



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

FRANCIELI JAQUELINE GREGORIO

**O CONSELHO DE DIREITOS COMO ESPAÇOS PARA A
ARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Londrina
2010

FRANCIELI JAQUELINE GREGORIO

**O CONSELHO DE DIREITOS COMO ESPAÇOS PARA A
ARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial à obtenção do título de mestre.

Orientador: Prof. Dr^a. Vera Lúcia Tieko Suguihiro.

Londrina
2010

Catálogo na publicação elaborada pela Divisão de Processos Técnicos da Biblioteca Central da Universidade Estadual de Londrina.

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

G821c Gregorio, Francieli Jaqueline.

O conselho de direitos como espaço para a articulação de políticas públicas/ Francieli Jaqueline Gregorio. – Londrina, 2010. 223f.

Orientador: Vera Lúcia TiekoSuguihiro.

Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social, 2010.

Inclui bibliografia.

1. Violência – Teses. 2. Crianças – Teses. 3. Adolescentes – Teses. 4. Articulação de políticas públicas – Teses. I.Suguihiro, Vera Lúcia. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social. III. Título.

CDU 362.74

FRANCIELI JAQUELINE GREGORIO

**O CONSELHO DE DIREITOS COMO ESPAÇOS PARA A
ARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial à obtenção do título de mestre.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr^a. Vera Lúcia Tieko Suguihiro
UEL – Londrina – PR

Prof. Dr^a Silvia Alapanian
UEL – Londrina – PR

Prof. Dr^a. Zelimar Soares Bidarra
UNIOESTE – PR

Londrina, 29 de julho de 2010.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus pais Nilton e Lúcia
pela força e amor; aos meus irmãos Bruno e Carlos;
ao Cleverson e a todos aqueles que me deram forças
e incentivos para não desistir...

AGRADECIMENTOS

A Deus, força maior a que recorri nos momentos de angústia e solidão em que os processos deste trabalho pareciam não ser possíveis.

A minha orientadora Vera Lucia Tieko Suguihiro pelas colaborações a este trabalho, pela paciência e pelos ensinamentos.

Às Professoras Mabel e Silvia pelas importantes contribuições na banca de qualificação.

Às Professoras Silvia e Zelimar pela participação na banca de defesa.

Aos professores do Programa de Mestrado em Serviço Social e Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina: Pedro Roberto, Cássia, Silvia, Vera, Selma, Sandra, Maria Ângela, Mabel... as discussões realizadas durante as aulas fazem parte deste trabalho e de meu crescimento pessoal...

À CAPES pela concessão da bolsa de estudos.

À professora Maria Luiza Rizotti, pela compreensão!

Às entrevistadas que dispuseram de seu tempo para e que merecem muito respeito pelo trabalho que desempenham.

Aos meus pais Nilton e Lúcia pela vida e pelas orações e incentivos!

Aos meus irmãos Bruno e Carlinhos, pelo carinho...

Ao meu noivo Cleverson e à Ana Sueli pelo auxílio, carinho e pelos incentivos na realização desta jornada.

Às colegas de Mestrado Eliane, Ivana, Ester, Vanessa, Suzana, Isaura com que compartilhei momentos de tensão e alegria. Sentirei Saudades!

À amiga Luana, companheira de viagens, de eventos e angústias, suas palavras e jeito de ser alegraram meus dias no mestrado e em nossas “aventuras” por outros Estados e Países. Com certeza os momentos que vivemos foram eternizados em fotos e lembranças guardadas com muito carinho.

À Amiga India Nara, que tem me acompanhado desde a graduação e me deu forças no momento em que este trabalho era construído, além de me fazer companhia enquanto dividíamos o “apartamento”; à amiga Anne Grace pelos momentos de descontração e carinho e à Márcia pela revisão gramatical.

À Aline e Anny pelos momentos de descontração e apoio nos dias em que o stress da dissertação e a solidão do Flat tornavam-se intensos...

Aos estagiários do projeto de Extensão UBS: Isabela, Regiane, Danilo, Bárbara e Natali.

Aos funcionários da UEL em especial ao Francisco e a todos aqueles que contribuíram para a realização deste trabalho.

GREGORIO, Francieli Jaqueline. **O Conselho de Direitos como Espaço para a Articulação de Políticas Públicas**. 2010. 223 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2010.

RESUMO

Este trabalho teve como ponto de partida alguns questionamentos a respeito de como podemos pensar o atendimento a crianças em situação de violência no sentido de enfrentá-la através das Redes Setoriais formadas por Serviços Municipais. No estudo sobre as implicações da perpetração de violações de direitos de crianças e adolescentes, encontramos múltiplos atores que o fazem e uma diversidade de tipificações que a violência pode tomar. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 tivemos avanços significativos no sentido da proteção de crianças e adolescentes, que posteriormente fora regulamentado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Estas normativas encarregam as famílias, a sociedade e o Estado de proteger crianças e adolescentes e mantê-las a salvo de qualquer tipo de violência. Desse modo, pensamos que dentre os mecanismos protetivos relacionados às políticas públicas o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente poderia contribuir para a formulação de políticas de proteção que articulassem todas as políticas públicas, devido a sua forma de composição e pelas atribuições que apresenta. A articulação entre as políticas é ressaltada e avaliada por diversos trabalhos já realizados como uma das possibilidades para o enfrentamento de situações de violência, assim como, de ações para a prevenção desta. No intuito de apreender como o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Londrina (CMDCA) realiza a articulação entre as políticas públicas, como prerrogativa que toma para si, desenvolvemos esta pesquisa, que teve como universo, seis conselheiros que participaram da gestão do CMDCA, referente aos anos de 2007-2009. Para isso, teve-se como objetivo analisar o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Londrina-PR enquanto espaço de articulação entre as políticas públicas de Assistência Social, Saúde e Educação para o enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes. E para que este objetivo fosse alcançado, buscou-se apreender nas falas dos conselheiros e pela leitura de documentos oficiais, as estratégias de articulação utilizadas pelo CMDCA, observando de que forma o tema da violência entrava em pauta nas reuniões e ainda, como os conselhos gestores da Assistência Social, Saúde e Educação articulavam-se enquanto os formuladores e fiscalizadores das políticas públicas, de modo a ressaltar os limites e as possibilidades para que a articulação entre as três políticas ocorresse no interior e no exterior do CMDCA. Os resultados encontrados mostram que ainda existem fatores que limitam a articulação entre as políticas públicas no enfrentamento à violência, e as dificuldades relativas à organização interna do CMDCA, refletem na sua capacidade de articulação com os demais Conselhos de Políticas Públicas. Os limites e possibilidades por ora apresentados nos dão indicativos de que embora os Conselhos sejam esferas públicas decisórias e que devam ser reconhecidos como espaços importantes para a inserção da sociedade civil, por meio da participação nos processos decisórios e de controle social sobre as políticas públicas, ainda apresentam muitos aspectos limitadores para sua efetivação. O que faz a diferença na prática democrática e transparente dos Conselhos são as escolhas e as intenções daqueles que os compõem.

Palavras-chave: Violência. Crianças. Adolescentes. Articulação de Políticas Públicas. Conselhos de Políticas Sociais.

GREGORIO, Franciele Jaqueline. **The Right Council as a Space for the Public Policies Articulations**. 2010. 223 f. Dissertation (Master's Degree in Social Policies and Social Service) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2010.

ABSTRACT

This work had as a starting point some questionings about of how we can think of children's service under situations of violence in the sense of facing them through Sectorial Nets formed by Municipal Services. In THE study about the implications of perpetrating violence against the children and adolescents rights, we have found multiple of factor that make it and a diversity of forms that the violence may show With the promulgation of the Federal Constitution of 1988, we had significant advances in the sense of children and adolescents protection, which later on were regulated by the Children and Adolescents Law (CAL). These norms conduct the families, the society and the State to protect children and adolescents to keep them safe from any kind of violence. So we think that among the protective mechanisms related to public policies the Rights of the Children and Adolescents Council could contribute to the formulation of protection policies that would articulate all public policies, due to their form of composition and the attributions presented. The articulation among the policies is stressed and evaluated by several works already conducted as one of the alternatives to face learning how the Municipal Counsel Children and Adolescents of Londrina-Pr (MCCAL) rights conducts the space of articulation among the public policies as a prerogative that takes for itself to develop this research, which had as it universe six counselors in the MCCAL administration from 2007 to 2009. For that purpose the aim was to analyze the MCCAL while space of articulation among the public policies of Social Work, Health and Education to face violence against children and adolescents. And to reach that goal we learned from the counselor's speeches and by the reading official documents, the articulation strategies used by the MCCAL observing how the violence topic appeared in the agendas of meetings and also how the Social Work, Health and Education gestors articulated themselves while the formulators and inspectors of public policies, to point out the limits and possibilities so that the articulation among the three policies occurred inside and outside the MCCAL. The results found show that there are still factors which limit the articulation with the other Public Policies Councils. The limits and possibilities now presented are indicative that however the counsels are deciding public areas and must be recognized as important spaces to insert in the civil society, through the decision process and social control about public policies, still show limiting aspects for its effectiveness. That makes a difference in the democratic and transparent practices of the Counsels are the choices and the intention of those who compose them.

Keywords: Violence. Children and Adolescents. Public Policies Articulation. Social Policies Councils.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Tipificações da violência de acordo com o local em que ocorrem e a forma pelas quais se evidenciam	50
Quadro 2 –	Instituições que realizam atendimento de Assistência Social em Londrina por número e natureza	116
Quadro 3 –	Áreas de Atuação e Subáreas com referências de Funções e Subfunções dentro da peça orçamentária municipal	158
Quadro 4 –	Cálculo de proporcionalidade de atendimentos nas Bibliotecas Municipais em Londrina	160
Quadro 5 –	Investimentos Orçados e Executados por Esferas Prioritárias de Ação para os anos de 2007-2009	161

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAPS	Centro de Atenção Psicossocial
CAPS-AD	Centro de Atenção Psicossocial para Álcool e Drogas
CAPS-I	Centro de Atenção Psicossocial para Infância e Adolescência
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CMAS/Londrina	Conselho Municipal de Assistência Social de Londrina
CMC&T	Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CMDCA/Londrina	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Londrina
CMDI	Conselho Municipal dos Direitos do Idosos
CMDM	Conselho Municipal dos Direitos da Mulher
CMDP	Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência
CME	Conselho Municipal de Educação
CME/Londrina	Conselho Municipal de Educação de Londrina
CMJ	Conselho Municipal da Juventude
CMPIR	Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial
CMS	Conselho Municipal de Saúde
CMS/Londrina	Conselho Municipal de Saúde de Londrina
CMTER	Conselho Municipal do Trabalho Emprego e Renda
COMAD	Conselho Municipal de Políticas Públicas sobre Álcool e Outras Drogas
COMAES	Conselho Municipal de Alimentação Escolar
COMPAZ-LD	Conselho Municipal da Cultura de Paz
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
Conemma	Conselho Municipal do Meio Ambiente
CONTUR	Conselho Municipal de Turismo de Londrina
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FEBEM	Fundação de Bem Estar ao Menor
FMDCA	Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GOV I	Representante Governamental I

GOV II	Representante Governamental II
GOV III	Representante Governamental III
INBRAPE	Instituto Brasileiro de Estudos e Pesquisas Sócio-Econômicos
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
M	Mapa de Associação de Idéias
NÃO GOV I	Representante Não Governamental I
NÃO GOV II	Representante Não Governamental II
NÃO GOV III	Representante Não Governamental III
OCA	Orçamento Criança e Adolescente
OIT	Organização Internacional do Trabalho
P	Pergunta
PMPACAL	Plano Municipal das Políticas de Atenção à Crianças e adolescentes de Londrina
PR	Paraná
SAMU	Serviço de atendimento de emergência
SGD	Sistema de Garantia de Direitos
SIATE	Serviço Integrado de Atendimento ao Trauma em Emergência

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	CAPÍTULO 1	22
2.1	AS DIMENSÕES DA VIOLÊNCIA	22
2.1.1	Definir e Tipificar a Violência Sem Reduzir: Uma Tarefa Difícil	49
3	CAPÍTULO 2	62
3.1	POLÍTICAS SOCIAIS E A PROTEÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE	62
3.1.1	“Redes Sociais” e “Gestão do Social”: Os Requisitos Para um Trabalho Intersetorial	78
4	CAPÍTULO 3	97
4.1	OS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS SOCIAIS: A CONSTRUÇÃO DE ESPAÇOS DEMOCRÁTICOS	97
4.2	CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE LONDRINA	113
4.3	CONSELHOS DE SAÚDE DE LONDRINA	117
4.4	CONSELHOS DE EDUCAÇÃO DE LONDRINA	121
4.5	CONSELHOS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE LONDRINA	123
5	CAPÍTULO 4	165
5.1	ARTICULAÇÕES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ATRAVÉS DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	165
5.2	A ARTICULAÇÃO ENTRE CONSELHOS	185
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	200
	REFERÊNCIAS	204
	APÊNDICES	220
	APÊNDICE A – Roteiro para as Entrevistas	221
	APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Informado	222
	APÊNDICE C – Termo de Compromisso	223

1 INTRODUÇÃO

A formulação de políticas públicas, relacionadas às questões complexas como o enfrentamento à violência, requer dos sujeitos envolvidos no processo de formulação um cuidado especial em articular suas ações de tal forma que as situações de violência possam ser superadas tanto pelas vítimas quanto pelo grupo familiar envolvido.

A pesquisa agora apresentada tem origem em inquietações que emergiram durante minha participação como colaboradora no Curso de Capacitação Permanente na Área da Infância e da Adolescência, em sua IV etapa realizada em todo o Paraná em parceria com as Instituições de Ensino Superior e Secretaria de Estado da Criança e da Juventude (SECJ). Naquele momento, em que realizava o estágio tive a oportunidade de conhecer uma realidade que me levou a pensar sobre a violência que acomete crianças e adolescentes de nossa sociedade, tão silenciosamente.

A curiosidade pelo tema da violência, e as inquietações foram reforçadas pelas demandas postas aos Conselheiros de Direitos e Conselheiros Tutelares, da Região Oeste do Paraná que participavam da capacitação, e que mostravam grandes dificuldades em dar respostas concretas aos casos de violência com os quais tinham contato.

Com o término do curso de capacitação me inseri em um projeto de pesquisa, na condição de pesquisadora de Iniciação Científica intitulado: “*Caracterização das Práticas de Violência Doméstica contra Crianças e Adolescentes no município de Toledo (região oeste do Paraná)*”¹ o que permitiu maior aproximação com essa temática tão complexa. Podemos perceber o quanto à questão da violência está ainda muito ligada ao âmbito privado, fechada nas casas em que ocorre e silenciada quando exposta as ruas como nos casos de exploração sexual.

A busca pela compreensão de como se caracteriza a violência psicológica resultou no Trabalho de Conclusão de Curso, que teve como título: “*Para além dos “Entre Muros”: desmistificando o silêncio que encobre a violência psicológica*”².

