conforme analisado ao final da subcategoria **monitoramento e avaliação**.

2. Da mesma forma, faltam elementos que sustentem a concretização dos demais objetivos traçados na lei n°. 1.910 de 18 de dezembro de 1995, ficando fragilizado especialmente o papel de pensar essa política de forma ampla, na medida em que as questões burocráticas tomam demasiado espaço da agenda do colegiado, conforme explicitado na análise de avaliação da subcategoria **cumprimento de atribuições**.

3. No que tange às relações externas estabelecidas, as inferências apontaram a ineficácia do COMDICA na sua atuação como centralizador do SGDCA, ainda que a articulação desse sistema seja responsabilidade de todos esses órgãos, colocando em risco de inaplicabilidade da proteção integral e absoluta da criança e do adolescente, conforme reza o texto da Constituição Federal de 1988.

Ao considerar o processo histórico por qual passou o conceito de criança e adolescente e a mudança paradigmática no olhar para esses sujeitos em desenvolvimento, extirpando a filosofia “menorista” e inaugurando a teoria da proteção integral, é possível conceber que os direitos alcançados na Constituição Federal, no ECA e nas demais normas protetivas ainda estão em processo de afirmação e reafirmação (CUSTÓDIO, 2008; KESKE, 2015; VERONESE, 2017). Passados 30 anos da promulgação do ECA, assiste-se um crescente nas estatísticas de violação de direitos infantojuvenis de toda a ordem: violência física e emocional, negligência, trabalho

infantil, homicídios etc. Dessa forma, pode-se observar a manutenção do denominado “grande déficit social” o qual, segundo Fontes (2002), resulta de um longo histórico de negligência com o desenvolvimento do capital social desse público.

Esses motivos justificam a necessidade de se abordar os elementos de construção histórica da temática infantojuvenil que se entrelaçaram com as conquistas dos movimentos sociais, desembocando na importância especial do Conselho Gestor na manutenção e desenvolvimento das políticas públicas de direitos da criança e adolescente.

Embora o país tenha avançado em termos de legislação e na própria mudança no olhar para esses sujeitos, há necessidade de reforçar a importância dos mecanismos sociais institucionais que garantam os direitos já conquistados, bem como se evite o retrocesso social.

O pleno funcionamento de órgãos como os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos Tutelares, portanto, são imprescindíveis para que o SGDCA esteja amparando as garantias sociais, conforme preconiza o artigo 227 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Conforme Flores (2009), as oportunidades para a formalização de garantias sociais, econômicas e culturais são criadas a partir do alargamento dos espaços deliberativos “nos quais a voz e o voto sejam efetivados por meio da maior quantidade possível de participação e decisão populares”. Ou seja, é questão crucial para consecução dos Direitos Humanos. (FLORES, 2009, p. 63). Na visão de Sen (2010), há relação intrínseca entre democracia e desenvolvimento, pois a ampliação das condições de escolha e de liberdade são fundamentos básicos da construção de valores e normas de convivência social.

No Brasil, os CMDCA's estão presentes em 94,3% dos 5.570 municípios, sendo responsáveis por formular e controlar as políticas para as infâncias e adolescências. As críticas direcionadas ao baixo desempenho decisório e de influência desses colegiados, em grande medida, justificam-se pelo excesso de expectativas lançadas sobre os papéis dos conselhos dentro de toda a dinâmica da política pública. Considerando suas limitações inerentes, como a própria fragmentação temática, são nítidas as lacunas de articulação entre Conselhos Gestores (SANTOS JUNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004). É preciso ficar claro que eles são uma das formas de controle de que a sociedade dispõe, não a única. Ter essa percepção evita que intenções sejam frustradas e reforça que eles fazem parte do processo de amadurecimento social, forjado pela própria sociedade organizada e que não é, portanto, definitivo (TATAGIBA, 2002). Atribuir aos

espaços de participação o papel de agentes fundamentais na transformação do Estado e da sociedade é um equívoco. Conforme Dagnino (2002), é necessária uma avaliação mais produtiva sobre esses espaços partindo do reconhecimento da complexidade desse processo e da diversidade dos contextos.

Tais elementos possibilitam a conclusão de que são incontáveis os desafios na proposta de efetivar pelo menos três verbos: promover os direitos infantojuvenis, defendê-los, quando da sua violação, e controlar a implementação e o andamento das ações que visam a colocá-los em prática. Embora a centralidade do COMDICA de Taquara na política infantojuvenil e articulação do SGDCA não estejam satisfatoriamente presentes, como se observa nas análises realizadas, é necessário reforçar a responsabilização dos atores envolvidos, buscar saídas viáveis para superar os diversos entraves e apostar nas suas potencialidades. Após a apresentação dos resultados e das discussões, apresentam-se, a seguir, as conclusões do estudo.

CONCLUSÃO

Falar em participação social em meio a uma crise de saúde pública causada por uma pandemia mundial⁶², que requer o distanciamento físico entre as pessoas, evitando, assim, a transmissão do vírus, parece um tanto contraditório. Entretanto, essa aparência se desfaz quando ela (a participação) é um dos elementos essenciais para a defesa de Direitos⁶³ historicamente negligenciados e que foram sendo conquistados de forma lenta e gradual, com muita mobilização por parte de segmentos da sociedade.

A concepção da criança e adolescente como sujeitos de direitos e em condição peculiar de desenvolvimento é relativamente recente, tendo em vista que substituiu a doutrina da situação irregular, materializada pelo Código de Menores de 1979. Tais Direitos ainda passam por um processo de afirmação perante a sociedade, embora ela seja corresponsável por assegurá-los, com absoluta prioridade juntamente com a família e o Estado.

Um dos mecanismos institucionais e democráticos para atender essa demanda é o espaço dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, o qual foi tema do presente estudo. A análise dos dados coletados possibilitou uma série de reflexões sobre os desafios enfrentados pelo COMDICA de Taquara, objeto do estudo. Sua eficácia geral, aqui considerada como a concretização dos objetivos pensados na sua criação, não foi satisfatória, considerando o rol de importantes papéis a ele atribuídos. Foi possível apontar que o colegiado não atua efetivamente como órgão central da política de proteção infantojuvenil no âmbito municipal. De forma parcial, cumpre quase tão somente com suas funções burocráticas básicas. Pode-se conceber como um espaço de reunião de algumas das entidades que executam programas de proteção e socioeducativos destinados a crianças e adolescentes, todas da sociedade civil. A construção da pauta é fundamentalmente fragmentada e centrada nas necessidades de cada uma das entidades. Isso fica evidente quando se analisa a

⁶² A Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou, em 11 de março de 2020, a classificação de pandemia de Covid-19, doença causada pelo novo coronavírus (Sars-Cov-2) não se devendo à gravidade da doença, mas sim à disseminação geográfica rápida de Importância Internacional. Dados do dia 16 de fevereiro de 2021 apontavam mais de 9.921.981 casos acumulados e 240.940 óbitos confirmados (BRASIL, 2020).