Ao pesquisar sobre a violência psicológica constatou-se que ela é pouco identificada, principalmente quando perpetrada junto com outros tipos de violência. Além

¹ Projeto de Iniciação Científica com financiamento de bolsa através do PIBIC/UNIOESTE/ITAIPU, e que teve a orientação da Professora Dra. Zelimar Soares Bidarra.

² Trabalho apresentado em 12 de novembro de 2007 ao Curso de Serviço Social da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE; Orientadora: Professora Dra. Zelimar Soares Bidarra.

disso, mesmo quando percebida, ao ser encaminhada para os órgãos responsáveis pela defesa dos direitos da criança e do adolescente, ainda recebe pouco respaldo por parte das políticas públicas. Isso veio reforçar questionamentos que surgiram enquanto acompanhava as dificuldades que os Conselheiros encontravam em lidar com as questões que envolviam crianças e adolescentes em situação de violência.

Esta trajetória me aproximou do conceito e das diferentes expressões da violência, o que me levou a aprofundar o estudo sobre as estratégias utilizadas pelas diversas políticas públicas para o enfrentamento da violência.

Por ocasião de meu ingresso no Mestrado em Serviço Social e Política Social, tive maior contato com as políticas desenvolvidas no município de Londrina, e seu porte e desenvolvimento social suscitaram o interesse de pesquisar sobre as estratégias de enfrentamento da violência, em uma cidade que já tem suas Políticas de Assistência Social e Saúde em gestão plena.

As indagações iniciais sobre a violência e a descoberta das dificuldades em identificá-la demonstraram que o tratamento dispensado a ela requer conhecimento específico sobre a realidade. O atendimento especializado deve ter participação do Estado através das políticas públicas garantidas pela Constituição Federal de 1988, que passa a assumir, juntamente com a família e a sociedade civil, o dever de proteger nossas crianças e adolescentes.

Quando tratamos do enfrentamento à violência, é importante ressaltar que a palavra ‘enfrentar’ significa “defrontar, confrontar; atacar de frente; pôr-se em, ou aceitar confronto com; encarar com firmeza; não fugir a (o inimigo, uma dificuldade, etc.); passar por (situação ou coisa difícil)” (AURÉLIO, 2008, p.349). Desse modo, o enfrentamento poderia ser compreendido como ato de “pôr-se em confronto com algo”, no entanto, para situações de violência, será adotado o sentido de “passar por” e ato de “encarar” que encontramos no dicionário citado.

Assim, *enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes* significa reconhecer que a violência existe (encarando-a), para então “passar por” ela, através de um conjunto de ações que propiciem novas perspectivas àqueles que vivenciaram situações de violência.

No entanto, o enfrentamento à violência não é tarefa fácil. Ao estudar a temática, encontrei algumas dissertações de mestrado que discutem o enfrentamento à violência, e que ao analisar programas e experiências locais de enfrentamento à violência, demonstram as dificuldades em termos de comunicação entre instituições, e ao final chegam à

conclusão de que somente um trabalho articulado e em “Rede” pode levar a avanços no enfrentamento à violência.

Os trabalhos com os quais tive contato³, e que com muita competência debatem este tema, concluem que:

[...] é essencial e imprescindível que todos os atores sociais e serviços passem a atuar de forma coletiva e compartilhada em rede para “quebrar” o ciclo da violência, como também os rituais e formas inoperantes e ineficazes de sistemáticas fragmentadas e fragilizadas – tanto nos espaços institucionais, como nas áreas de construção dos conhecimentos (MELLO, 2006, p.14).

[...] os desafios podem ser superados a partir do momento em que Estado, sociedade e sujeitos sociais, que projetam e executam as políticas e programas sociais, perceberem que ações isoladas, individuais, prejudicam o desempenho de todos e dificulta o acesso de crianças e adolescentes aos direitos legalmente constituídos. Esses atores sociais têm uma responsabilidade a ser compartilhada: proteger e atender de forma integral crianças e adolescentes violentados. A formação de *redes articuladas* é um fator preponderante para criar uma *nova cultura na gestão social* e com isso construir uma nova história para contar futuramente. Uma história de respeito e proteção integral às crianças que sofrem cotidianamente todos os tipos de violência (AVANCINI, 2006, p.144, grifos nossos).

Esta necessidade de articular os atores sociais para o enfrentamento à violência também é reconhecida no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e nas legislações que regulamentam as políticas sociais. No entanto, formar redes sociais ainda é um desafio, e requer que os sujeitos envolvidos nos processos de formulação e execução de políticas reconheçam a indispensabilidade da articulação.

Na cidade de Londrina, a intenção de articular as políticas públicas mostrou-se a partir de iniciativas como a realização de Semanas de Enfrentamento à violência (LONDRINA, 2008d), organizadas pelo Programa Sentinela no intuito de promover a integração entre os profissionais das políticas de Assistência Social, Educação e Saúde em discussões sobre a violência contra crianças e adolescentes. Nestes eventos, os profissionais puderam conhecer o trabalho realizado pelo programa e ter contato com outros profissionais que atuam nas demais instituições.

A busca pela interação entre diversos serviços e políticas demonstra que o Programa de atendimento às crianças e adolescentes violentados reconhece a necessidade de

³ Vide referências bibliográficas.

comunicação com os demais serviços para que possa responder às aquelas dimensões que a violência apresenta.

Além disso, no ano de 2008, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) de Londrina, propôs um Plano Municipal das Políticas de Atenção à Criança e ao Adolescente. Este Plano contém diretrizes a serem seguidas pelas políticas públicas no município. De acordo com o que versa tal Plano, seu objetivo é “a formulação e implementação de Políticas Públicas que assegurem a garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes ao convívio familiar e comunitário *de forma integrada e articulada* entre todos os programas” (LONDRINA, 2009k, p.05, grifos nossos).

Assim, podemos ver que o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) coloca como objetivo a garantia do direito integral de crianças e adolescentes através de políticas públicas articuladas e que integrem os diversos serviços existentes no município.

Ao formular este Plano, os sujeitos que compõem o CMDCA reforçam o papel atribuído a tal Conselho em sua página na *internet*:

QUAL É O PAPEL DO CONSELHO? Tomar decisões sobre a política na área da criança e do adolescente; **Exercer o controle social** na área (receber informações, decidir, acompanhar, fiscalizar e avaliar as ações); **Cadastrar e registrar** os serviços na área da criança e do adolescente (governamental e não-governamental); **Articular** com outros conselhos (saúde, educação, A.S., trabalho, cultura, habitação, PPD) para **elaborar planos integrados** (LONDRINA, 2009c, s/p, grifos nossos).

Assim, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Londrina tem como proposta de atuação a articulação das políticas públicas para a proteção integral de crianças e adolescentes.

Ao analisar esta proposta expressa como responsabilidade do Conselho, nossas indagações reforçaram-se no sentido de compreender como isso se processa e até onde é possível avançar na articulação entre as políticas públicas neste espaço.

Nesse sentido, o objetivo deste estudo é “Analisar o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Londrina-PR enquanto espaço de articulação entre as políticas públicas de Assistência, Saúde e Educação para o enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes”.

E para isso, nada melhor do que ouvir aqueles que estão envolvidos no processo de formulação de políticas para crianças e adolescentes, tal qual os Conselheiros de Direitos.

Desse modo, os objetivos específicos são:

- * Levantar e identificar nas atas das reuniões do CMDCA discussões, ações ou propostas que, direta ou indiretamente, tenham vinculação com o enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes;
- * Explicitar o que os conselheiros da gestão 2007-2009 compreendem por violência, estratégias de enfrentamento à violência, articulação de políticas públicas e Rede de proteção;
- * Compreender na fala dos conselheiros como o espaço do CMDCA se organiza para a articulação entre as políticas públicas na construção de ações integradas para o enfrentamento à violência;
- * Aprender as estratégias de articulação utilizadas pelo CMDCA e os conselhos gestores das políticas públicas de Assistência Social, Saúde e Educação, assim como, os limites e as possibilidades para que esta articulação ocorra;

Como procedimentos metodológicos foram adotados diferentes instrumentais de pesquisa. Assim, foi utilizada a *técnica de pesquisa documental*, para identificar ações ou propostas que, direta ou indiretamente, tivessem vinculação com o enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes, e estratégias de articulação entre as políticas públicas. Para tanto, recorreremos às atas das reuniões e resoluções firmadas entre os anos de 2007-2009.

No momento da leitura das atas, dividimos em ações de *articulações internas*, quando realizadas entre os representantes das políticas públicas no CMDCA e ações de *articulações externas* que são aquelas realizadas com outros Conselhos, ou com o auxílio de pessoas externas (não representantes do Conselho), para discussões sobre questões referentes a este Conselho.

Ainda, com a finalidade de captar informações adicionais sobre as políticas públicas, foram realizadas análises de documentos oficiais, por via dos Relatórios de Gestão e Planos de Ação das três políticas estudadas, para que fossem levantadas ações que correspondessem a estratégias de enfrentamento à violência. Além disso, fez-se a análise do Orçamento Público Municipal que, a partir de 2007, a gestão municipal adotou o processo do Orçamento Criança e Adolescente (OCA), que tem por finalidade identificar os investimentos realizados na área da criança e do adolescente.

Para Spink e Lima, “os documentos de domínio público são produtos sociais tornados públicos” (2000, p. 137). Nesse sentido, os documentos oficiais refletem o entendimento de grupos técnicos das áreas estudadas na medida em que

[...] podem refletir as transformações lentas em posições e posturas institucionais assumidas pelos aparelhos simbólicos que permeiam o dia a dia ou, no âmbito das Redes Sociais, pelos agrupamentos e coletivos que dão forma ao informal, refletindo o ir e vir de funções circulantes assumidas ou advogadas (SPINK e LIMA, 2000, p.137).

Como podemos ver, a leitura de documentos oficiais, tende a contribuir no delineamento da história que se construiu no período entre 2007-2009, e que registram a posição e a preocupação dos técnicos e gestores sobre a temática da criança e do adolescente. Por vezes, esses documentos refletem mais a preocupação com o cumprimento de normas institucionais, o que não os furta a importância que tem, pois, o simples registro numérico nos dá o entendimento da forma de organização das políticas públicas no período estudado.

Para maior aprofundamento do estudo, utilizamos ainda a técnica de *entrevista semi-estruturada*⁴, com representantes do CMDCA, no intuito de entender o que os conselheiros da gestão 2007-2009 compreendiam por violência e seu enfrentamento, articulação e Redes; se o espaço do CMDCA pode ser utilizado para a articulação entre as políticas públicas na construção de ações integradas (para o enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes) e se o CMDCA é visto como articulador com os demais conselhos gestores de políticas sociais, assim como, quais são os limites e as possibilidades para que esta articulação ocorra.

Assim, considerando que o Conselho dos Direitos tem um caráter paritário, ou seja, é composto por um número equivalente de representantes da sociedade civil e do poder público, escolhemos entrevistar um número equivalente de representantes do Poder Público e da Sociedade Civil.

Optamos, então, por entrevistar 06 (seis) conselheiros de direitos, sendo que 03 (três) eram representantes do Poder Público e 03 (três) eram representantes da Sociedade Civil atuantes no Conselho no período entre 2007-2009.

Os representantes do poder público ligados à Assistência Social, Saúde e Educação foram selecionados para participar das entrevistas, na condição de gestores das três

⁴ Para Minayo a entrevista semi-estruturada “combina perguntas fechadas e abertas, em que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão sem se prender à indagação formulada” (MINAYO, 2008, p. 64).

políticas. Já no caso dos representantes da Sociedade Civil, os selecionados foram aqueles que representavam instituições que têm suas atribuições mais vinculadas/aproximadas ao enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes ou defesa de seus direitos.

As entrevistas com os conselheiros foram realizadas mediante aceite e assinatura do Termo de Consentimento Livre e Informado, e de um Termo de Compromisso assinado pela entrevistadora.

No momento das entrevistas houve a solicitação de autorização para a gravação no intuito de manter maior fidedignidade possível das falas obtidas. Após a transcrição da fita, a mesma foi enviada para todos os entrevistados para garantir o direito de revisar o conteúdo de suas falas.

A partir do conteúdo das falas, tivemos a possibilidade de compreender as particularidades do período estudado, o que não foi possível ser analisadas através da leitura de documentos oficiais.

Para a análise das entrevistas tomamos por base a técnica de análise de conteúdo temática apresentada por Gomes (2008).

Para esse autor, o tema se refere a uma unidade maior em torno da qual “comporta um feixe de relações [que] pode ser graficamente apresentado através de uma palavra, uma frase, um resumo” (GOMES, 2008, p.86).

Gomes cita Bardin, para quem “trabalhar com a análise temática consiste em descobrir os núcleos do sentido que compõem a comunicação cuja presença, ou frequência de aparição pode significar alguma coisa para objetivo analítico escolhido”. (BARDIN, 1979, p.105 *apud* GOMES, 2008, p.67).

Durante a análise do conteúdo das entrevistas priorizamos, não apenas as palavras ou unidades de registro que se repetem, valorizamos também os núcleos de sentido que não se repetem. As unidades de registro consistem em frases ou palavras que “são destacadas de acordo com as finalidades de um estudo” (GOMES, 2008, p.67).

Assim cada um dos eixos corresponde a uma categoria que abrange as unidades de registro e as unidades de contexto relativas aos temas escolhidos; que formam os núcleos de sentido para a análise. Estas unidades de registro estão co-relacionadas com as unidades de contexto, “que devem compreender o contexto do qual faz parte a mensagem” (Gomes, 2008, p.87).

Para a formulação do roteiro de entrevistas, foram divididos cinco eixos temáticos, comuns entre todos os entrevistados. Assim, a ordem das perguntas não foi seguida de forma rigorosa. A entrevista era prolongada até que todos os eixos fossem contemplados,

sendo que cada um deles está correlacionado com as categorias teóricas trabalhadas: Violência e seu enfrentamento; Articulação; Redes; Orçamento e Controle Social.

De acordo com os procedimentos metodológicos indicados por Gomes (2008) para a análise de conteúdo, transcrevemos as entrevistas na íntegra, mantendo as expressões de fala dos entrevistados. Realizamos a divisão das falas para garantir a homogeneidade da categorização para todos os entrevistados, pois, durante as entrevistas alguns dos entrevistados contemplavam respostas de outras perguntas. Para dar conta desta dinâmica desenvolvida pelos entrevistados, fizemos o uso de uma técnica trabalhada por Spink e Lima (2000, p.93-122) e por Pinheiro (2000, p.183-215).

A técnica denominada de mapa de associação de idéias apresenta dois objetivos; “dar subsídios ao processo de interpretação e facilitar a comunicação dos passos subjacentes ao processo interpretativo” (SPINK e LIMA, 2000, p.107). Embora esta forma de organização de dados seja utilizada em métodos de análise mais complexos do que a análise de conteúdos, a adaptação deste mapa para a análise das entrevistas mostrou-se valiosa, na medida em que possibilitou que as falas fossem aproveitadas no decorrer da redação de toda a análise.

Para melhor compreensão da técnica, reproduzimos aqui parte do seu conceito:

A construção dos mapas inicia-se pela definição de categorias gerais, de natureza temática, que refletem sobretudo os objetivos da pesquisa. Nesse primeiro momento, constituem formas de visualização das dimensões teóricas. Busca-se organizar os conteúdos a partir dessas categorias, a exemplo das análises de conteúdo, mas procura-se preservar a seqüência das falas (evitando dessa forma descontextualizar os conteúdos) e identificar os processos de interanimação dialógica a partir da esquematização visual da entrevista como um todo (ou de trechos selecionados da entrevista). Para a consecução desse objetivo o diálogo é mantido intacto, sem fragmentação, apenas deslocado para as colunas previamente definidas em função dos objetivos da pesquisa. (SPINK e LIMA, 2000, p107).

Como lembram as autoras, estes mapas “não são técnicas fechadas” (SPINK e LIMA, 2000, p. 107) por isso, durante a análise das falas algumas novas sub-categorias foram criadas e alguns trechos das entrevistas transitaram entre os eixos temáticos. Este exercício foi feito até que as categorias se tornassem homogêneas, adequadas, exaustivas, exclusivas e concretas, conforme sugere Gomes (2008).

Durante o processo de categorização, ou seja, divisão dos conteúdos com objetivo de contemplar os objetivos inicialmente definidos, abrimos um campo que denomina-se “inferências” (GOMES, 2008). De acordo com o autor, fazemos interferências quando “deduzimos de maneira lógica, algo do conteúdo que está sendo analisado” (2008, p.89). Nesse ponto, o **mapa de associação de idéias** contribuiu para que não perdêssemos a conexão entre as unidades de registro e as unidades de contexto. Assim, as inferências constituem-se de percepções das falas dos sujeitos, que, eram co-relacionados com premissas encontradas na revisão teórica.

Foram ainda contempladas unidades de registro que não faziam parte da revisão teórica, identificar a partir das falas o que nos levou a buscar novos textos que correspondessem a estas novas unidades, “atribuindo um grau de significação mais amplo aos conteúdos analisados” (GOMES, 2008, p91). Este processo facilitou a análise dos conteúdos das entrevistas, e contribui para a análise dos dados que, posteriormente, foram complementados também com novas leituras de documentos oficiais.

Para manter as referências dos **mapas de associação de idéias** construídos, no decorrer do trabalho, as falas estão identificadas em GOV ou NÃO GOV – como referência ao segmento que representam - seguidos do número de identificação do entrevistado e de um código criado de acordo com o mapa a que a fala pertence. Além disso, algumas palavras proferidas pelas entrevistadas foram substituídas por sinônimos para evitar a identificação destas.

Esta dissertação foi estruturada em quatro capítulos. No primeiro capítulo objetivou-se mostrar múltiplas dimensões da violência e as formas que são perpetradas contra crianças e adolescentes, a partir de aspectos sociais, políticos, econômicos e culturais que precisam ser observados quando buscamos o seu enfrentamento.

O segundo capítulo contém um resgate sobre a constituição das políticas sociais no Brasil, analisando os reflexos da fragmentação destas políticas na proteção de crianças e adolescentes, passando pelas transformações propostas por legislações como a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente, e a perspectiva da formação de Redes de Proteção Social, através dos vários fatores que compõem as políticas setoriais públicas.

O Terceiro capítulo traz algumas considerações sobre os Conselhos de Políticas Públicas, como espaços idealizados para a participação da população nas decisões sobre estas políticas. Neste capítulo realizamos uma descrição das composições e principais atribuições dos conselhos referentes às três políticas públicas abordadas nesta dissertação,

quais sejam: Assistência Social, Saúde e Educação. Além disso, abordamos o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente que tem por atribuição a elaboração e a fiscalização das políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes.

O quarto capítulo é composto pela análise das possibilidades de articulação entre as políticas públicas a partir do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, enquanto órgão intersetorial, e da articulação deste Conselho com os demais Conselhos de Políticas Públicas.

Nas considerações finais apresentamos os desafios existentes para que a articulação entre as políticas possa acontecer no sentido da formação de Redes Intersetoriais para a proteção de crianças e adolescentes.

2 CAPÍTULO 1

2.1 AS DIMENSÕES DA VIOLÊNCIA

A violência é um fenômeno difícil de ser caracterizado ou definido, pois é composto por dimensões complexas, conectadas a uma trama de relações em que o individual e o social estão intrínsecos, formando o campo em que a esta se concretiza. Manifesta-se no âmbito das relações sociais e é perpassada por questões de classes, gênero, de raça, de etnia, que envolvem componentes mais amplas como as culturais, políticas, sociais e econômicas.

Assim, a violência não pode ser vista como atuação de um único ator, movido por seus instintos isolados. Toda ação do homem é uma ação social, e por isso, todos nós sofremos interferências da trama de relações sociais que compõem a vivência em sociedade.

No decorrer de nossa história, vivenciamos as mais lastimáveis demonstrações do potencial que a violência tem para a manutenção de uma ordem social vislumbrada por grupos ou classes que conquistaram o poder e, desse modo, colocavam-se acima dos demais por meio das escalas hierárquicas da sociedade.

Nas literaturas e correntes de pensamento que estudam a violência, é possível encontrar diversas subdivisões e tipificações para descrever as formas pelas quais a violência ocorre. Tendo em vista a especificidade de tal problemática, neste trabalho, fizemos a opção por não subdividir as definições de violência, em função da interligação entre as várias formas de violação de direitos humanos.

Isso porque, ao fundamentar a violência decorrente da forma de organização produtiva econômica (violência estrutural) percebe-se que ela possui co-relação direta com uma forma expressa nas desigualdades entre os sujeitos (violência social), o que é consequência direta da violência estrutural.

Por sua vez, as violências estruturais e sociais refletem nos traços que compõem a violência cultural, pois, a forma de organização econômica baseada na desigualdade, cria condições para a imposição de força e de regras criadas em favor dos interesses das classes dominantes. Poderíamos citar aqui o esforço da Igreja Católica e da Burguesia em difundir para toda a sociedade o modelo da família nuclear burguesa, que na atualidade está ainda tão introjetado. Parece ao senso comum, uma das únicas formas de

sociabilizar crianças e adolescentes, enquanto ambiente capaz de proporcionar a estrutura necessária ao sucesso de seus membros.

Já mencionamos as classes economicamente dominantes. Esta condição dá para a classe burguesa, o domínio sobre as instituições sociais, dentre elas, as de “uso legítimo da violência”, como o exército e a polícia, além do Estado e dos aparelhos judiciários. Com isso, esses aparelhos tornam-se meios coercitivos da pobreza que, equivocadamente, são associados à violência e à criminalidade.

Contraditoriamente, cabe considerar que, por vezes, a violência passa a ser o único meio de sobrevivência para determinados grupos sociais, que de tão segmentados vêm na criminalidade uma possibilidade de sobrevivência e ascensão na hierarquia social – mesmo que por meios ilícitos. No entanto, é preciso lembrar o sacrifício diário de milhares de pessoas na luta pela sobrevivência de forma digna e distante desses meios. Ao contrário do que temos observado nas mais altas cúpulas do poder político nos últimos anos.

Sempre que buscamos estudos sobre a violência encontramos diversas formas de entendê-la e de correlacioná-la com a sua dimensão social. Por ser um fenômeno multicausal, com múltiplas dimensões, dificilmente conseguimos abordá-la em sua totalidade, embora não possamos deixar de reconhecê-la.

Todas essas dimensões da violência são consideradas importantes para nosso foco de estudo, qual seja: a análise do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente na articulação das políticas públicas para o enfrentamento da violência. Isso porque, sem compreender as dimensões desse fenômeno e a forma como ele interfere nas relações sociais, pouco se pode pensar em alternativas para seu enfrentamento.

Minayo e Souza (1998) recuperam os estudos de autores que no esforço de compreender a violência buscaram explicar suas causas e as suas consequências para os seres humanos.

No estudo da violência, para além das dimensões compreensíveis pelas teorias das ciências sociais, existem aquelas que são estudadas por outras disciplinas como a psicanálise. Desse modo, há a necessidade de uma interdisciplinaridade dos saberes para a compreensão e atuação sobre as dimensões que compõe a violência.

É sob esta perspectiva que as autoras Minayo e Souza (1998) fundamentam a existência de quatro grupos explicativos da violência, de acordo com o conjunto de idéias que desenvolvem: 1) aquela que compreende a violência como fenômeno que não possui historicidade e nem caráter classista; 2) aqueles que buscam encontrar as causas da violência associando-a a pobreza; 3) aqueles que vêem a violência como uma força instrumental de

reparação e de justiça, 4) e aqueles que reduzem a violência às ações patológicas dos indivíduos.

O primeiro grupo de teóricos entre os quais estão Nielburg (1959) Lawrence (1970); (entre outros que compactuam com seus estudos) compreendem a violência “como fenômeno extraclassista e a-histórico” (MINAYO, 1998, p. 356) e consideram a violência inevitável, porque é natural. Para estes autores a “agressividade” seria parte do instinto humano de sobrevivência. Desta forma, poderiam ser criados “padrões científicos únicos” (Lawrence, 1970 apud Minayo, 1998, p. 356) aplicáveis ao estudo da violência. Partem do pressuposto de que se há um comportamento que é natural e comum a todos os homens, poder-se-ia então, estudá-lo de forma padrão.

Estes autores estariam amparados nos ideais de Konrad Lorenz (1979), um dos precursores da chamada etiologia social que estuda a conduta dos animais. Para ele, é possível demonstrar o quanto os homens são agressivos em sua naturalidade, desencadeando guerras em momentos puramente instintivos, podendo levar o homem a agredir alguém da mesma espécie. Para estes autores, essa biologização da violência poderia explicar-se pela necessidade de preservar a espécie.

Com uma leitura da violência pelo viés positivista, estes autores parecem buscar as leis naturais que regem a agressão ‘natural’ de seres humanos e à moda da neutralidade, buscando a explicação de uma espécie de “darwinismo social”. Neste caso, os mais fortes sobrevivem a momentos de combate, como ocorre no processo de seleção natural entre os animais, elaborada por Charles Darwin.

Para os autores que concordam com esta vertente, a agressividade humana derivaria de uma incompatibilidade entre a adaptação dos indivíduos ao ritmo das relações sociais que seria mais acelerada que o biológico, pois, os indivíduos seriam geneticamente incapazes de adaptar-se a este ritmo. Destarte, o ser humano enquanto ser antisocial teria uma tendência inevitável à luta.

É importante observar que esta vertente teórica não considera as violências planejadas, como grandes ataques (como exemplos: guerra do Iraque que perdura desde de 2003 e mais recentemente no Líbano e na Ossétia do Sul, em 2008). Nesses tipos de aplicação da violência não há um momento de fúria e sim a busca pela dominação de povos, tomada de poder, o que demonstra o recurso à violência para outros fins, não momentâneos e não vinculados à sobrevivência.

Um segundo conjunto de teorias explicitado por Minayo e Souza (1998), consiste na investigação das raízes da violência. Este grupo é composto por autores como

Merton (1968) e Huntignto (1968). Para eles as transformações sociais, como a industrialização, provocam correntes migratórias para grandes centros, o que acarretaria uma “desorganização Social” como reflexo da extrema pobreza.

Como resultado, as grandes metrópoles seriam impactadas por estas mudanças, observadas as perdas de referências familiares e de “raízes culturais”, o que favorecia o surgimento da formação de “classes perigosas”, localizadas nas “subculturas periféricas”. Como bem lembram Minayo e Souza, “essa corrente despreza os componentes microestruturais da subjetividade [naquilo que denominam de] escolha dos possíveis sociais” (MINAYO e SOUZA, 1998, p. 518).

Esses possíveis sociais seriam uma espécie de alternativas surgidas nas periferias de forma dissociada das aspirações dos pactos culturais e sociais eleitos pela sociedade, enquanto padrão de convivência. Esta forma de ler a violência regida por uma leitura estrutural-funcionalista pressupõe padrões e normas já existentes que são quebradas quando os sujeitos por eles culpabilizados pela “proliferação da marginalidade” escolhem formas diferentes daquelas regidas pelos padrões sociais.

Minayo e Souza afirmam que para estes autores,

É como se o movimento de mudanças exercesse uma força de atração sobre os atores sociais, arrastando-os para condutas criminosas e violentas. Migração interna, favelização, condições precárias de vida, desemprego, acesso reduzido à escolaridade seriam geradores de comportamentos desviantes (1998, p. 519).

Sob esta perspectiva, ao reduzir a violência às ações delinquentes e entendê-la como resultantes de uma parcela da população potencialmente criminosa, associam suas origens aos pobres das classes trabalhadoras, e com isso desprezam a violência estrutural, a violência do Estado e a cultural, que quase sempre aparecem naturalizadas (MINAYO e SOUZA, 1998, p. 519).

O terceiro grupo de teorias formado por Sorel (1970), Engels (1974), Pires (1986) e Oliven (1983 e 1982) e Cerqueira (1987) compreende a violência como força de resistência a expressões e condutas violentas como estratégias de sobrevivência das camadas diretamente afetadas pela conjuntura imposta pelo capitalismo.

De acordo com estes autores a violência é

“uma força instrumental de reposição da justiça [mas] deixa[m] de lado outros aspectos da violência social e cultural que têm raízes estruturais profundas e internalizadas nos sujeitos, e que atingem a todos nós, independentemente de classe, cor, raça, sexo ou idade” (MINAYO e SOUZA, 1998, p. 520).

Mesmo assim, encontramos nesta corrente um indicativo importante no sentido do reconhecimento de um dos elementos impulsionadores (mas não determinantes únicos) da violência. Estes autores reconhecem no modo de produção capitalista e na organização social e econômica os potencializadores de situações violentas. Para eles, as desigualdades sociais provocadas pelo modo de organização capitalista de produção provocam diferenciações no acesso à riqueza socialmente produzida, e como consequência, os indivíduos se rebelariam na tentativa de recuperar o que lhes foi expropriado.

No entanto, é preciso considerar que além da violência estrutural e social que se constrói a partir deste modo de produção, existem outras formas de organizações culturais e sociais, que somados à violência estrutural, perpetuam a dominação e as relações desiguais de poder entre as gerações. Esta é a violência cultural, que por séculos, têm mantido em voga as regras de comportamento sociais tidas como aceitáveis para todos os sujeitos sociais.