⁶³ Segundo Estela Scandola, doutora em Serviço Social, no Brasil, o vírus afetou o direito das crianças de diferentes formas. Considerando a desigualdade social, não há como considerar as medidas sanitárias, como o isolamento social, em famílias que vivem grandes aglomerados na mesma casa. Dessa forma, o público infantojuvenil ficou ainda mais exposto às violações de direitos, considerando que nos locais onde geralmente são identificados diversos indícios dessas violações, como as escolas e muitos serviços de acolhimento permaneceram fechados durante a pandemia (REDE PETECA, 2020).

participação do colegiado na formulação da política pública de sua área, visto que o necessário diagnóstico local não é sistemático e as prioridades são definidas pelas entidades e não fruto de uma constatação global dessa política.

A inexistência de um planejamento que integre o SGDCA, com a discussão conjunta das diretrizes do atendimento integral dos fluxos de trabalho, fragiliza a consecução das demais atribuições, especialmente a de avaliar as políticas públicas. O monitoramento dos serviços inscritos no COMDICA não é periódico e não possui capacidade de aferição de alcance de metas, por inexistência de indicadores sociais, muito menos de performance de impacto social.

Ambas as debilidades, na formulação e controle da política infantojuvenil, se refletem na baixa capacidade de influência no orçamento público, deixando o FIA apenas com uma única fonte de recursos, que são aqueles oriundos da destinação de parte do imposto de renda. Aliás, nesse ponto é possível afirmar que existe um círculo vicioso: grande parte da distribuição desses recursos já é definida pelo contribuinte. Dessa forma, cada uma das entidades busca seus potenciais “doadores” e o valor de cada projeto a ser financiado já é estabelecido antes de qualquer discussão sobre a política macro, que fica desprestigiada em relação ao planejamento fragmentado de cada uma das entidades. Ou seja, embora sirvam efetivamente para atendimento do público a que se destina, a formação conjunta de respostas às demandas municipais fica praticamente inviabilizada.

Contando especialmente com as contribuições dos agentes externos do COMDICA, a aferição da capacidade de articulação do SGDCA foi ainda mais deficitária do que os demais pontos analisados. Ainda que não seja o único responsável por essa essencial demanda, o COMDICA se vê muito fragilizado nessa tarefa. Essa debilidade ficou evidente ao se constatar que 3 dos 13 entrevistados do SGDCA sequer sabia da existência do colegiado e de suas atribuições. Esse é um problema que tem um potencial de comprometer a já difícil missão de assegurar a garantia de Direitos, pois é difícil concebê-la se cada órgão integrante de um mesmo sistema age de forma fragmentada e sem compreensão do funcionamento dos demais entes integrantes.

O presente estudo se ocupou também de levantar as principais dificuldades enfrentadas pelo colegiado, considerando o tamanho e a complexidade dos desafios que enfrenta.

O termo que mais apareceu no conteúdo analisado foi a dificuldade por falta de estrutura, principalmente de recursos humanos. Efetivamente, o número de atribuições

do COMDICA é bem grande e justifica, em parte, a baixa eficácia nesse estudo analisada. A burocracia toma conta da agenda sobremaneira e a existência de uma secretaria executiva poderia auxiliar nessas e noutras demandas e, inclusive, serviria aos demais Conselhos Municipais. Apesar da constatação de baixa capacidade de intervenção na política municipal, é preciso considerar essas dificuldades e que o COMDICA ainda consegue cumprir, na medida do possível, algumas de suas atribuições com êxito, como é o caso das eleições do Conselho Tutelar, que não deixa de ser uma forma ativa de bem controlar a política de sua área temática.

O que mais chamou atenção, também, foi a preocupação com a falta de debates sobre a política mais ampla em relação à infância e adolescência. Primeiro porque comprova parte da conclusão que vem sendo apresentada e, em segundo lugar, demonstra que existem análises críticas internas que podem ser potenciais propulsoras de mudanças estruturais futuras.

Pode-se apontar, inclusive, que a realização do presente estudo seja benéfica para que as reflexões expostas sejam úteis, em alguma medida, para qualificar tanto o debate interno quanto o externo, chegando ao SGDCA. Além disso, embora tenha optado por analisar especificamente o colegiado do município de Taquara/RS, a estratégia de analisar as relações externas estabelecidas por esse órgão pode auxiliar outros estudos a ampliar o campo de problemas a considerar no tema dos Conselhos Gestores, não apenas focando nas questões internas. De certa forma, esse diferencial vai ao encontro do que a literatura tem apontado quanto a necessidade mensuração dos impactos na sociedade a partir das intervenções entrecruzadas dessas instituições.

Além dessa contribuição, as ponderações empreendidas no decorrer desse processo investigativo levaram a hipótese de pesquisas futuras que tenham como foco a realização de um diagnóstico da realidade da infância e adolescência, podendo ser regional, devendo contar com a parceria dos principais órgãos que atuam nessa área para compilação de dados, auxiliando na construção de planejamentos dos CMDCA's.

Outra hipótese é a de ampliação da metodologia empregada nesse estudo para abordar outras realidades, especialmente que tenham como um dos objetivos traçar comparações entre dois ou mais CMDCA's, buscando encontrar resolução de problemas comuns e difusão de boas práticas que possam auxiliar tanto outras pesquisas complementares ou até mesmo os próprios colegiados.

Nesse sentido, é possível afirmar que uma das limitações do presente estudo recaia exatamente sobre o fator do elemento comparativo. Embora tenha se empregado

esforços para correlacionar resultados de outras pesquisas na discussão dos resultados, as metodologias foram distintas, o que fragiliza tal desiderato. Outro limitador foi o período analisado, ainda que os três anos tenham coberto duas distintas gestões, o conteúdo de um lapso temporal mais amplo possibilitaria respostas ao problema de pesquisa mais consistentes. A questão própria da pandemia do novo coronavírus (Sars-Cov-2) também trouxe limitações para a pesquisa, embora os meios de comunicação tenham se modernizado e feito cada vez mais parte da vida em sociedade, a alteração da rotina diminuiu o tempo à disposição da dedicação ao trabalho de campo e a construção do estudo em si.

Sem dúvidas, foi um desafio que se concluiu com satisfação. A dedicação empreendida ampliou horizontes e possibilitou um aprendizado que se pretende ampliar. As contribuições teóricas Ariès (1981), Weber (1999), Tavares (2001), Netto (2011), Custódio (2009) e Rizzini (2011) elucidaram a necessária abordagem a partir do enfoque dos sujeitos que dão causa a sua existência do SGDCA e do COMDICA. O resgate histórico sobre a concepção da infância e adolescência foi elementar para entender a singularidade da política e, portanto, do CMDCA para esse público, tendo em vista a teoria da prioridade absoluta, conforme referência na Constituição Federal de 1988. Nesse contexto, o entendimento sobre o entrelaçamento das lutas sociais pela redemocratização e os anseios por direitos infantojuvenis foi auxiliado especialmente pelas ideias de Londoño (1991), Faleiros (1995), Diniz (1997), Durigetto (2007), Peres e Passone (2010), Silva (2011), Voguel (2011), Souza (2016), Barbosa (2016) e Matos (2016), atendendo ao primeiro objetivo específico da pesquisa.