O quarto e último grupo de teorias entre o qual encontramos os textos de Campos Coelho (1987), quem reduz a violência à conduta patológica dos indivíduos. Essa “delinqüência” própria dos homens precisaria ser contida pelo Estado e quando este perde sua autoridade, permite o crescimento dos altos índices de criminalidade. Autores como Campos Coelho não reconhecem em seus estudos o papel que a violência tem enquanto instrumento de domínio econômico e político das classes dominantes. Por outro lado,

[...]. veicula a crença num Estado neutro, árbitro dos conflitos e mantenedor da ordem em benefício de todos, à margem da questão das classes, dos interesses econômicos e políticos, Estado meramente funcional em relação ao bem-estar social (MINAYO e SOUZA, 1998, p. 520).

Esta forma de leitura da violência não observa a vinculação de classe que o Estado possui. De acordo com Marx e Engels, o Estado representativo moderno seria um "comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa" (MARX e ENGELS, s/d, p. 23). Assim, o Estado enquanto comitê gestor de interesses de uma das classes sociais, tende a favorecê-la. Destarte, ao citar a neutralidade do Estado, Campos Coelho não leva em

consideração o quanto a violência estrutural e social está a serviço da classe dominante no sentido da manutenção de poder conquistado ou imposto.

Estes quatro grupos de interpretação sobre a violência nos dão um indicativo da complexidade que envolve as diversas dimensões que ela possui, para observar e posteriormente compreender a importância da interdisciplinaridade tanto no estudo quanto no atendimento das violações de direitos. Assim, todo estudo da violência “pressupõe o reconhecimento da complexidade, polissemia e controvérsia do objeto [e que,] por isso mesmo, gera muitas teorias, todas parciais” (MINAYO e SOUZA, 1998, p. 514).

De certo modo todas estas literaturas contribuem de algum modo para a compreensão das formações que a violência toma e possibilita observar que são nas contradições e no exercício da contra-argumentação que as teorias se fortalecem, e buscar pontos de ligação entre elas a caminho da interdisciplinaridade.

Não podemos perder de vista que a sociedade é o reflexo dos seres humanos. Pela complexidade do ser humano podemos afirmar que existem diversas maneiras de compreendê-lo. Assim, a compreensão da direção que toma o pensamento de alguns grupos que analisam a violência, nos auxilia no entendimento das suas causas e de suas consequências, o que nos possibilita projetar formas de enfrentamento.

Deste modo, podemos apreender que a organização social, incluindo a organização econômica, a organização política e social e questões referentes à individualidade dos sujeitos sociais têm interferência sobre as formas pelas quais a violência se expressa. Por isso, a violência precisa ser compreendida em todas as suas dimensões, como partes pertencentes a uma totalidade social e não ser reduzida a patologias.

Wertham (1971, p.15, tradução livre) afirma que a violência invade nossa vida social muito mais do que gostaríamos e, por isso, somente com o estudo sistemático da violência, das suas conexões e das formas como ela se apresenta cotidianamente poderemos enfrentá-la. Nesse sentido, devemos compreendê-la em sua totalidade, ou seja, é preciso entender a violência em todas as suas manifestações, desde brincadeiras de infância, violências de massa, assassinatos políticos, os tumultos e as guerras.

No entanto, quando se trata de estudar a violência contra crianças e adolescentes, devemos observar algumas distinções que tomam por base a contribuição das vertentes teóricas citadas anteriormente. Nesta perspectiva, existem dois paralelos, que embora imbricados, fazem parte de dimensões diferenciadas de explicações.

A primeira dimensão a ser observada é a que possui influência direta das desigualdades sociais acarretando a violência estrutural e a violência social, como resultados

diretos da forma de organização produtiva e social e da desproporcionalidade de acesso às riquezas socialmente produzidas. Esta dimensão se exprime na restrição de acesso às condições mínimas de vida, nas tipificações de violência denominadas de negligência e abandono, mas também, na negação de acesso aos direitos por parte do Estado e das Instituições.

A segunda dimensão tem como ponto de partida as violências estrutural e social, porém, é particularizada em uma violência cultural que, a partir de códigos simbólicos de convivência, aceita a violência como constitutiva da sociabilidade humana. Essa dimensão deve ser observada pelo aspecto da permissividade e pelo incentivo da sociedade que aceita a violência física e psicológica como recurso educativo e ou punitivo. Esse recurso também pode ser encontrado nas instituições sociais, no Estado e nas famílias. Além disso, a perpetração da violência sexual é a experiência máxima da cultura de dominação masculina instalada em nossa sociedade.

Cabe aqui lembrar que os homens nada mais são do que o reflexo de sua história de sua sociedade. “Se ela é injusta, ele [o homem] também o é; se ela é violenta, ele não faz por menos” (ODÁLIA, 1983, p.85).

Assim, enquanto as desigualdades sociais se reproduzirem, conviveremos com a violência estrutural e social, que refletem a privação de nossas necessidades ou de nossos direitos sem razões. Além disso, continuarão existindo grupos que acreditam serem superiores aos demais, exercendo essa superioridade através da violência cultural e institucional.

Desse modo, a “violência será vencida quando a sociedade for organizada de tal maneira que as diferenças entre os homens sejam cada vez menos visíveis” (ODÁLIA, 1983, p. 90). Infelizmente, sabemos que no atual sistema capitalista isto é praticamente impossível, pois os pilares deste sistema são a desigualdade e a acumulação de bens e capital. Podemos assim, advertir que a desigualdade social decorrente do sistema capitalista que impede o desenvolvimento livre dos sujeitos só se modifica com uma mudança estrutural na forma de organização do sistema de produção econômico.

No tocante a crianças e adolescentes, quando nos referimos à violência nossos pensamentos são conduzidos ao local associado ao desenvolvimento e a convivência desse segmento que é a família.

A família é a instituição responsabilizada socialmente pelo cuidado, pela educação e pela manutenção de seus filhos, como podemos observar na definição de família que encontramos na Constituição Federal de 1988:

Art. 226. A família, base da sociedade, tem *especial proteção do Estado*.[...] § 3º - Para efeito da proteção do Estado, é reconhecida a união estável entre o homem e a mulher como entidade familiar, devendo a lei facilitar sua conversão em casamento. § 4º - Entende-se, também, como entidade familiar a comunidade formada *por qualquer dos pais e seus descendentes*. (BRASIL, 1988, n/p, grifos nossos).

Como podemos observar, a família é reconhecida como aquela proveniente da união entre o homem e a mulher, casados ou não ou uma ‘comunidade’ formada por qualquer dos pais e seus descendentes.

A família proveniente de descendência, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) denomina de família natural: “art. 25. Entende-se por família natural a comunidade formada pelos pais ou qualquer deles e seus descendentes” (BRASIL, 1990, n/p).

Quanto às crianças e adolescentes inseridas em famílias ou comunidades familiares com a qual não possuem consangüinidade, o ECA denominou de família substituta. “A colocação em família substituta far-se-á mediante guarda, tutela ou adoção, independentemente da situação jurídica da criança ou adolescente, nos termos desta Lei” (BRASIL, 1990, n/p).

Existe a partir desses artigos da Constituição Federal e do ECA, a possibilidade de diversos arranjos familiares embora a definição básica de filhos para famílias ‘naturais’ seja a consangüinidade. Cabe ressaltar que ao determinar a consangüinidade e o casamento entre homem e mulher, esses Institutos não reconhecem a possibilidade de união entre pessoas do mesmo sexo, em casamentos, nem prevêem que estas possam formar uma família.

Assim, podemos apreender que por mais que a legislação tenha sido modificada, ainda não foi possível manter uma definição de família que abarcasse todos os tipos de arranjos familiares hoje conjugados em nossa sociedade.

Independentemente das definições legais que se atribuem para a formatação de arranjos familiares, atualmente as famílias brasileiras passam por uma transição: do arranjo nuclear (formado por pai, mãe e filhos) para os mais diversos tipos de arranjos (famílias monoparentais, recasamentos, casamentos homossexuais, etc). Vale ressaltar que todo este processo de mudanças interfere de forma significativa na vida daqueles que dela são partícipes.

Na atualidade destacam-se

“as novas formas e relações de trabalho, a multiplicidade de arranjos familiares, a participação das mulheres nos mais diferentes setores de atividade, as novas atitudes, legislações e políticas de equidade de gênero e a redefinição do papel do Estado” (GOLDANI, 2002, p. 31).

Duas conselheiras remetem-se às transformações nos arranjos familiares quando relatam seus trabalhos com famílias:

[...] [quando iniciou seus trabalhos]⁵ *já estava começando esse movimento grande de modificação, das mães não mais presentes nas casas, tendo que trabalhar [...] e [as instituições] deixando de se tornar aquele ambiente que [...] deixava essa parte educacional para as famílias, então, como a gente começou a atuar [nas instituições] municipais, que via de regra eram e hoje mais ainda são localizadas na periferia da cidade, então, os problemas foram se agravando [...] ele teve que mudar a sua postura. Ele teve que sair de [o profissional] que transmitia conhecimento, para [um profissional] educador. Ele teve que assumir um papel que até então era um papel da família [leia-se: de educar]. E não sei se ele estava devidamente preparado para isso (GOV I, 1bGIP2m1).*

[...] *hoje aquele núcleo familiar, que nós tínhamos, [leia-se há alguns anos atrás] certinho – redondinho como eu falo – o pai e a mãe e a avô e a avó e o tio, não existe mais. Hoje a mãe tem dois, cinco, dez casamentos. Essa busca de parceiros acho que... a mulher dos bairros distantes, ela tem a necessidade de ter um parceiro que ela precisa também. Por que que eu falo? Porque a violência nesses bairros mais distantes, eles são muito violentos.[...] (NÃO GOV I, 1bNGIP2m1).*

As conselheiras referem-se às modificações nos arranjos familiares e identificaram as famílias que passam por situações de violência nas regiões periféricas da cidade. No entanto, é preciso ressaltar que todas as famílias passaram por modificações em seus arranjos, independentemente da classe social a que pertencem. Além disso, a inserção da mulher no mercado de trabalho, como ressalta a entrevistada GOV I, também pode ser observada em ambas as classes. A diferença entre elas é a forma como conduzem suas vivências.

⁵ A partir deste ponto iniciamos as inserções das falas dos entrevistados entre o referencial teórico. As letras que acompanham a referencia do entrevistado são a identificação dada no mapa de associação de idéias, com vistas à manutenção da integridade das falas. O Código que acompanha a identificação tem a seguinte simbologia: (1b) parte da resposta de uma questão; (NGI) Representante Não Governamental I; (P2) número da pergunta no decorrer da entrevista; (m1) mapa em que está contida a fala.

De acordo com Goldani, “as mulheres neste final do século enfrentam o duplo desafio de “cuidar” e “prover” as suas famílias. Tudo isto no contexto de mudança do perfil de inserção da mulher em um mercado de trabalho nada favorável” (2002, p.35). Para as mulheres, a jornada de trabalho é igual à do homem, no entanto, os salários são reduzidos, bem como o seu reconhecimento.

Mesmo com a saída do ambiente doméstico, as mães continuam responsabilizadas pela educação de seus filhos. Para aquelas famílias com mais recursos financeiros, a solução para a ausência da mãe em seu papel de “cuidadora”, é transferir o referido papel para pessoas contratadas.

Sobre as mães menos abastadas, muitas vezes, recai sobre a mesma o duplo papel de provedora e cuidadora. Esta mulher precisa exercer duas funções e, muitas vezes, envolvida em afazeres laborais e domésticos precisa buscar os serviços públicos de escola, creches e instituições de contra turno social, tendo em vista a falta de recursos para contratar alguém para cuidar de seus filhos. Neste processo, o que ocorre é a transferência da tarefa do processo de socialização para as instituições e escolas em razão do pouco tempo que tem para fazê-lo. A entrevistada GOV I refere-se à esta transferência.

Destarte, independente do arranjo familiar que se forme, ao constituir-se como família e ser reconhecida como tal (mesmo que em união de pessoas do mesmo sexo a adoção seja concedida a apenas uma das pessoas), ela é compelida a assumir o papel de ‘base da sociedade’ que lhe é atribuído pela Constituição Federal de 1988:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988, n/p).

Se observarmos a ordem das palavras neste artigo, veremos que elas não são feitas ao acaso. Ao colocar em ordem crescente ‘família, sociedade e Estado’, a Constituição Federal de nosso país responsabiliza, primeiramente, o grupo familiar pela manutenção e cuidado de seus membros, e, subsidiariamente, a sociedade. Caso nenhuma destas instâncias conseguirem satisfazer suas necessidades, o Estado lhes dará proteção especial, como vimos no art. 226 já citado.

De acordo com Miotto, existe na forma de organização do conceito e da função de família um ‘paradoxo anunciado’, visto que ela é considerada uma sociedade

natural, economicamente ativa e que deve receber ajuda do Estado apenas em situação de falência. Para esta autora, existe uma premissa de que [...] existem dois canais “naturais” para a satisfação das necessidades dos cidadãos: o mercado e a família. Somente quando falharem esses dois canais, é que o Estado poderá intervir, e *de forma temporária*” (2004, p. 46).

Assim, as questões referentes às crianças e aos adolescentes tendem a ser transferidas para a esfera privada, como aquelas que devem prioritariamente resolver os ‘problemas’ daqueles que fazem parte dela. No entanto, um questionamento faz-se pertinente: Em que condições, hoje, a família pode cumprir com suas atribuições de provedora e cuidadora?

De acordo com Pereira, a família já possui em sua formação um caráter contraditório que precisa ser observado para que se compreenda o fato de que o núcleo familiar “não é uma ilha de virtudes e de consensos” pois,

A família como toda e qualquer instituição social, deve ser encarada como uma unidade simultaneamente forte e fraca. Forte, porque ela é de fato um *locus* privilegiado de solidariedades [...] Forte ainda porque é nela que se dá, de regra a reprodução humana, a socialização de crianças e a transmissão de ensinamentos que perduram pela vida inteira das pessoas. Mas ela também é frágil, pelo fato de não estar livre de despotismos, violências, confinamentos, desencontros e rupturas (PEREIRA, 2004, p. 36-37).

Com esta citação e com todos os argumentos trazidos até o momento, não temos aqui a intenção de culpabilizar as famílias pelo alto índice de violência contra crianças e adolescentes. Apenas buscamos demonstrar que aquilo que se define como família constitucionalmente e socialmente, que é um local de desenvolvimento e afeto, na verdade, é diretamente atingido pelas violências estrutural, social e cultural, sendo apenas mais um entre os diversos locais em que esses tipos de violência ocorrem.

Nesse sentido, para Mateos, os pais em geral, culpabilizados pela violação de direitos, na verdade, fazem parte de um processo final de um fenômeno sócio-cultural que os influencia e que atravessa suas vidas em um contexto que precisa ser observado:

[...] los rápidos cambios producidos en la estructura social y demográfica de la población, la desigual distribución del ingreso, las transformaciones e cambios en la organización familiar, el trabajo de la mujer fuera del hogar durante muchas horas, el embarazo adolescente, las migraciones internas con grandes asentamientos periurbanos, vivencias precarias con hacinamiento, escasez de servicios básicos, saneamiento inapropiado, analfabetismo creciente, alta deserción escolar, inadecuada oferta y accesibilidad a los

servicios de salud, escasa participación comunitaria, alto consumo de drogas y alcohol y descontrolada compraventa de armas. Todas estas y muchas otras circunstancias propias de cada región o país influyen decisivamente para consolidar la violencia (2001, p. 12).

Vemos que existe uma soma de fatores que interferem diretamente sobre a vida de toda a população. Essas condições podem ser minimizadas ou agravadas de acordo com o tratamento que recebem por intermédio de políticas públicas, refletindo assim o comprometimento do Estado em respondê-las.

De acordo com Mateos (2001, p. 11) “ investigaciones y trabajos científicos efectuadas en la última década han llamado la atención sobre la importancia e transcendencia de la influencia negativa de la violencia sobre la salud infanto-juvenil”. Por esta ótica, a violência interfere diretamente no desenvolvimento de crianças e adolescentes, por estar relacionada à qualidade de vida e à restrição do acesso aos meios necessário para a manutenção do direito fundamental à vida com qualidade.

Uma de nossas entrevistadas remete-se à qualidade de vida quando fala sobre o que permeia as situações de violência:

[...] [viver bem] é um bem estar, a garantia das condições de vida para que a pessoa possa ter um desenvolvimento dito normal, ou pelo menos dentro da média de uma população e a violência são todas as ações que impedem esse crescimento e esse desenvolvimento saudável. [...] É o conjunto de ações que interfere no desenvolvimento saudável de uma criança [...] [a vida saudável] ela é constituída por uma série de determinantes, que vai desde a habitação, emprego dos familiares (GOV II,1aGIIP2 e P3m1).

Nesse contexto, é preciso compreender que as condições mínimas de vida para crianças e adolescentes nem sempre são da maneira como deveriam ser. Grande parcela deste segmento populacional está inserida em famílias e comunidades em que o Estado tem constantemente negado sua responsabilidade em garantir e efetivar direitos.

Assim, é importante observar que a violência no âmbito familiar está relacionada a um contexto mais amplo, ligado à estrutura da sociedade, pois os pais, considerados responsáveis pelo cuidado, muitas vezes também não têm acesso às condições mínimas de vida, acarretando situações de negligência não intencional ou à violação de seus direitos, mas, por intermédio de conflitos motivados pelos problemas vivenciados no mundo do trabalho.

A determinação da violência pelo viés estrutural foi citado por duas entrevistadas quando afirmaram que,

*[...] a grande determinação [da violência] é o **modelo econômico, social e político** que não nos permite viver com dignidade. E eu acho importante discutir, porque a pobreza ela acaba sendo uma condenação. Então, se a gente pensar em violência como algo que reprime, ou que restringe, a pobreza restringe a liberdade. Ser pobre significa muitas vezes não ser livre. Então, a primeira e grande determinação da violência é o modelo econômico que tolhe a liberdade. E aí eu acho que nós temos que qualificar essa liberdade. A liberdade de escolha, a liberdade de ir e vir, a liberdade política, a liberdade de expressão, enfim, são outras dimensões da liberdade. (GOV III, 2agIIIp3m1, grifos nossos).*

[...] quando entra a família, entra desde o desemprego, porque se você quer dar uma qualidade de vida para uma criança você tem que estar trabalhando, você tem que ter condições mínimas, e hoje não tem condições mínimas. Apesar de a gente ter hoje vários benefícios e de a política estar bem estruturada, você precisa do básico, e o básico pra mim é fundamental, que é a alimentação, é o direito de morar é o direito de ir para a escola, de ter um tênis para colocar no pé. E infelizmente a gente tem muitas crianças que não tem acesso ao mínimo, ao mínimo... (NÃO GOV II, 3ngIIp5m1).

As falas demonstram a dificuldade de acesso às riquezas socialmente produzidas. As condições levantadas por estas duas conselheiras são resultantes de experiências de exclusão social vivenciadas por uma parcela significativa da população brasileira. Quando a entrevistada GOV III refere-se à restrição da liberdade por via da pobreza, refere-se a uma das marcas de nosso país que se expressa pela violência estrutural.

De acordo com Bicudo, no Brasil, a violência das desigualdades (que para nós denomina-se de estrutural) acompanha o desenvolvimento do país, pois,

O povo sofrido do Brasil sempre foi vítima da violência: dos colonizadores sobre os índios, dos senhores sobre os escravos, dos fazendeiros sobre os camponeses do passado, os bóias-frias de hoje, dos latifundiários sobre os posseiros, [...] Na raiz dessa injustiça está um sistema econômico intrinsecamente mau, porque, baseado na desigualdade, que produz cada vez mais riqueza, poder e arbítrio para poucos, e pobreza, submissão e miséria crescente para a grande maioria. Para manter esta injustiça, cometem-se inúmeras violências e a maior delas consiste em retirar do povo a possibilidade de participar da vida política, econômica e social do país, consiste em dificultar, ou mesmo impedir, a livre organização e associação dos cidadãos para a defesa de seus direitos mais legítimos, deixando a brutalidade frequentemente impune. (BICUDO, 1994, p.10).

Bicudo faz uma reflexão importante sobre as formas de legitimação das desigualdades sociais no decorrer da trajetória histórica de nosso país, marcada por uma organização econômica e social que engendra, na vida cotidiana da população, formas de poder e dominação que tem suas raízes mais profundas na organização social desigual e excludente.

Para Costa (2006, p. 108) “o debate sobre a desigualdade social exige a análise sobre o papel do Estado e a legitimidade do pacto político vigente nos regimes democráticos”. Quando retrata as desigualdades sociais no Brasil, Costa afirma que

A desigualdade social no Brasil é o resultado de um longo processo histórico cujas raízes se colocam na estrutura produtiva assentada em latifúndios exportadores e na concentração de renda nos senhores rurais, que após a independência transformaram-se na base política do Estado Brasileiro (2006, p. 111).

Vemos as marcas do ‘não acesso’ aos direitos e de pequenas concessões feitas àqueles que lutavam por seus direitos (que existem desde a colonização do Brasil). De acordo com Ianni (1984 apud IAMAMOTO, 2008, p.30), “todas as formas históricas do Estado , desde a independência até o presidente denotam a continuidade e reiteração de soluções autoritárias, de cima para baixo, pelo alto, organizando o Estado segundo os interesses oligárquicos, burgueses e imperialistas”.

De acordo com Alencar (2004) podemos apontar dois períodos distintos no que se refere à estruturação das relações econômicas de mercado no Brasil.

O primeiro período está situado entre 1940 e 1980, e caracteriza-se pela consolidação da indústria, redução do desemprego e institucionalização das relações de trabalho, ainda que pudessem ser observadas relações de informalidade e subemprego (ALENCAR, 2004, p.69).

O segundo período entre 1980 - 1990 e seguintes, é marcado por tendências de desestruturação de mercado, com o aumento do desemprego, o desassalariamento e “emergência de ocupações atípicas e na precarização das condições e de relações de trabalho, que se juntam às tradicionais formas de exclusão do mercado (subemprego, baixos rendimentos e informalidade)” (ALENCAR, 2004, p.70). Entre as formas atípicas de acesso à rendimentos citados pela autora poderíamos citar as duplas jornadas de trabalho (por vezes excedendo as horas constitucionalmente aceitas), o comércio ilegal, o tráfico de produtos e substâncias ilícitas, entre outros.

Neste contexto, sem negar a importância de períodos históricos anteriores, tomaremos como recorte o período vigente, a partir dos anos de 1980, tendo em vista nosso interesse em estudar a articulação de políticas públicas e as formatações que estas políticas adquirem após este período.

Marcadamente, o “mercado brasileiro [que é] historicamente heterogêneo, desigual e excludente, apresenta-se na década de 1990, tal como um caleidoscópio diante da variedade de formas de contrato [...] e situações de trabalho (trabalho irregular, parcial, em domicílio)” (ALENCAR, 2004, p. 71). A consequência de todas estas transformações acarreta a desigualdade de acesso aos bens produzidos socialmente.

A desigualdade de acesso às riquezas socialmente produzidas é exemplificada por Dowbor em um programa sobre gestão social ministrado na Universidade Católica de São Paulo. Segundo este autor os mecanismos espontâneos do capitalismo produzem riquezas suficientes para toda a população mundial. Ele sugere um cálculo de distribuição da riqueza realizado pela Universidade das Nações Unidas:

[...] que avalia não a riqueza em si, mas quem é dono de que. Uma coisa é eu pensar o salário que eu tenho na PUC, outra coisa é o meu orçamento familiar. [...] então foi estudado quem é dono de quem no planeta. E se constatou que se toda a riqueza das pessoas no planeta fosse 100 e a população atual fosse 100, a situação seria a seguinte: uma pessoa é dona de 99 e as outras pessoas dividem o outro 1” (2008, n/p).

Dowbor (2008, n/p) lembra que as desigualdades sociais não são apenas resultados da organização econômica, mas uma soma desta com forças políticas que permitem a manutenção de minorias no acesso a grandes partes dos valores acumulados. Nesta lógica, quatro bilhões de pessoas, em uma população mundial de 6,5 bilhões não têm acesso aos benefícios monetários da globalização.

Estes dados revelam a violência social que se produz pelas desigualdades de acesso a bens e serviços decorrentes da violência estrutural, materializadas na vulnerabilidade social que atinge um contingente significativo da população brasileira, a qual reafirma a posição política dos governantes em favor do capital, visto que elementos motivadores de mudanças da situação atual seria a vontade política.

Esse quadro social de transformações no plano econômico dificulta ainda mais àquela função atribuída a família de prover o sustento de seus filhos, tendo em vista o empobrecimento destas famílias em um cenário de desemprego, falta de condições de trabalho e informalidade.

De outro lado, como observamos anteriormente, a crise econômica e a evidente retração do Estado fazem com que haja um apelo para a revalorização das famílias enquanto o espaço responsável pelo cuidado e provimento das necessidades de seus membros.

Tudo isso ocorre em um contexto que vai muito além das situações de desemprego e falta de recursos financeiro, e passa pela vivência da violência, de conflitos étnicos, políticos e sociais.

Por isso, não podemos deixar de perceber que a violação de direitos e a perpetração da violência contra crianças e adolescentes não pertence apenas à realidade das classes populares.

Se não observarmos atentamente as diferentes formas de violações e o contexto familiar e comunitário em que ocorrem, poderemos cair no erro de classificar as famílias em aptos ou inaptos para o cuidado de seus membros. Para Miotto, os serviços de atendimento a famílias (que de certo modo refletem a visão social), continuam movendo-se pelas atribuições de “papéis típicos de uma concepção funcional de família em que a mulher mãe é responsável pelo cuidado e educação dos filhos e o homem pai, pelo provimento e exercício da autoridade familiar” (2004, p. 53).

Essa compreensão de famílias e suas condicionalidades criam uma separação entre famílias capazes e incapazes:

Na categoria das capazes incluem-se aquelas que via mercado, trabalho e organização interna conseguem desempenhar com êxito as funções que lhes são atribuídas pela sociedade. Na categoria de incapazes estariam aquelas que não conseguindo atender às expectativas sociais relacionadas ao desenvolvimento das funções atribuídas, requerem a interferência externa, a princípio do Estado, para a proteção de seus membros [...], ou seja, falharam na responsabilidade e proteção de seus membros (MIOTTO, 2004, p. 51).

Por esta ótica a família só estaria devidamente “estruturada” quando estivesse na formatação burguesa composta por pai, mãe e filhos. Assim, o termo “famílias desestruturadas” tem sido utilizado como sinônimo de famílias “que falharam no desempenho de suas funções de cuidado e proteção de seus membros e traz em si a expressão de seus fracassos como o alcoolismo, violências e abandonos” (MIOTTO, 2004, p. 54).

Esse tipo de leitura sobre a família tem alimentado, no senso comum, uma associação imediata entre as condições objetivas e materiais da família e a violência, como se esta fosse constitutiva apenas daqueles que moram em periferias. No entanto, não podemos

associar a pobreza à violência. É preciso lembrar que as situações de violência ocorrem em todas as classes e independem da forma como o grupo familiar se organiza.

Sobre a associação imediata que se faz entre pobreza e violência, Passeti (1995) explica que ela se faz devido ao grande número de denúncias envolvendo famílias com menores recursos financeiros.

Cabe ressaltar que,

As disposições que visam preservar a garantia de direitos, como dispositivos jurídicos que são acionados quando da suspeita ou confirmação destes direitos são, de fato, instauradas na vigilância e na punição que recairão por sobre a chamada “família desestruturada” como se estivéssemos falando de famílias diferentes e os excessos cometidos não fossem os mesmos (PASSETI, 1995, p. 45).

A diferença entre as classes, quando apresentam situações de violência, se dá pela forma como são encaminhados os casos que chegam ao conhecimento de pessoas externas ao grupo familiar.

As famílias menos abastadas, pela dinâmica do local onde vivem, têm menos privacidade, devido à proximidade das residências. Essa condição faz com que vizinhos possam ouvir o que ocorre no interior de outras residências, o que aumenta as chances de denúncia. Além disso, nos casos em que a violência é mais severa, surge a necessidade de atendimento médico que, na maioria das vezes, por não terem outra opção, é providenciado por meio dos serviços públicos.

Já as famílias com melhores condições financeiras, são privilegiadas pelo espaço de suas casas, o que também proporciona o acobertamento da situação. Estas famílias, quando procuram serviços médicos, o fazem em hospitais particulares e, por vezes, contam com a complacência do grupo que realiza o atendimento.

Segundo a conselheira:

[...] a gente vê que [...] a maioria das crianças não tem infância, na verdade, independente da condição socioeconômica da família, de onde elas vivem algumas crianças estão muito envolvidas com o trabalho infantil, outras então muito envolvidas com atividades que os pais colocam, outras estão muito envolvidas com todas as questões que a família vive, do alcoolismo do pai, do uso de outras drogas de outros familiares. Então, as crianças elas estão no mundo adulto (NÃO GOV III, 2bNGIIP3m1, grifos nossos).

Esta fala nos dá a dimensão do conjunto de violações encontradas no cotidiano dos profissionais que atuam no atendimento de situações de violência. Algumas das situações por ela citadas, como o trabalho infantil, são geralmente associadas à pobreza pela co-relação direta entre ganhos econômicos e o auxílio dos recursos recebidos por crianças e adolescentes no sustento da família. Mas, mesmo o trabalho infantil, também pode ser localizado em famílias com poder aquisitivo mais elevado, como no caso de crianças e adolescentes inseridos em trabalhos artísticos com jornadas de trabalho exaustivas.