Já o segundo objetivo específico, que girava em torno dos elementos fundantes do debate conselhistas, foram compreendidos com as contribuições de Habermas (2003b), Gohn (2007), Flores (2009), Sen (2010) e TATAGIBA (2002) e a contextualização e os aspectos gerais desses espaços foram assimiladas pelas leituras dos textos de Draibe (1998), Santos Junior, Azevedo e Ribeiro (2004), Habermas (2006), Avritzer (2007), Avritzer (2008), Durigetto e Filho (2012), e Almeida, Carla e Tatagiba (2012), Buvinich (2014); Almeida, Cayres e Tatagiba (2015). Dentro dessa temática, a pesquisa se utilizou do referencial dos seguintes autores para compreender as especificidades do Conselho Gestor voltado para a política de direitos infantojuvenis: Dagnino (2002), Fontes (2002), Tatagiba (2002), Aquino (2004), Rodrigues (2007), Torres; Tatagiba e Pereira (2009), Veronese e Zanette (2017), Custódio (2008), Veronese (2017) e Falcão (2017).

De maneira não exaustiva, mas suficiente para entender as dinâmicas essenciais por de traz dos papéis a serem desempenhados pelo COMDICA de Taquara, foram utilizadas as contribuições de Fischer (2007), Oliveira (2007), Secchi (2010), Silva e Gonçalves (2011), Fortes e Costa (2013) e Souza e Cabral (2018) na questão da formulação de políticas públicas; Garcia (2001), Carvalho (2003), Costa e Castanhar (2003), Januzzi (2005) e Howlett, Ramesh e Perl (2013) para entendimento acerca do monitoramento e avaliação das políticas públicas e, por fim, Junqueira (1999), Moraes (1999), Aquino (2004), Oliveira (2004) e Comerlatto et al (2007) quanto aos aspectos da articulação em rede necessária para a consecução não fragmentada das políticas públicas.

O terceiro e quarto objetivos demandaram bastante análise dos dados, com muitas idas e vindas para construir as categorias a serem submetidas às duas técnicas utilizadas, conforme a acepção de Bardin (2011). Esse foi certamente o processo mais complexo, visto que trabalho de campo foi conduzido com o mínimo de manipulação intencional do pesquisador, sendo o processo de coleta e análise dos dados mais importante do que o resultado e as eventuais respostas às questões norteadoras levantadas inicialmente.

O contato direto com os participantes da pesquisa, ainda que de forma remota, e o fato de o instrumento aplicado ser composto por questões abertas, possibilitaram percepções que seriam inalcançáveis caso se optasse por outra estratégia de pesquisa ou mesmo a formulação de instrumentos com questões fechadas.

As primeiras impressões deram conta de que os Conselheiros de Direitos participantes utilizavam pouco a expressão “nós” para se referir ao COMDICA e muito a expressão “eles”, reforçando uma espécie de fragmentação dessa política, onde os interesses internos de cada uma das entidades se sobrepõem às questões mais amplas. Possivelmente, uma série de fatores estruturais e socioeconômicos justifiquem essa postura mais protecionista.

Capacitações com o foco nas atribuições do COMDICA, não só para os conselheiros, mas para todo SGDCA, seriam salutar para o auxílio na compreensão da complementariedade entre os trabalhos desenvolvidos. Além disso, deveria propor diálogo no sentido de que a política infantojuvenil assim foi pensada, municipalizada e com um órgão democrático e deliberativo para controlá-la, exatamente por ser uma política de Estado, não de governo, e que, portanto, deve ser perene. Ou seja, há que se

ter capacidade política para não depender apenas da vontade do gestor público de ocasião.

A capacidade política obviamente não depende somente disso, deve passar por um processo de construção e de reformulação de culturas, como a pessoalização das relações. Algumas falas nas entrevistas avaliaram que, por exemplo, a comunicação, que era direta e sem formalidades, funcionava bem por conta do bom relacionamento entre as partes. Embora não seja condenável que se tenha essa relação de proximidade, a anulação da institucionalidade pode desembocar em duas reflexões problema: se o bom relacionamento ajuda, o contrário pode prejudicar esses contatos necessários? Além disso, a não institucionalização pode ensejar que o agente específico e não a instituição tenha “poderes” que não geram registros. Como acompanhar essas atuações?

Ademais, para que o COMDICA obtenha êxito nas suas funções primordiais, é necessária a compreensão de que o protagonismo do órgão não necessariamente diminui o espaço de atuação das entidades. Ao contrário, pode ampliar e melhorar a audiência externa de comunicação. A experiência dos conselheiros e a reconhecida organização do colegiado pode contribuir e expandir suas potencialidades, como a parceria já firmada com as Faculdades Integradas de Taquara e servidores da Receita Federal do Brasil na prestação de contas anual. Usando essa estratégia, mais atores poderiam se somar nesse importante debate, que, insisto, não pode servir apenas para ajudar na manutenção de essa ou aquela instituição, não se entrando no mérito de suas qualidades ou importância.

Filho-me às considerações de Tatagiba (2002) no sentido de que uma das saídas para construir soluções, especialmente para a falta de recursos humanos para desafogar os conselheiros da sociedade civil, é a busca pelo ampliamto da esfera pública em torno do COMDICA. O fortalecimento da autonomia do Conselho Gestor e, por consequência, da sua eficácia passa pela existência de canais de comunicação capazes de agregar a sociedade e fazê-la compreender a importância das pautas mais ampliadas. A necessidade não é de criar consensos, mas estabelecer diálogos, mesmo com discordância, e criar mecanismos para democratizar mais o espaço.

Quanto à legislação que rege o COMDICA, como se observou na pesquisa, no que tange às atribuições básicas, está de acordo com o que leciona o ECA e as diretrizes emitidas pelo CONANDA.

Sugere-se, nesse ponto, que uma futura alteração legislativa retifique a extrapolção da competência de fiscalização, que não deveria ser atribuída ao colegiado. Outro ponto que mereceria alteração seria na estruturação do colegiado, permitindo a

instalação de comissões temáticas permanentes, que poderiam ser compostas pelos conselheiros e, eventualmente, algum parceiro que possa auxiliar em alguma especificidade. Já na composição, conforme o próprio CONANDA orienta, os conselheiros governamentais deveriam ser apenas vinculados ao Poder Executivo, excluindo as representações do Judiciário e da Câmara de Vereadores. Nesse sentido, o COMDICA ainda poderia fomentar a participação de crianças e adolescentes nesse espaço de deliberação para além da participação pontual nas Conferências Municipais, criando um canal permanente de escuta para o seu público alvo. Por fim, seria importante rever a distribuição de competências descritas no Regimento Interno, visto que estão todas atribuídas ao presidente, o que poderia ser solucionado com a instalação de comissões temáticas.

Voltando ao cenário mais amplo dessa temática, a partir das leituras feitas, é preciso considerar que o processo global de ajuste fiscal, que reduz os investimentos nas áreas sociais, utiliza o fortalecimento da sociedade civil para desresponsabilizar o Estado de suas funções sociais. É a primazia do mercado, desregulação e privatização em detrimento do Estado garantidor de direitos que, infelizmente, ganha força no centro do poder e que encontra eco na política econômica conduzida pela atual administração Federal no Brasil.

Mesmo assim, toda a potencialidade que existia na institucionalização dos espaços democráticos de participação, por diversos motivos, não foi experimentada a pleno. É preciso ter presente o que os espaços como os dos conselhos vieram na “contramão de um processo histórico-conjuntural marcado pela ação deliberada de redução da esfera pública, com as grandes decisões nacionais sendo tomadas a partir de acordos, em geral, não publicizáveis” (TATAGIBA, 2002, p. 99). As mudanças no cenário público do país foram drásticas em curto espaço de tempo e está em processo de aprendizagem e construção de um novo paradigma na cultura política, exatamente como Flores (2009) assevera, indicando que essa construção é questão crucial para se poder dialogar sobre direitos humanos.

Os próximos períodos são incertos. A crise do capitalismo pode ser acelerada por fenômenos como a Pandemia do novo coronavírus e fazer aumentar o abismo da desigualdade social. Apostar na reconfiguração dos espaços democráticos como os Conselhos Gestores, principalmente na área da infância e adolescência, pode auxiliar na mitigação do sofrimento desses sujeitos, buscando, ainda que em parte, garantir o texto da Constituição Cidadã no sentido de priorizá-los de forma absoluta. É necessário lançar

mão de mecanismos que oxigenem o debate interno, atraiam a participação da sociedade e melhorem a eficácia dos papéis desses órgãos. Dessa forma, os objetivos se tornam factíveis de concretização e, por consequência, evita-se sobremaneira que vozes autoritárias e contrárias ao desenvolvimento democrático do país ganhem destaque no debate público.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carla; CAYRES, Domitila Costa; TATAGIBA, Luciana. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, [s.l.], n. 94, p. 255-294, abr. 2015. Disponível em:

<https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452015000100009&script=sci_abstract&tlng=es>. Acesso em: 15 jul. 2020.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serviço Social & Sociedade*, n. 109, p. 68-92, 2012.

ALMEIDA, Débora R.; CUNHA, Eleonora SM. A produção de conhecimento sobre os conselhos de políticas: alguns desafios metodológicos. In: AVRITZER, L.; SILVA, E. M. (org). *Metodologias e Participação*. Belo Horizonte, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2009, p. 57-83.

AMÉRICO, Bruno Luiz; TAKAHASHI, Adriana Roseli Wunsch. Conhecimento, aprendizagem organizacional e poder na rede: um estudo de caso na Secretaria de Educação e Cultura de Coahuila, México. *Revista de Administração Pública*, [S. l.], v. 48, n. 2, p.411-437, abr. 2014. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/pdf/rap/v48n2/a07v48n2.pdf>>. Acesso em: 18 maio 2020.

ANDRADE, A. P.; FERREIRA, P. P. C. Do princípio constitucional da prioridade absoluta e algumas considerações sobre os conselhos dos direitos da criança e do adolescente. *Revista de Direito de Família e das Sucessões*. v. 5, p. 35-56, Jul./Set. 2015.

AQUINO, Luseni Maria Cordeiro de. A rede de proteção a crianças e adolescentes, a medida protetora de abrigo e o direito à convivência familiar e comunitária: a experiência em nove municípios brasileiros. Capítulo 12. p. 325-365. In: SILVA, Enid Rocha Andrade da (Coord.). *O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil*. Brasília: Ipea, 2004, p. 328-329. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5481>. Acesso em 25 jul. 2020.

ARAGÃO, Ailton de Souza. *Rede de proteção social e promoção de direitos: contribuições do conselho tutelar para a integralidade e a intersetorialidade*. 2011. Tese (Doutorado em Ciências) – Faculdade de Enfermagem da Universidade de São Paulo (USP), Ribeirão Preto, 2011.

ARIÈS, Philippe. *História social da criança e da família*. 2 ed. Rio de Janeiro: LCT Editora, 1981.

ASSIS, Marluce Maria Araújo et al. *Teoria e prática dos conselhos tutelares e conselhos dos direitos da criança e do adolescente*. Editora Fiocruz, 2009.

AUAD, Denise. A interface dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente com a democracia participativa e as políticas públicas de longo prazo: desafios e perspectivas. In: FILHO, Rodrigo de Souza; SANSTOS, Benedito Rodrigues dos; DURIGETTO, Maria Lúcia. (org). *Conselhos dos Direitos: desafios teóricos e práticos*

das experiências de democratização no campo da criança e do adolescente. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2012.

AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander. (orgs.). 2003. *A inovação democrática no Brasil* : o orçamento participativo. São Paulo: Cortez.

_____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião pública*, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

_____. Introdução: A dinâmica da participação local no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo (org.) *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 7-56.

_____. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. *Opinião Pública*, [S. l.], v. 18, n. 2, p. 383-398, nov. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762012000200006>. Acesso em: 07 maio 2020.

_____. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados*, [s.l.], v. 50, n. 3, p.443-464, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582007000300001>. Acesso em: 16 mar. 2020.

BARBOSA, Pedro Paulo Lima. O trabalho dos menores no Decreto 1.313 de 17 de janeiro de 1891. *Revista Angelus Novus*, n. 10, p. 61-86, 16 dez. 2016. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/ran/article/view/124221/120528>>. Acesso em: 19 maio 2020.

BARDIN. L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Editora Edições 70, 2011.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 08 jun. 2020.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 29 ago. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *A realidade brasileira do menor*. Relatório da Comissão parlamentar de inquérito destinada a investigar o problema da criança e do menor carentes no Brasil. Brasília: Coordenação de Publicações, 1976.

_____. CONANDA. Resolução n°. 105/2005. Dispõe sobre os parâmetros para criação e funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 15 jun. 2005a. Disponível em: <<http://www.mp.rs.gov.br/infancia/legislacao/id2086.html>>. Acesso em 19 nov. 2019.

_____. CONANDA. Resolução n°. 106/2005. Altera dispositivos da Resolução n. 105/2005 que dispõe sobre os Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2005b. Disponível em:

<<http://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/legis/conanda/106resol.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2019>.