Portanto, é necessário considerar que, no decorrer dos séculos, a família vem passando por uma série de mudanças, tendo a sua configuração modificada a partir de transformações sociais tanto no plano econômico como no ideológico, somadas a novas perspectivas criadas por movimentos feministas e pelo individualismo moderno.

Nesse processo, a família é responsável por transmitir valores do capitalismo, reforçar o individualismo, e incentivar a solidariedade entre seus membros. A entrevistada NÃO-GOV III, faz uma observação importante neste sentido, quando diz:

[...] todo o contexto social que nós vivemos hoje. [...] Qual é a visão que as pessoas têm de família? Qual é a visão que as pessoas têm da infância? Que valor que se dá para isso. A forma como as pessoas vivem hoje, de tudo muito rápido, de tudo muito superficial, de muito individualismo. Nós vivemos em um contexto assim hoje. Em que as pessoas estão olhando para si, olhando pouco para o outro, querendo ter coisas, as vezes não tem nenhuma condição de ter, mas vão tentar ter de alguma forma, às vezes pelo ilícito, às vezes de uma outra forma. [...] a gente está vivendo de ausência de ética, de fragilidade de vínculos [...] A preocupação com a criança, com o que ela está vendo, com o que ela está vivendo, com quem ela está aprendendo as coisas, de onde vem as informações que ela tem. Há muito pouco isso hoje. Mas acho que isso faz parte de um contexto. De um mundo capitalista, sócio econômico, cultural totalmente comprometido por essas questões todas. (NÃO GOV II, 3NGIIP4m1).

Em sua fala, ela revela o quanto a forma de organização social tem incentivado questões como o individualismo, o imediatismo, o consumismo, a superficialidade como valores de convivência social. Para o capitalismo, estes valores são essenciais no movimento da acumulação. O imediatismo e o individualismo parecem provocar uma ânsia social pela aquisição de produtos que dão às pessoas um determinado “status social” medido pelo poder aquisitivo.

Com o advento do capitalismo, a família passa de unidade de produção para unidade de consumo, ou seja, grande parte da população deixa de confeccionar produtos

artesanais e para a sua subsistência e passa a sobreviver da venda de sua força de trabalho àqueles que detêm os meios de produção.

Consequentemente, esta mesma família precisa adquirir mediante o fruto de seu trabalho (salário) os meios de subsistência de seus membros. Essa dinâmica reforça a acumulação capitalista tanto no momento em que este grupo participa do processo de produção, como no momento em que consome.

De acordo com Silva (*et al*, 2002) a busca do lucro através da mais valia e a sedução que a mercadoria exerce impulsionam o consumo, ou seja, as condições mais elementares do capitalismo. Para as autoras,

[...] o consumo de um determinado produto não se baseia nas condições de necessidade, mas de desejo, vez que o homem é o ser da representação e do simbolismo, não mantendo uma relação predeterminada ou simples de sobrevivência. Assim, o desejo é construído e pode ser manipulado, já que à venda de um produto carregam-se ideais, imagens, que incitam desejos, pois atingem a subjetividade das pessoas e por isso, tornam-se tão sedutoras (SILVA *et al*, 2002, p. 202).

Esse consumismo incentivado pelo modo de produção capitalista é uma forma velada de manter uma determinada ordem implantada desde o surgimento do capitalismo. Ao tomar como seu o desejo de ser e de ter coisas que o aproximem do status adquirido por um produto, o trabalhador passa a reproduzir a ideologia dominante, colocando-se mais uma vez a serviço do capital.

Para Silva (*et al*, 2002, p. 202) “essa é a função da ideologia falsear a realidade e propagar determinado conjunto de idéias, como se estas mostrassem a realidade, muitas vezes em benefício de uma minoria dominante, que pode assim justificar e difundir preconceitos, expropriações e usurpações”.

O texto produzido por Silva (*et al*) traz importantes observações no sentido da influência que as imposições ideológicas têm sobre os indivíduos que desenvolvem-se no seio da família. Para elas, “o homem produz seus significados e constitui sua realidade através de um movimento dialético de transformação” (2002, p. 206). Para melhor explicar essa afirmação utilizam-se dos estudos de Berger (1985 *apud* SILVA *et al*, 2002) que acredita que o processo de transformação passa por três momentos: externalização, objetivação e internalização.

Em um primeiro momento (externalização), a sociedade é uma condição necessária, visto que é em seu interior que o indivíduo apropria-se da cultura e se socializa,

produzindo significados e transformando a cultura. No segundo momento, ocorre a objetivação por um enfrentamento que o indivíduo faz com a realidade que lhe é externa, assim, “aquilo que é criado pelo homem, deixa de ser subjetivo e o homem passa a não ter mais controle sobre essa realidade que agora é subjetiva” (SILVA, *et al*, 2002, p. 206). Por fim, o terceiro momento trata da interiorização da realidade objetiva onde o homem reabsorve em sua consciência o mundo objetivado. Assim, é neste momento que o homem torna-se produto da sociedade da qual apreende os significados e atribui a ela sentidos pessoais.

Portanto, “nesse processo, o indivíduo é participante, apropriando-se do mundo exterior de maneira ativa, e sendo assim, um co-produtor da realidade externa de si mesmo” (SILVA *et al*, 2002, p. 207).

Destarte, este processo de criação da identidade e construção da história de cada indivíduo tem início no interior da família. Assim, todos os valores do capitalismo, em especial o individualismo, fazem com que as famílias se fechem às interferências externas e, com isso, há um escamoteamento das situações de conflito que vivem, tudo com o intuito de manutenção da imagem da “família ideal” ou “perfeita”, também construção ideológica da burguesia. Isso aparece na fala de duas conselheiras:

[...] [os maus tratos] *Eles são camuflados na verdade, você consegue identificar poucas vezes. Principalmente com a criança a gente tem [profissionais] com projeto específico, eles observam muito, às vezes a criança que vem muito tampadinha, criança que vem com hematoma* (NÃO GOV II, 5aNGIIP5m1).

[os profissionais] *tem até hoje, eles tem que ter aquele filing, porque a violência contra a criança não é só aquela [que ocorre dentro da instituição. Leia-se: ocorridas entre as próprias crianças e adolescentes], mas aquela violência que a criança sofre – como é que eu posso dizer – silenciosa, em casa, na maioria das vezes...*(GOV I, 1cGIP2m1).

Na tentativa de manter a imagem da família intocada e perfeita, as situações de violência são camufladas para evitar a descoberta e a possível punição de agentes externos. Isso acontece quando as relações familiares se encontram fragilizadas, pois, como vimos anteriormente, os membros do grupo familiar sofrem influência direta das transformações no mundo do trabalho, das relações sociais e das questões culturais externas ao grupo.

Neste contexto, em que as formas de relações se redefinem, os responsáveis por crianças e adolescentes, por vezes, perdem as referências do respeito na educação deste

segmento. Como consequência, passam a utilizar meios que se contrapõem às práticas pedagógicas potencializadoras da sociabilidade de crianças e adolescentes.

De acordo com Silva (*et al*, 2002, p. 207) a família é, à princípio, o lugar do afeto e do acolhimento, locus privilegiado para o desenvolvimento de valores morais e de inserção em espaços mais amplos como a comunidade, mas, ao mesmo tempo, observa-se que ela é, paradoxalmente, o lugar da prática de violência de adultos sobre crianças ou de pessoas mais velhas sobre pessoas mais novas.

Nas relações familiares e comunitárias, a condição peculiar de crianças e adolescentes faz com que elas dependam dos adultos para sua sobrevivência, e estes, também são responsáveis por sua educação e, neste processo, estabelecem-se relações que devem potencializar a sociabilidade deste segmento. Esse processo pedagógico deve ter como fundamento as relações de autoridade e a de respeito mútuo.

Portanto, mesmo que no Brasil, além da situação econômica e social que tem se agravado cada vez mais e todas as condições sócio-econômicas que fragilizam a vida em família e em sociedade, existem outras dimensões diretamente associadas à violência estrutural e social, mas que competem a uma segunda modalidade de análise a que nos referimos anteriormente, não correspondendo apenas à falta de condições econômicas.

Adentramos agora, no estudo de autores que buscaram em suas análises os elementos motivadores da violência, que ocorrem independentemente da classe social, visto que fazem parte de pactos culturais associados às estruturas hierárquicas de poder que se criaram a partir da organização econômica, política e social da sociedade capitalista.

Por compreender que a violência se processa no âmbito das relações sociais, Ciro Marcondes Filho, define o social como todas as pessoas que habitam o nosso meio e que formam uma espécie de corpo. Para este autor, a “característica desse corpo [...] é de comandar nossos atos, controlar-nos, [e] funcionar em nós como uma espécie de poder maior” (1986, p. 10).

Desse modo, o social composto por seres semelhantes teria a função de controlar as ações dos indivíduos. Nesta relação de controle, um indivíduo é responsável por controlar as ações do outro, de modo a censurar e reprimir condutas que não são socialmente aceitas.

Edson Passeti afirma que vivemos em uma sociedade disciplinada através do controle social exercido por legislações que se sobrepõem ao direito,

O controle, disciplinar e social, deve ser ressaltado na medida em que se constitui em uma prática cotidiana imbricada em uma rede de dispositivos normativos [...] Não importa se o indivíduo está sendo imolado. O que importa é que este indivíduo não contrarie os preceitos coletivos dados previamente por uma ordem que privilegia leis em lugar de direitos (1995, p.45).

Da mesma maneira, o controle social que alguns indivíduos encarregam-se de realizar sobre outros, firma-se em um prisma de legislações que disciplinam o cotidiano. Assim, o privilégio das leis sobre os direitos reafirma-se quando os indivíduos, mesmo sem ter acesso aos direitos mais fundamentais, dos quais, muitas vezes, dependem suas vidas, precisam seguir as normas de condutas sociais presentes nos códigos normativos.

Por essa perspectiva, para que sejam seguidos, as regras e códigos sociais precisam perpetuar-se entre as gerações. Para isso, a sociedade responsabiliza os adultos por passar aos mais novos as lições sobre o que é considerado correto nas relações estabelecidas no interior do “social”. Estes adultos convivem com crianças e adolescentes em suas famílias, na comunidade, na escola, nas instituições e nos serviços públicos e privados.

Cotidianamente, os adultos passam essas regras sociais para crianças e adolescentes através de práticas educativas que, por muito tempo permitiram o uso da violência com o intuito de “moldá-las” para que aprendam a obedecer as regras.

No estudo da violência utilizada como instrumento encontramos Pinheiro (2003, p. 14) para quem a palavra violência “provém do latim *violentia* que significa “veemência”, “impetuosidade”, e deriva da raiz latina *vis*, “força””. Assim, poderíamos dizer que a violência constitui-se no emprego veemente da força contra alguém ou alguma coisa.

Para ele a violência é carregada de intencionalidade, na medida em que é utilizada como recurso final para manutenção do poder ou da autoridade. Assim, a violência ocorre pela intenção de sustentar relações de poder que se perderam e que se dá por intermédio de instrumentos que almejam introjetar no outro o reconhecimento da superioridade, substituindo o vigor individual pela submissão a desejos alheios.

Para Pinheiro (2003, p. 14), a “ação, produção de dano/destruição e intencionalidade são elementos constitutivos da violência” enquanto resultado de uma força intencional (2003, p.13). O autor explica que o uso da força é, de certa forma, necessária e prudente quando utilizada para conter situações prejudiciais aos sujeitos. A exemplo temos o uso da força pelo aparato policial que é carregado de intencionalidade, quando utilizada somente na contenção de situações que possam vir a prejudicar os indivíduos. Desse modo, ela não é vista como violência. No entanto, quando o aparato policial utiliza-se dessa “força”

permitida, para prejudicar ou causar danos a outrem temos a experiência da violência institucional.

Para distinguir o uso da força e da violência, Pinheiro explica que elas se caracterizam enquanto tal, dependendo da intencionalidade da ação.

Em primeiro lugar, a presença da intenção de usar força não significa necessariamente que houve intenção de causar dano. Por exemplo, [...] uma mãe pode sacudir com violência uma criança para que ela pare de chorar, o que pode causar danos ao cérebro do menor. O segundo ponto é a distinção entre a violência de lesar e a intenção de “usar a violência”. Algumas pessoas podem querer ferir outras, mas, com base em sua cultura ou crenças, talvez não percebam seus atos como violentos (PINHEIRO, 2003, p. 13).

Os dois pontos apresentados pelo autor demonstram o uso da força. O primeiro ponto corresponde ao uso de uma força não intencional, que causa uma consequência não esperada ou premeditada (mãe que sacode a criança). O segundo mostra uma ação em que se pode prever as consequências, porém, é praticada porque existe a intenção de causar danos a outrem.

Quando um adulto violenta fisicamente uma criança para recriminá-la por determinada conduta, provavelmente sabe o quanto sua força pode causar hematomas na mesma. Se, mesmo assim, ele se utiliza de um cinto para praticá-la, por exemplo, caracteriza-se a intencionalidade de deixar marcas. Desta forma, observa-se a existência de uma intenção de maltratar a criança para que o ato reprovado não se repita.

Esta forma de educar crianças e adolescentes utilizando-se da força intencional advém da complacência da sociedade em punir aqueles que cometem erros, sejam estes adultos ou não. Assim, muitos adultos acreditam que a violência é um dos únicos recursos possíveis para educar crianças e adolescentes, e podem não considerar isto uma prática violenta, por não a perceberem enquanto violência.

Hannah Arendt (1994) afirma que a autoridade e a violência são fenômenos distintos e, por isso, onde existe o reconhecimento da autoridade, não ocorre violência. Para esta autora, há uma autoridade que se reproduz na relação entre as pessoas, na qual, coesão e persuasão não são necessárias. Isso porque, o mérito desta relação é o reconhecimento da autoridade por parte daquele que deve obedecer.

Dessa forma, um pai pode “perder a autoridade tanto batendo no seu filho quanto discutindo com ele, ou seja, tanto comportando-se em relação a ele, como tirano como tratando-o como igual” (ARENDR, 1994, p.37). Nesse sentido, a manutenção da autoridade

não se dá pela via da violência, e sim, por intermédio do respeito e do reconhecimento mútuo entre os indivíduos que se relacionam.

O maior risco para a perda da autoridade é não haver o seu reconhecimento, pois, quando a autoridade é desprezada e se desfaz, é porque a criança ou o adolescente não a reconhece no adulto. Quando isso acontece, as relações entre crianças e adultos ficam prejudicadas e pode resultar no exercício de um poder arbitrário, denominado de autoritarismo. Essa relação de autoritarismo pode ser perpetrada por professores, pais, responsáveis e profissionais que atuam nos mais diversos serviços de atendimento.

Quando as relações de respeito e autoridade se deterioram, o autoritarismo passa a ser visto como natural, e por essa perspectiva, a criança deve obediência aos adultos e às regras sociais que eles criaram para a convivência em sociedade. A naturalidade do autoritarismo é reforçada pela construção social da idéia de posse sobre a criança que, por intermédio do patriarcalismo, atribui aos adultos total poder sobre crianças e adolescentes.

Para Faleiros e Faleiros (2007), o autoritarismo exercido sobre crianças e adolescentes, tem relação direta com a dominação patriarcal, permeada por relações de poder arbitrário e relações de gênero.

Assim, a violência, além das questões culturais e sociais de gênero e poder que apresenta, tem relação direta com a estrutura mais ampla da sociedade, tal qual Safiotti (1992) explicita quando afirma que é preciso entender e prestar atenção na estrutura patriarcal do capitalismo e de toda a sociedade.

Novamente voltamos à discussão sobre a organização social do modo de produção capitalista, que é em si, lócus privilegiado para a manutenção de desigualdades sociais, de sexo, de raça, de profissões. Isso porque esta é a base deste sistema.

Para Saffioti (1992, p. 193), “embora o conceito de patriarcado seja muito criticado em virtude de suas origens Weberianas [...] não se notam grandes diferenças entre ele e qualquer concepção não-relacional de gênero”. Para ela, um dos grandes problemas contidos na definição de Weber⁶ é que ele se refere puramente a uma relação de dominação-exploração, bastante centrado na família.

A autora destaca que o patriarcado baseia-se no controle e no medo, gerando uma espécie de cultura que penetrou em todas as esferas da vida social, não correspondendo, há muito tempo, ao suporte material de economia de *oikos* (doméstica).

⁶ Para Weber “chama-se patriarcalismo à situação na qual, dentro de uma associação, na maioria das vezes fundamentalmente econômica e familiar, a dominação é exercida (normalmente) por uma só pessoa, de acordo com determinadas regras hereditárias fixas”. (WEBER, 1964 *apud* SAFFIOTI, 1992, p. 193).

O patriarcado, compreendido por meio da história do contrato sexual, permite a verificação de que a estrutura patriarcal perpassa todas as esferas da convivência social. Pelo contrato sexual, o homem enquanto *pátria potestas* teria direitos de superioridade sobre a mulher.

Muitas vezes esta forma de relação, pode ou não estar expressa em códigos normativos, como é o caso do poder patriarcal, que não aparece enquanto regra constituída, mas está implícito no termo “pátrio poder”. Este termo vigorou no Código Civil de 1916, e conferia ao homem o dever de chefiar a família (art. 233) e em seu art. 380, atribuía exclusivamente ao pai as responsabilidades sobre os filhos.

Com a alteração deste Código, em 1962, a nova redação passa a atribuir a responsabilidade sobre os filhos, a ambos os pais, mas ainda coloca a mulher em segundo plano. De acordo com o parágrafo primeiro do art. 380 “divergindo os progenitores quanto ao exercício do pátrio poder, prevalecerá a decisão do pai, ressalvado a mãe o direito de recorrer ao juiz para solução da divergência” (BRASIL, 1962). Observamos claramente a idéia da superioridade masculina implícita no termo “pátrio poder”.

Somente com as alterações inseridas neste Código através da Lei nº 10.406 de Janeiro de 2002, o termo Pátrio Poder foi substituído por “Poder Familiar”. Assim, o poder e passa a ser exercido conjuntamente pelos pais, sem sobreposição de um ao outro.

Primeiramente, a superioridade masculina estava correlacionada ao fato de ser o homem o mantenedor do lar. Posteriormente, a mulher é inserida na esfera da produção, no entanto, ela continua exercendo posições inferiores às dos homens e recebendo menores salários.

Bourdieu afirma que as estruturas de dominação masculina são produto de um trabalho incessante e histórico de reprodução, “para o qual contribuem agentes específicos como instituições, famílias, igreja, escola, Estado” (1998, p.46). Cada uma destas instituições, além de reproduzir as normas sociais consideradas corretas, devem também exercer função de comando sobre as ações dos indivíduos a elas vinculados.

Para explicar a influência dessas instituições sobre os indivíduos, Bourdieu (1998) utiliza o conceito de “violência simbólica”. Esta é uma forma de violência que, mesmo não imprimindo marcas físicas, exerce sobre os indivíduos uma força de coação, para que eles passem a agir conforme padrões impostos. A violência simbólica se institui por meio de uma adesão que o dominado não pode deixar de conceder ao dominante, na medida em que o dominado vê essa relação como natural.

Ao incorporar as regras e naturalizá-las em suas ações cotidianas, as pessoas passam a reproduzi-las, mesmo que sejam desiguais, onde dominado e dominante exercem, cada um, uma função específica.

Para Wertham (1971), a influência que a violência simbólica exerce nas manifestações reais e físicas de violência é muito difícil de compreender em todos os seus detalhes, mas sabe-se que, “quando o meio ambiente tolera, aprova, propaga e recompensa as expressões violentas é muito mais fácil que a conduta violenta se manifeste em toda a sua concretude” (p. 6, tradução livre). Para este autor a violência simbólica implica na idéia predominante de que se deve ter êxito qualquer custo, mesmo que sob ações de dominação e poder.

Por esta ótica, ao dominar o outro, um indivíduo torna-se superior, e tem a “permissão” para praticar atos violentos sobre aqueles que lhe são submissos. Submissão esta que tende a ser perpetrada por intermédio do uso da violência física, sexual, da coação psicológica ou de ameaças e humilhações.

Para Passeti (1995), a violência contra crianças e adolescentes quando não vinculada à falta de condições materiais ou de sobrevivência, constitui-se em uma forma de sociabilidade autoritária, sob regime da força e a imposição de desejos de causar sofrimento. Esta seria a forma pela qual a violência ocorre no âmbito privado através de punições disciplinares em função do desejo de correção.

Quando a violência passa a ser aceita como prática educacional, situações de violência vivenciadas por crianças e adolescentes deixam de causar indignação porque tornam-se “naturais”. Ao naturalizar-se, a violência passa a fazer parte das condutas social e culturalmente aceitas, em nível de senso comum.

Aspectos desta aplicação de dominação podem ser observados na fala de uma de nossas entrevistadas quando relata o papel do profissional na percepção de casos de violência “[...] *[violências ocorridas no interior] da família, e que a mãe fica com medo de relatar, na maioria das vezes por causa do padrasto, e [o profissional] tem que estar muito atento para perceber qualquer mudança de comportamento da criança*” (GOV I, 1eGIP2m1, grifos nossos).

A representação do padrasto nesta fala demonstra a imposição de um poder, nesse caso, de alguém que era externo aquele arranjo familiar (que até a sua inserção era constituído por mãe e filhos) e quando adentra esta convivência passa a fazer o papel do comando, ou seja, exerce sua função masculina de dominação naquele ambiente.

Para autores como Faleiros e Faleiros (2007) situações como aquela apresentada por nossa entrevistada figuram a transmissão cultural e transgeracional da dominação/submissão, que faz com que pareça natural e, mesmo inquestionável, o domínio do adulto macho, da mãe repressiva e dos chefes arbitrários sobre crianças e adolescentes, incapazes de pensar e agir com responsabilidade.

Para Passeti,

A criança não é vítima apenas de um agente soberano na família. Isso é apenas parte do efeito. Na realidade, o que acontece é uma seqüência de exercícios de autoridade que transcendem limites legais e socialmente tidos como aceitáveis para revelar, com maior amplitude, o uso e o abuso da violência, muitas vezes legítima (do Estado e dos próprios pais). Por essa razão, torna-se inaceitável a noção de criança vitimizada [...] São como crianças violentadas, e não como vitimizadas, que elas deverão ser entendidas na reprodução da sociabilidade autoritária das famílias [...] (1995, p. 16-17).

É por essa perspectiva que pretendemos tratar da violência. Assim, compreendemos que crianças e adolescentes sofrem violações de direitos fundamentais a eles garantidos, mas também são *violentados* em processos que correspondem ao exercício de uma autoridade arbitrária, que desconsidera sua condição de sujeitos em desenvolvimento.

A autoridade arbitrária se manifesta pelo exercício exacerbado da autoridade paterna, materna, institucional pública e privada, comunitária e urbana, traduzido em violências psicológicas, físicas e sexuais que acabam por obstruir a apreensão do mínimo de autoridade que deve orientar crianças e adolescentes para conviver, criticar e refazer as regras de convivência social (PASSETI, 1995, p. 26).

Enquanto sujeitos, crianças e adolescentes deveriam desenvolver recursos para que pudessem construir a sua autonomia no processo de sociabilidade. Quando os processos educativos ocorrem pelo uso da violência, a condição de sujeitos de crianças e adolescentes desaparece, transformando-se em objetos.

Quando há o exercício de um poder arbitrário, e crianças e adolescentes são tratados como objetos dos adultos e a violência legitima-se dentro dos lares. O recurso ao poder arbitrário é alimentado pela concepção de que os adultos têm a posse de seus filhos, enteados, alunos, usuários, podendo utilizá-los como bem entenderem. Assim, as necessidades da criança e dos adolescentes são desconsideradas e a autoridade é utilizada para dar vazão às expressões de um autoritarismo que o adulto quer impor.

Dessa forma, a violência utilizada como recurso para a educação contrapõe em sua totalidade às práticas pedagógicas baseadas no respeito entre sujeitos semelhantes.

Às crianças e adolescentes, restam

[...] o desconhecimento do significado de castigo imoderado, de direito a saúde, à integridade física, à educação, ao respeito e à dignidade. O que conhecem ou supõem ser de seu conhecimento, é que compete aos pais garantir-lhes a educação, a criação, o sustento, e que em contrapartida estes têm o direito de exigir-lhes obediência e respeito, podendo, para tanto, castigá-los, desde que, “moderadamente” (PASSETI, 1995, p.27).

Portanto, enfrentar a violência contra crianças e adolescentes requer conceituá-la e conhecer as suas implicações, no sentido de desmistificá-la enquanto “aceitável” em relações interpessoais como práticas educativas ou de relações que transformam crianças e adolescentes em objetos de adultos.

A família que, muitas vezes, é punida por não cumprir as funções que lhe são atribuídas, também sofre interferência de questões externas. Por isso, muito aquém de culpabilizar o grupo familiar, precisamos observar que as relações entre adultos e crianças são reflexo direto das relações sociais e de pactos construídos culturalmente.

2.1.1 Definir e Tipificar a Violência Sem Reduzir: Uma Tarefa Difícil

Os estudos apresentados até aqui nos auxiliam na compreensão de fatores que influenciam para que a violência ocorra. A dificuldade em compreendê-la também se apresenta no momento de defini-la. É difícil manter uma definição porque por mais que se tipifique, dificilmente uma forma de violência ocorre isoladamente, e a mesma criança ou adolescente podem ser vítimas de mais de um tipo dela.

A violência contra crianças e adolescentes é constantemente definida a partir do contexto e do local onde ocorre.

Como tentativa de contemplar as definições de violência, mantendo a preocupação com a não redução às práticas patológicas ou constitutivas de espaços privados, optamos por não trabalhar cada uma delas em tópicos separados, e sim, a partir de um grande quadro resumo que contém todas as informações necessárias para a compreensão dos aspectos que permeiam a violência. Parte dessas informações já foram abordadas no decorrer deste capítulo.

Para Mateos a violência como

“La aplicación por parte de distintos agentes (Estados, comunidades, instituciones, familias e individuos) de medios e procedimientos que por acción u omisión vencen la resistencia, se ejecutan contra el modo natural o fuera de toda razón y justicia” (2001, p. 17).

Suas afirmações são relevantes, mas carecem de algumas ressalvas. Concordamos com a sua forma de diferenciação da violência, seja na forma de ações ou pelas omissões, a violência pode ser praticada por diversos atores e instituições sociais. No entanto, sempre que nos referirmos a elas, vamos direcionar nosso estudo para as violações de direitos implícitas nessas definições, entendendo que o estudo daqueles que buscam compreender as formas de enfrentamento da violência deve estar pautado na compreensão dos aspectos que violam legislações sociais promulgadas, e devidamente referendadas.

Para apresentar o resumo sobre as definições de violência adaptamos o quadro apresentado originalmente por Mateos em seu artigo: “Violência, salud infanto-juvenil y calidad de vida” (2001, p. 25):

Quadro 1 – Tipificações da violência de acordo com o local em que ocorrem e a forma pelas quais se evidenciam.

Espaços sociais/ Cenários	Tipos	Subtipos
Comunitário ou Extrafamiliar (violência estrutural/ social/ cultural)	Estatal	Guerras
		Repressão ilegal
		Descumprimento de Direitos – omissão estatal
	Institucional	Hospitais – de saúde
		Educacionais
		Policial
		Judiciária
		Sócio-assistenciais
	Midiática	Meios de Comunicação
	Laboral	Exploração do trabalho de crianças e adolescentes – agente motivador externo
	Sócio-ambiental	Crianças e adolescentes em situação de Rua
		Desnutrição
		Drogadição
		Criminalidade
		Exploração Sexual – Agente motivador externo

		Homicídios	
		Suicídios	
		Acidentes	
		Pornografia	
Intrafamiliar (Violência estrutural, cultural e social)	Abandono	parcial	
		total	
	Negligência		
	Laboral	Exploração do Trabalho Infantil	
	Violência		física
			psicológica
		Sexual	Incesto
			Abuso
Com ou sem contato físico			
		Exploração sexual – agente motivador familiar	

Fonte: MATEOS (2001, p.25). Quadro adaptado pela autora.

O quadro apresenta as dimensões da violência estrutural, social e cultural, como reflexo direto da violência contra crianças e adolescentes.

A primeira parte correspondente às violências que ocorrem no âmbito comunitário ou extrafamiliar. Encontramos nela reflexos das violências estrutural, social e cultural que pode estar localizada na omissão e na autoridade excessiva do Estado; na omissão e na violação de direitos por parte das instituições públicas e privadas; na interferência da mídia em comportamentos e noticiários preconceituosos; na exploração do trabalho; na falta de oferta por parte do Estado de condições sócio-ambientais saudáveis que acarretam prejuízos à qualidade de vida de crianças e adolescentes e a violação de seus direitos.

Quando pensamos na violência estatal remetemo-nos à duas faces de violações de direitos. Em uma face, ocorrem as guerras e as repressões ilegais, reflexo direto da procura pela dominação, onde ocorre a violência estrutural que pela separação de classes incentiva valores como o individualismo e o consumismo.

Em outra face encontramos o descumprimento de direitos, consequência das estruturas econômicas e sociais, partindo de um “agressor que não tem um rosto definido” e do qual as vítimas são milhares de pessoas que não possuem as mínimas condições necessárias para sua sobrevivência (TAURO e SILVA, 2009, p.36).