_____. CONANDA. Resolução n.º. 113 de abril de 2006. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Disponível em:

<<https://www.direitodacrianca.gov.br/CONANDA/resolucoes/113-resolucao-113-de-19-de-abril-de-2006/view>>. Acesso em 25 de jul. 2020

_____. CONANDA. Resolução n.º. 116/2006. Altera dispositivos das Resoluções N.º 105/2005 e 106/2006, que dispõe sobre os Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2006 Disponível em:

<https://www.direitodacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/116-resolucao-116-de-21-de-junho-de-2006/at_download/file>. Acesso em: 15 nov. 2019.

_____. CONANDA. Resolução n.º. 170/2014. Altera a Resolução n.º 139, de 17 de março de 2010 para dispor sobre o processo de escolha em data unificada em todo o território nacional dos membros do Conselho Tutelar. Diário Oficial da União, Brasília, 2014. Disponível em:

<http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2015/01/27/16_30_47_865_Resolu%C3%A7%C3%A3o_170_2014_CONANDA_proc_de_escolha_unificado.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2020.

_____. CONANDA. Resolução n.º 171, de 04 de dezembro de 2014. Estabelece os parâmetros para discussão, formulação e deliberação dos planos decenais dos direitos humanos da criança e do adolescente em âmbito estadual, distrital e municipal, em conformidade com os princípios e diretrizes da Política Nacional de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e com os eixos e objetivos estratégicos do Plano Nacional Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e altera os prazos dispostos na Resolução N.º 161, de 03 de dezembro de 2013. Disponível em:<

https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-CONANDA/resolucoes/resolucao-171_altera-resolucao-161_final.pdf>. Acesso em 25 de jul. 2020.

_____. CONANDA. *VII Conferência Nacional dos Direitos de Crianças e Adolescentes, realizada de 3 a 6 de dezembro de 2007*. Disponível em:

<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/crianca-e-adolescente/deliberacoes_VII_conferencia_nacional_criancaeadolescente#:~:text=A%20VII%20Confer%C3%A7%C3%A3o%20dos,da%20Subsecretaria%20de%20Promo%C3%A7%C3%A3o%20dos>. Acesso em: 12 fev. 2021.

_____. CONANDA; CNAS. *Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária*. Brasília, 2006. Disponível em:

<https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Plano_Defesa_CriançasAdolescentes%20.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2020.

_____. CONASS. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. *Quem somos*.

Disponível em: <<http://www.conass.org.br/quem-somos/>>. Acesso em 23 jun. 2020.

_____. CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO - CGU. *Manual da Lei de Acesso à Informação para estados e municípios*. Brasília: CGU, 2013. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf>. Acesso em 16 nov. 2019.

_____. Decreto nº.17.943-A, de 12 de outubro de 1927. Consolida as leis de assistência e proteção a menores. Coleção de leis do Brasil. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-17943-a-12-outubro-1927-501820-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 25 ago. 2019.

_____. Decreto nº 1.313, de 17 de janeiro de 1891. Estabelece providências para regularizar o trabalho dos menores empregados nas fabricas da Capital Federal. Brasília, DF: Governo Provisório da República, [2020]. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1313-17-janeiro-1891-498588-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 19 maio 2020>.

_____. Decreto nº 2.024, de 17 de fevereiro de 1940. Fixa as bases da organização da proteção à maternidade, à infância e à adolescência em todo o País. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1940-1949/decreto-lei-2024-17-fevereiro-1940-411934-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 27 ago. 2019.

_____. Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre a temática do lactente, da criança e do adolescente e do aprendiz, e sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente e os programas federais da criança e do adolescente, e dá outras providências. Diário Oficial da União. 22 de novembro de 2018.

_____. Decreto nº 9.603, de 10 de dezembro de 2018. Regulamenta a Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017, que estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9603.htm>. Acesso em: 29 ago. 2019.

_____. Lei nº. 8.069 de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 29 ago. 2019.

_____. Lei nº. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica de Assistência Social. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm Acesso em: 29 de fev. de 2020.

_____. Lei nº 4.513, de 1º de dezembro de 1964. Autoriza o Poder Executivo a criar a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, a ela incorporado o patrimônio e as atribuições do Serviço de Assistência a Menores, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, Seção 1 -4/12/1964, Página 11081 (Publicação Original). Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4513-1-dezembro-1964-377645-norma-pl.html>. Acesso em: 20 jul. 2020.

_____. Lei nº 8.242 de 12 de outubro de 1991. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e dá outras providências, Brasília, DF,

mai2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18242.htm> Acesso em 31/05/2019

_____. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm>. Acesso em: 30 jan. 2021.

_____. Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a Política Nacional do Idoso, dá outras providências. Disponível em: <<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=8842&ano=1994&ato=253oXRE50dJpWT4d4>>. Acesso em: 29 .fev de 2020.

_____. Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2007. Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113431.htm>. Acesso em: 29 fev. 2020.

_____. IBAM, IPEA, COMUNIDADE SOLIDÁRIA. *Conselhos Municipais e Políticas sociais*. Rio de Janeiro, 1997.

_____. IBGE. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Relatório 2013*. Disponível: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/administracao-publica-e-participacao-politica/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=downloads>>. Acesso em: 23 abr. 2020.

_____. IBGE. *Cidades*. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Conselhos escolares: democratização da escola e construção da cidadania*. Brasília, DF, 2004. (Caderno, 1)

_____. Ministério da Saúde. Coronavírus covid19. Brasília: Ministério da Saúde, 2020. Disponível em: <<https://coronavirus.saude.gov.br/>>. Acesso em: 29 jun. 2020.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes*. Brasília, 2013. Disponível em: <http://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/sedh/08_2013_pnevsca.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ministro restabelece mandato de conselheiros afastados do Conanda. 2019. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=433389&caixaBusca=N>>

BUVINICH, Danitza Passamai Rojas. O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, [S. l.], v. 48, n. 1, p. 55-82, fev. 2014. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/16047/14874>>. Acesso em: 18 maio 2020.

CARVALHO, Maria do Carmo A. et al. *Conselhos gestores de políticas públicas*. 2000.

CARVALHO, Sonia Nahas de. Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 17, n. 3-4, p. 185-197, jul./dez. 2003. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/spp/v17n3-4/a19v1734.pdf>>. Acesso em 25 jul. 2020.

COMERLATTO, Dunia; MATIELLO, Alexandre; COLLISELLI, Liane; RENK, Elisônia Carin; KLEBA, Maria Elizabeth. Gestão de políticas públicas e intersectorialidade: diálogo e construções essenciais para os conselhos municipais. *Revista Katálysis*, [S.L.], v. 10, n. 2, p. 265-271, dez. 2007

CONTI, Sergio. Espaço global versus local: perspectiva sistêmica do desenvolvimento local. In: DINIZ, Clélio Campolina; LEMOS, Mauro Borges. *Economia e Território*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2005.

CORONAVIRUS. Como a pandemia do coronavírus afeta os direitos das crianças e adolescentes. *Rede Peteca*, 2021. Disponível em: <<https://www.chegadetrabalho infantil.org.br/especiais/trabalho-infantil-sp/reportagens/como-a-quarentena-do-coronavirus-afeta-os-direitos-das-criancas-e-adolescentes/>>. Acesso em: 16 fev. 2021.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 962-969, set./out. 2003.

COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Barbara Oliveira (org.). *Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros*. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4381>>. Acesso em: 28 ago. 2019.

COSTA, Ricardo Peres da. Gilberto Freyre e a infância no Brasil patriarcal. *Angelus Novus*, São Paulo, p. 41-60, dec. 2016.. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/ran/article/view/123940/120178>>. Acesso em: 04 maio 2020

CUSTÓDIO, André Viana. *Direito da Criança e do Adolescente*. Criciúma: UNESC, 2009.

_____. Teoria da Proteção Integral: pressuposto para a compreensão do Direito da Criança e do Adolescente. *Revista do Direito, Santa Cruz do Sul*, v. 29, p. 22-43, 2008. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/657/454>. Acesso em: 13 jun. 2020.

CYRINO, Púlio Caio Bessa; LIBERATI, Wilson Donizete. *Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente*. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

DA SILVA LEAL, Jackson. A falácia técnico-garantidora e o itinerário do controle: o conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente. *Revista Direitos Humanos e Democracia*, v. 1, n. 1, p. 45-87, 2013.

- DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: Dagnino, E. (Org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, p. 279-301, 2002.
- DINIZ, A. C. Os direitos das crianças no âmbito internacional: *Revista Vianna Sapiens*, v. 8, n. 2, p. 26, 13 dez. 2017. Disponível em: <<http://www.viannasapiens.com.br/revista/article/view/247/229>>. Acesso em: 15 mar. 2020.
- DINIZ, E. *Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil: 1985-1995*. Rio de Janeiro: FGV, 1997.
- DRAIBE, Sônia. A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais. *Caderno de Pesquisa Nepp*, n. 35, p. 1-26, 1998. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?down=106121>>. Acesso em: 14 jul. 2020;
- DURIGUETTO, Maria Lúci.; FILHO, R. S. Conselhos de direitos e democratização. In: FILHO, Rodrigo de Souza; SANTOS, Benedito Rodrigues dos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. (org.). *Conselhos dos Direitos: desafios teóricos e práticos das experiências de democratização no campo da criança e do adolescente*. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2012.
- DURIGUETTO, Maria Lúcia. *Sociedade civil e democracia: um debate necessário*. São Paulo: Cortez, 2007.
- ECOSOC. *Conselho Econômico e Social das Nações Unidas*. Disponível em: <<https://www.un.org/ecosoc/en/about-us>>. Acesso em: 21 maio 2020.
- ENGBERS, Trent A.; THOMPSON, Michael F.; SLAPER, Timothy F.. Theory and Measurement in Social Capital Research. *Social Indicators Research*, [s.l.], v. 132, n. 2, p.537-558, 24 mar. 2016. Springer Science and Business Media LLC.
- FACIO, M. J.; CORRÊA, D. DA S.; PAIVA, C. A. Estudo sobre a dinâmica econômica do município de Taquara/RS referenciada na metodologia do quociente locacional. *DRd - Desenvolvimento Regional em debate*, v. 10, p. 905-931, 11 ago. 2020.
- FAGNANI, Eduardo. *Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. 2005. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, 2005.
- FALCÃO, Wanda Helena Mendes Muniz. In. VERONESE, Josiane Rose Petry. *Direito da Criança e do Adolescente: novo curso, novos temas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017
- FALEIROS, V. P. Infância e processo político no Brasil. In: PILOTTI, F.; RIZZINI, I. (Org.). *A Arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano del Niño, 1995. p. 49-98.
- FARIA, Claudia Feres. *O Estado em movimento: complexidade social e participação política no Rio Grande do Sul*. 2005 Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade

de Ciências Sociais da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, 2005.

FILHO, Rodrigo de Souza; SANTOS, Benedito Rodrigues dos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. (org.). *Conselhos dos Direitos: desafios teóricos e práticos das experiências de democratização no campo da criança e do adolescente*. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2012.

FISCHER, Rosa Maria. *Os Bons Conselhos: Pesquisa “Conhecendo a realidade”*. São Paulo: CEATS/FIA, 2007. Disponível em: <<http://www.andi.org.br/documento/os-bons-conselhos-conhecendo-realidade-pesquisa>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

FLORES, Joaquín Herrera. *A reinvenção dos direitos humanos*. Tradução: Carlos Roberto Diogo Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009. Florianópolis: Editora da UFSC, 1999.

FONTES, M. B. Desenvolvimento infanto-juvenil: resgate de dívidas ou investimentos? In: RIZZINI, Irene. *Pesquisa em ação: crianças, adolescentes, famílias e comunidades*. Universidade Santa Úrsula, Coordenação de Estudos e Pesquisas sobre a Infância, 2002.

FORTES, Francielli Silveira; COSTA, Ademar Antunes da. As políticas públicas e a concreção dos direitos fundamentais na ordem democrática de 1988: uma abordagem segundo o controle jurisdicional. In: COSTA, Marli Marlene Moraes da; RODRIGUES, Hugo Tamir (Org.). *Direito & políticas públicas VIII*. Curitiba: Multideia, 2013. p. 13-26.

FUNDAÇÃO ABRINQ. Cenário da infância - violência. Disponível em: <<https://observatoriocrianca.org.br/cenario-infancia/temas/violencia>>. Acesso em: 20 ago. 2020b.

FUNDAÇÃO ABRINQ. Estratificação da população estimada pelo IBGE segundo faixas etárias. Disponível em: <<https://observatoriocrianca.org.br/cenario-infancia/temas/populacao>>. Acesso em: 25 jul. 2020.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA - FEE. Resumo Estatístico Municipal. Disponível em: <https://www.fee.rs.gov.br/>. Acesso em: 28 ago. 2019.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA DO RIO GRANDE DO SUL – FEE. Índice de Desenvolvimento Socioeconômico – IDESE. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/indice-de-desenvolvimento-socioeconomico-novo-ide-se>. Acesso em: 25 jan. 2021.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 23, p. 7-70, jan./jun. 2001.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo, Cortez 3ª Edição. 2007

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Tradução: Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

_____. *Political communication in media society: Does democracy still enjoy an epistemic dimension? The impact of normative theory on empirical research.* *Communication theory*, v. 16, n. 4, p. 411-426, 2006.

_____. *Direito e democracia: entre facticidade e validade.* Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003b.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. *Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral.* Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

Acesso em: <<http://books.scielo.org/id/3svc2/epub/assis-9788575415962.epub>>.

JANNUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 56, n. 2, p. 137-160, abr./jun. 2005

JANNUZZI, P. M.; PATARRA, N. L. *Manual para capacitação em indicadores sociais nas políticas públicas e em direitos humanos.* São Paulo: Oficina Editorial, 2006.

JUNG, Carlos Fernando. *Metodologia para pesquisa & desenvolvimento aplicada a novas tecnologias, produtos e processos.* Rio de Janeiro: Axcel Books do Brasil. 2004.

JUNQUEIRA L. A. P. Descentralização, intersetorialidade e rede como estratégias de gestão da cidade. *Revista FEA-PUC-SP*, São Paulo, v. 1, p. 57-72, nov. 1999.

KESKE, Henrique Alexander. O Estatuto da criança e do adolescente como prática social efetiva. *Revista Prâksis*, Novo Hamburgo, v. 2, p. 81-92, dez. 2015. Disponível em: <<https://periodicos.feevale.br/seer/index.php/revistapraksis/article/view/394/1622>>. Acesso em: 19 ago. 2019.

KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas.* 3 ed. São Paulo: Perspectiva, 1994.

LAVALLE, Adrian Gurza; VOIGT, Jessica; SERAFIM, Lizandra. O que fazem os conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. *Dados-Revista de Ciências Sociais*, v. 59, n. 3, p. 609-650, 2016.

Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582016000300609>. Acesso em 16 jul. 2020.

LEITE, Carla Carvalho. Da doutrina da situação irregular à doutrina da proteção integral: aspectos históricos e mudanças paradigmáticas. *Juizado da Infância e da Juventude*, Porto Alegre, n. 5, p. 9-24, mar. 2005. Disponível em:

<<http://ijj.tjrs.jus.br/doc/artigos/edicao-05.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

LIMA, Fernanda da Silva; VERONESE, Josiane Rose Petry. Política pública para a criança e o adolescente no Brasil: uma trajetória de avanços e desafios. In: VERONESE, Josiane Rose Petry (Org.). *Direito da Criança e do Adolescente: novo curso – novos temas.* 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 559-583.

LIMA, Jandir Ferreira de. Desenvolvimento social. In: GRIEBELER, Marcos Paulo Dhein; RIEDL, Mário (Org.). *Dicionário de Desenvolvimento Regional e Temas Correlatos*. Porto Alegre: Conceito, 2017.

LIMONGI, Carlos José Sterse. Tratados/ Convenções Internacionais- Evolução Histórica/ Social/ Legislativa. *Direitos Fundamentais da Criança e do Adolescente na Legislação Brasileira* (CF e ECA). Escola Superior da Magistratura-ESMEG, 2014/2016.15 p. (documento eletrônico)

LOGAREZZI, L. *Guia prático da lei de acesso à informação*. São Paulo: Artigo 19 Brasil, 2016.

LONDOÑO, Fernando Torres. *A origem do conceito de menor*. In: DEL PRIORE, Mary. *História da criança no Brasil*. São Paulo: Contexto, 1991;

MACHADO, Martha de Toledo. *A proteção constitucional de crianças e adolescentes e os direitos humanos*. Barueri, SP: Manole, 2003.

MACIEL, Andrade, K.R.F. L., CARNEIRO, Gomes, R.M. X., AMIN, Rodrigue, A. *Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos*. 12º ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

MONTAÑO, Carlos. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2010.

MORAES, Célio Vanderlei. *Conselhos de Gestão de Políticas Públicas: instituições e/ou espaços políticos*, Revista de Ciências Humanas, n. 2, Políticas Públicas e Democracia Institucional. Florianópolis: UFSC, 1999.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Curso de direito do trabalho: história e teoria geral do direito do trabalho: relações individuais e coletivas do trabalho*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

NETTO, Alexandre De Oliveira. Análise crítica acerca do financiamento da Proteção à Criança e ao Adolescente no Federalismo Brasileiro. *Revista de Direito Educacional*. N. 5282, p. 13-36. São Paulo: Revista dos Tribunais, julho-dezembro, 2011.

NOGUEIRA FILHO, P. *Sangue, corrupção e vergonha*: SAM. Rio de Janeiro, 1956.

ONU - Organização das Nações Unidas. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Paris: 10 dez. 1948. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2020.

_____. *O Conselho Econômico e Social*. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/conheca/como-funciona/#verticalTab3>>. Acesso em: 11 jun. 2020

_____. *Status of Treaties*. Disponível em: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&clang=_en. Acesso em: 11 jun. 2020. (2020b)

ONU BRASIL. *Conheça a ONU*. Disponível em: < <https://nacoesunidas.org/conheca/>> Acesso em: 21 maio 2020.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. *Planejamento estratégico: Conceitos, Metodologia e Práticas*. 23. ed. revista. São Paulo: Atlas, 2007.

PEREIRA, T. S. *A Convenção e o Estatuto: um ideal comum de proteção ao ser humano em vias de estudos sócio-jurídicos*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992. p. 67.

PEREZ, José Roberto Rus; PASSONE, Eric Ferdinando. Políticas sociais de atendimento às crianças e aos adolescentes no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, [s.l.], v. 40, n. 140, p.649-673, maio./ago. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v40n140/a1740140>>. Acesso em: 27 ago. 2019.

PINHEIRO, Ângela de Alencar Araripe. A criança e o adolescente, representações sociais e o processo constituinte. *Psicologia em Estudo*, Maringá, v. 9, n. 3, p. 346, set./dez. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-73722004000300003>. Acesso em: 25 jul. 2020.

PINHO, J. A. G. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. *RAP - Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 3, mai./jun. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a03v42n3.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2019.

PIRES, Roberto Rocha; LOPEZ, Felix Garcia. (2010), “Instituições Participativas e Políticas Públicas no Brasil: Características e Evolução nas Últimas Duas Décadas”, in Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (org.), *Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília, Ipea, pp. 565-588, vol. 3.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexander CN. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, Leonardo (org.) *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 253-304.

PONTUAL, Pedro. Caminhos possíveis para a articulação entre os Conselhos. SOUTO, Anna Luiza Salles, Org.; PAZ, Rosângela, (Org). *Seminário Articulação entre os Conselhos Municipais: Anais*. São Paulo, Instituto Pólis/PUC-SP, 2003.

PRODANOV, Cleber Cristiano. *Metodologia do trabalho científico* [recurso eletrônico]: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*. 2013. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idhm-municipios-2010.html>>. Acesso em: 28 ago. 2019.

PUTNAN, R. D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RAMOS, Fabio Pestana. A história trágico-marítima das crianças nas embarcações portuguesas do século XVI. In: PRIORE, Mary Del (Org). *História das Crianças no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2007.

RIO GRANDE DO SUL. *Atlas Socioeconômico Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Secretaria da Coordenação e Planejamento, 2008. Disponível em: <<https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/upload/arquivos/201611/25155740-mapa-corede-paranhana-2010.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. CEDICA. *Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes do Rio Grande do Sul – 2018/2028*. Disponível em: <http://cedica.rs.gov.br/upload/20190228095931plano_decenal_dos_direitos_humanos_da_crianca_e_do_adolescente_do_rs_26jun2018.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2020.

RIZZINI, Irma. Meninos desvalidos e menores transviados: a trajetória da assistência pública até a Era Vargas. In.: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (Orgs.). *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*, 3 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

ROCHA, Enid. A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. In. VAZ, Flávio Tonelli; MUSSE, Juliano Sander; SANTOS, Rodolfo Fonseca dos. (org.) *20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social*. Brasília: ANFIP, 2008, p. 131-148. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/outras_pesquisas/a%20constituio%20cidad%20e%20a%20institucionalizao%20dos%20espaos%20de%20participao%20social.pdf>. Acesso em: 18 maio 2020.

RODRIGUES, M. L. A. Módulo II: Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente. In: RODRIGUES, M. L. A.; GOMES, V. M. S. (Orgs.). *Formação de conselheiros em direitos humanos*. Brasília: SEDH/PR, 2007. p. 55-104. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/cc/3/crianca/lei_cons_nac.html>. Acesso em: 27 jul. 2020.

SANTOS JUNIOR, O. A.; AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C. Q. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. IN: Santos Junior, OA, Ribeiro, LCQ, Azevedo, S. *Governança democrática e poder local*, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

SCHNEIDER, Volker. “Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas”. *Civitas*, ano 5, n. 1, p.29-58, 2005.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, v. 133, 2010.

SILVA, Flávia de Araújo e; GONÇALVES, Carlos Alberto. O Processo de formulação e implementação de Planejamento Estratégico em instituições do setor público. *Revista de Administração da UFSM*, Santa Maria, v. 4, n. 3, p. 458-476, set./dez. 2011. Disponível em: <<http://cascavel.cpd.ufsm.br/revistas/ojs-2.2/index.php/reaufsm/article/view/3833/2607>>. Acesso em: 17 out. 2015.

SILVA, Flávia de Araújo e; GONÇALVES, Carlos Alberto. O Processo de formulação e implementação de Planejamento Estratégico em instituições do setor público. *Revista de Administração da UFSM*, Santa Maria, v. 4, n. 3, p. 458-476, set./dez. 2011. Disponível em: <<http://cascavel.cpd.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/reaufsm/article/view/3833/2607>>. Acesso em: 17 maio 2020.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. Políticas de governo e planejamento estratégico como problemas de escolha pública: II. *Revista de Administração de Empresas*, [s.l.], v. 36, n. 4, p.38-50, dez. 1996. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-75901996000400005>.

SILVA, Maria Liduina de Oliveira e. O Estatuto da Criança e do Adolescente e o Código de Menores: continuidades e descontinuidades. In: *Revista Serviço Social e Sociedade*, n° 83, ano XXVI. São Paulo: Cortez, 2005. p. 30-48.

SOARES, Rodrigo Goyena. Nem arrancada, nem outorgada: agência, estrutura e os porquês da lei do ventre livre. *Almanack*, [s.l.], n. 9, p. 166-175, abr. 2015. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/2236-463320150912>>.

SODRÉ, Nelson Werneck. *Panorama do Segundo Império*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Graphia, 1998.

SOUZA, Antônio de. 25 anos do estatuto da criança e do adolescente. In: MOREIRA, Jacqueline de Oliveira; SALUM, Maria José Gontijo; OLIVEIRA, Rodrigo Torres (org). *Estatuto da criança e do adolescente: refletindo sobre sujeitos, direitos e responsabilidades*. 1. ed. Brasília: Conselho Federal de Psicologia, 2016.

SOUZA, Ismael Francisco de; CABRAL, Johana. Políticas públicas para crianças e adolescentes: uma análise a partir do plano decenal dos direitos humanos de crianças e adolescentes. *Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas Unifafibe*, [S.L.], v. 6, n. 1, p. 115, 18 jul. 2018.

SOUZA, Rodriane de Oliveira. Participação e Controle Social. In: LEAL, Maria Cristina; MATOS, Maurílio Castro de; SALES, Mione Apolinário Sales (org.). *Política social, família e juventude: uma questão de direitos*. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2010.

TAQUARA. Prefeitura Municipal. Lei n. 1.412 de 4 de março de 1991. Dispõe sobre a Política Municipal dos Direitos da Criança, do Adolescente e do Idoso. Disponível em: <<https://www.cloudsoftcam.com.br/RS/TAQUARA/anexos/leis-2-1412-1991.pdf>>. Acesso em: 14 dez. 2020.

TAQUARA. Prefeitura Municipal. Lei orgânica do município de Taquara. Taquara, 2002. Disponível em:

<<http://www.taquara.rs.gov.br/?template=abreAnexos&arquivo=14674&nomeArquivo=Lei%20Org%E2nica&categoriaDownload=1>>. Acesso em: 14 dez. 2020.

TATAGIBA, Luciana. F. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: Dagnino, E. (Org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, p. 47-103, 2002.

_____. Os Conselhos e a Construção da Democracia no Brasil: um rápido balanço de duas décadas de participação conselheira. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas; FERNANDES, Taiane; RUBIM, Iuri. *Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura*. Salvador. Edufba. 2010.

TAVARES, José de Férias. *Direito da infância e da juventude*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

TORRES, Abigail Silvestre; TATAGIBA, Luciana Ferreira; PEREIRA, Rosemary Ferreira de Souza. *Desafios para o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente: perspectiva dos Conselhos Tutelares e de Direitos*. São Paulo: Instituto Pólis, 2009

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância. *História dos direitos da criança*. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/historia-dos-direitos-da-crianca>>. Acesso em: 21 maio 2020b.

_____. *Homicídio de crianças e adolescentes*. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/homicidios-de-criancas-e-adolescentes>>. Acesso em 25 jul. 2020c.

_____. *Sobre o Unicef*. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/sobre-o-unicef>>. Acesso em: 21 maio 2020.

VERONESE, Josiane Rose Petry; ZANETTE, Sandra Muriel Zabróski. A prevenção como mecanismo de não violação. In: VERONESE, Josiane Rose Petry (Coordenadora). *Direito da Criança e do Adolescente: Novo Curso – Novos Temas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

VIAN, Maurício, MELLO, José Carlos Garcia de, BOEIRA, Carlos. *Orçamento e fundo: fundo dos direitos da criança e do adolescente*. Brasília: Focus, 2002.

VOGEL, Arno. Do Estado ao Estatuto: propostas e vicissitudes da política de atendimento à infância no Brasil contemporâneo. In.: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (Orgs.). *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*, 3 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

WEBER, Lidia Natalia Dobrianskyj. *Laços de ternura: pesquisas históricas de adoção*. 2 ed. Curitiba: Juruá, 1999.

ZAFARONI, Raul, artigo 206. In: CURY, Munir (coord.). *Estatuto da Criança e do Adolescente comentado: comentários jurídicos e sociais*. 6 ed. rev. e amp. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 694-696.