A omissão do Estado aparece, na fala, de duas entrevistadas:

[...] E quando fala criança é prioridade absoluta, a habitação é para a família, mas a criança e o adolescente eles estão lá naquela situação, embaixo da ponte, então é tranquilo. Não é que criança é prioridade absoluta no que é de criança. [...] as crianças e adolescentes não são prioridade absoluta [leia-se: da forma como a sociedade a trata]. Dentro da sociedade como um todo... (NÃO GOV II, 6aNGIIP76)

Toda a restrição a uma vida, que é uma faixa etária que é um período de muita inocência, que a principal atividade da criança deveria ser só brincar, dormir, comer, estudar, se divertir, sem nenhuma preocupação, sem ter que pensar na sua própria segurança, na sua proteção, se amanhã vai ter o alimento na casa ou não, se ela vai ter que se proteger do agressor ou não. [...] Então, são as práticas e são as omissões. Mas eu penso que as restrições também são situações de violência [...] (NÃO GOV III, 1aNGIIP2m1, grifos nossos).

Grande parcela da população brasileira tem seus direitos à alimentação, moradia, saúde, educação, assistência negados por parte do Estado que teria a função primordial de garanti-los por meio dos mecanismos governamentais.

Algumas dessas crianças e adolescentes perdem ou tem seus vínculos rompidos, passando a morar nas ruas e sofrem violações de seus direito à proteção. Elas ainda correm o risco de ser menos visíveis dentro de suas comunidades e sociedade, sem acesso a escola e inseridas em trabalhos exploratórios e, poucas vezes, são tratados como crianças e adolescentes. Elas desaparecem na esfera pública. Para elas não é oferecido nenhum apoio estatal por que, por vezes, não constam em levantamentos estatísticos e políticas e programas. (UNICEF, 2006, p. 35).

Estas crianças e adolescentes que têm a rua como sua referência tornam-se invisíveis para a comunidade que as trata, como se não existissem. Ainda, muitas pessoas as culpam e responsabilizam pela “escolha” que fizeram de viver neste espaço, associando a rua à criminalidade. Este segmento está ainda sob a exposição ao tráfico de drogas, à exploração sexual comercial, ao trabalho forçado.

De acordo com Sales *et al*,

Largas parcelas desta população, sabe-se, vivem na berlinda, sendo exemplo cabal os dados mais recentes de mortalidades por causas externas como violência, o recrutamento de segmentos infantis para o narcotráfico e a prevalência ainda da lógica punitiva e criminalizadora – em detrimento da dimensão sócio educativa – no atendimento ao adolescente autor de ato infracional (2004, p. 17).

Como parte desta grande determinação estrutural, vemos a violência em instituições de atendimento que, a rigor, deveriam oferecer espaços para a garantia de direitos. Pelo local em que ocorre é denominada de violência institucional. Este tipo de violência aparece nas falas de duas conselheiras:

Acho que depois tem uma discussão que é o espaço. O espaço familiar, o espaço comunitário, o espaço institucional. Acho que há uma violência no processo de formação dessa criança quando ela não tem afeto quando ela deveria ter, ou quando ela é agredida quando deveria ter afeto. Uma outra determinação da violência [...] a instituição, a escola, a Igreja, as instituições de Saúde ou da Assistência, muitas vezes também praticam a violência. A escola muitas vezes discrimina, classifica, qualifica e é o foco de desprezo, de preconceito. Outras vezes não, outras vezes ela é um espaço libertário. Muitas vezes a instituição que deveria ser o foco da formação, da libertação passa a ser o foco da violência também. (GOV III, 2aGIIP3m1; 3aGIIP4).

[...] a gente discute desde a violência na escola, desde a violência institucional, que às vezes é a própria agressão [...](GOV II, 4NGIIP5m1)

Esta dimensão da violência caracteriza-se como aquela que é “cometida por agente e órgãos públicos que deveriam prestar atendimento e apoio aos seus usuários, como hospitais, escolas delegacias”. Para eles, quando estas instituições por intermédio de seus funcionários tratam os usuários sem a devida atenção, os discriminam ou negam qualquer tipo de atendimento. De acordo com (TAURO E SILVA, 2009, p.37).

Este tipo de violência tem graus que evoluem de acordo com os direitos que violam. As instituições de atendimento podem violar direitos à saúde, à educação, à assistência, mas também podem violar o direito à vida, à liberdade e à dignidade.

Crianças e adolescentes foram condicionados durante décadas à violência institucional, privados de liberdade em orfanatos, e em instituições como a Fundação de Bem Estar ao Menor (FEBEM). Hoje, as legislações vigentes, como o Estatuto da Criança e do Adolescente, trazem algumas prerrogativas que condenam este tipo de tratamento. Cotidianamente, vemos denúncias de adolescentes em conflito com a lei, sendo espancados e maltratados em instituições de privação de liberdade; crianças que esperam anos na fila de adoção pela morosidade dos Órgãos de Justiça e crianças e adolescentes privados de seus direitos à moradia e à alimentação, morando nas ruas, são algumas das situações em que os direitos de crianças e adolescentes são violados.

A morosidade nos Órgãos de justiça aparece na fala de uma de nossas entrevistadas quando esta refere-se aos processos envolvendo vítimas de violência:

Quando [se discute violência], as pessoas falam ‘mas o que adianta, mobilizar, denunciar, encaminhar, cuidar, se não acontece nada com o autor’. E aí você começa a falar desse homem autor, dessa mulher autora de

violência como uma pessoa também, que também tem a sua história e que é autora de violência por uma série de contingências, não que ela não deva ser responsabilizada, mas para você ter o entendimento de todo o contexto daquela pessoa.[...] E aí, a gente vai enfrentando muitas dificuldades. Por quê? Porque a gente percebe o descrédito, a morosidade da justiça, como os órgãos trabalham, todo o embate que a gente tem dia a dia com os órgãos de segurança pública, o poder público, poder judiciário (NÃO GOV III, 4cNGIIP7m1).

A violência localizada nos espaços extra-familiares pode ter também como veículo, a mídia. Por vezes, os meios de comunicação expõem crianças e adolescentes em situações de exploração sexual infantil utilizando de termos como “prostituição” e leituras sobre gangues, com associações entre uso de substâncias psicoativas e desvios de caráter, entre outros. Desse modo, desenham estereótipos de crianças e adolescentes “problema”, alimentando no ideário social, fortes revoltas e julgamentos de valor sobre este segmento, sem no entanto, correlacionar as ações destas crianças e adolescentes com o contexto em que vivem e que pode ter influenciado tais situações (ANDI, 2006, p. 44)

Na sequência, encontramos a violência vinculada á exploração do trabalho infantil pelas instituições externas ao ambiente familiar. Muitas crianças hoje estão envolvidas em trabalhos insalubres, tendo a sua renda como único sustento da sua casa.

[...] Mas acho que é isso, a violência, o crime tá muito alto (NÃO GOV II, 1eNGIP2m1).

[...] [a] exploração sexual [...] tem meninas que estão na exploração devido à droga (NÃO GOV II, 2aNGIP2m1).

Na segunda parte do quadro, encontramos as tipificações da violência que materializam-se no ambiente familiar. Nesta subdivisão, vemos reflexos diretos da violência estrutural e social, em parte das tipificações relacionadas à violência cultural.

Ao falar sobre a violência as conselheiras referem-se aquela ocorrida no interior dos lares:

[...] você as vezes, lá, a criança está limpinha, cheirosinha, dentro da [instituição], mas você não sabe onde ela mora, de que forma ela mora (GOV I, 2bGIP3m1, grifos nossos).

Quando a gente fala em violência a gente só pensa em uma criança sendo espancada, muitas vezes, e a violência são todas as situações que tiram... [leia-se as condições mínimas para o desenvolvimento saudável] [...] a gente

tem problemas normais já, com uma condição sócio econômica saudável, com uma família equilibrada a gente já tem problemas [...] (GOV II, 2bGIIP3m1, grifos nossos)

Uma criança que a rigor nasceria livre, que nasceria com condições de ganhar o mundo do ponto de vista da expressão, que seria um grande artista e que vive a fome, que vive a repressão, que vive a amargura de uma família em sofrimento eu acho que é uma grande violência (GOV III, 2aGIIP3m1, grifos nossos).

Olha, acho que uma questão é a questão familiar. A violência dentro das casas [...] (NÃO GOV I, 1aNGIP2m1).

Hoje diminuiu muito, acho que até talvez, diminuiu a aparência. Muitas crianças às vezes não verbalizam e ainda tem algumas que conseguem verbalizar. Mas eu acho que o medo da punição tem intimidado um pouquinho os pais (NÃO GOV II, 5bNGIIP5m1).

Hoje a gente vê, há muita falta de fronteira, a criança ela participa de muitas conversas, quase que de todas. [...] Ela sabe tudo, até quanto a família deve o que ela não deve [leia-se: dívidas financeiras]. Então, a criança está exposta à um mundo de preocupações que é o mundo do adulto. [...] Toda a restrição a uma vida, que é uma faixa etária que é um período de muita inocência, que a principal atividade da criança deveria ser só brincar, dormir, comer, estudar, se divertir, sem nenhuma preocupação, sem ter que pensar na sua própria segurança, na sua proteção, se amanhã vai ter o alimento na casa ou não, se ela vai ter que se proteger do agressor ou não (NÃO GOV III, 1bNGIIP2m1, grifos nossos).

A violência no ambiente familiar é citada em cada uma das falas de maneira diferenciada e sob uma perspectiva. Por isso vamos explicar as tipificações e assimilar as falas entre elas. Nem todas as tipificações apresentadas no quadro foram citadas pelas entrevistadas, mas trazemos informações sobre elas no intuito de não reduzir as tipificações só ao ponto de vista das conselheiras.

Nas três primeiras subdivisões encontradas no quadro sobre violência intrafamiliar encontramos o abandono, a negligência e o trabalho infantil. Estas três tipificações são reflexo das violências estrutural e social que aparecem quando a violência ocorre em virtude de situações que fogem ao controle dos pais, como situações de privação material que atinge a todo o grupo familiar, mas também pode ocorrer a violência cultural quando elas são praticadas como forma de punição.

O **abandono** se caracteriza pela ausência parcial ou total do responsável pela criança ou adolescente nos cuidados de crianças e adolescentes. O Centro Latino Americano de Estudos de Violência e Saúde, define como **abandono parcial** a ausência

temporária dos pais, expondo a criança a situações de risco; e **abandono total** o afastamento do grupo familiar, ficando as crianças sem habitação, desamparadas, expostas a várias formas de perigo (BRASIL, 2004, p. 36).

Sem deixar de observar a existência do abandono intencional, para estes casos deve-se ter atenção especial no trato dessa questão, pois na maioria das vezes não podemos culpar as famílias por deixar seus filhos sozinhos (enquanto trabalham para sustentá-los) quando o Estado, por exemplo, não oferece vagas em creches e pré-escolas em número suficiente para todos que delas necessitam.

A **negligência** é caracterizada pela inobservância das necessidades de crianças e adolescentes que produz a violação de direitos pela falta de cuidados. Conceitualmente, “ela representa uma omissão em termos de prover as necessidades físicas e emocionais de uma criança ou adolescente”. (AZEVEDO e GUERRA, 2000, p.41).

Ela pode ser vista através da falta de compromisso com as responsabilidades e de desrespeito à condição peculiar de desenvolvimento de crianças e adolescentes, tais como: “[...] pais que não reconhecem sua paternidade; crianças “pingue-pongue”, que circulam de “mão em mão” e que “não são de ninguém”; crianças e adolescentes que assumem responsabilidades de adultos (cuidam de si próprios e/ou de irmãos pequenos) [...] (FALEIROS e FALEIROS, 2007, p.34).

No entanto, esta forma de violação de direitos nem sempre é compreendida em toda extensão, pois, por vezes, sua ocorrência confunde-se com a falta de recursos materiais que o grupo familiar pode apresentar.

O termo **trabalho infantil** refere-se a atividades laborativas não condizentes com a maturidade de crianças e adolescentes que as exercem. Entretanto, a expressão trabalho infantil não se refere a todos os tipos de atividades laborativas realizadas por crianças e adolescentes, pois existem atividades que podem favorecer o desenvolvimento de sua personalidade como “ajudar, depois da escola nos deveres escolares, nos trabalhos da casa ou no jardim, no cuidado de irmãos ou qualquer outro trabalho leve” (OIT, 2008, p.40).

Trabalho infantil refere-se, assim, a atividades que venham a prejudicar o desenvolvimento saudável de crianças e adolescentes. Uma de nossas entrevistadas remete-se a ele:

“[...] eu tive a oportunidade, em algumas ocasiões, E eu vi crianças de 7 ou 8 anos – isso era num sábado, porque era final de semana – o pai tava trabalhando, a mãe também, e a criança estava limpando a casa, lavando louça. Não que eu seja contra o trabalho, mas mostrando assim, a

sobrecarga que essa criança tem, e depois ela chega [na instituição], ela é super cobrada, ela não tem um espaço de lazer” (GOV I, 2cGIP3m1).

Nesta fala observamos a descrição de uma forma de trabalho infantil que pode não estar diretamente vinculada à falta de recursos financeiros, e que, como a entrevistada afirma impede a criança de acesso ao seu tempo de lazer.

Para Faleiros e Faleiros:

Há crianças e adolescentes que trabalham, com a anuência ou negligência dos pais, em atividades ilegais e altamente perigosas (correndo risco de vida), muitas vezes em regime de escravidão. Há também crianças e adolescentes, em geral do sexo feminino, que, trabalhando como domésticas e babás, são exploradas em jornadas de trabalho excessivas e, não raro, abusadas sexualmente por patrões e/ou seus filhos (2007, p. 48).

No segundo grupo de tipificações de violência intrafamiliar, encontramos as violências física, psicológica e sexual.

A **violência física** caracteriza-se, assim, como o uso intencional de uma força que objetiva deixar marcas físicas como meio para a introjeção de regras e comportamentos por crianças e adolescentes. Enquanto uso intencional de força, ela visa causar danos que violem a integridade física de crianças e adolescentes.

Para Azevedo e Guerra (2000, p. 36) “é bem verdade que a literatura só é unânime em considerar como maus-tratos duas modalidades de castigos corporais: os castigos cruéis e pouco usuais e os castigos que resultam em ferimentos” já que a cultura da violência como via para a educação ainda faz parte do senso comum.

Juntamente com a violência física encontramos a **violência psicológica**, também denominada de abuso ou maus-tratos psicológicos, dificilmente é compreendida enquanto tal, pois deixa marcas pouco visíveis.

Este tipo de violência consiste na violação da integridade psíquica de crianças e adolescentes e de seus direitos à liberdade e à dignidade, através de práticas vexatórias, deturpação de valores e privações emocionais.

Para Malta (2002, p. 49, *passim*), existem várias formas através das quais a violência psicológica se expressa, muitas vezes cometidas pelo grupo familiar sem o entendimento da gravidade de ação perpetradas sobre a criança, sendo elas: *Superproteção; Permissividade; Isolamento; Humilhação; Exigências Extremadas e Rejeição.*

Esta violência é permeada por características de um poder desigual e de uma autoridade arbitrária por parte dos adultos que o exercem.

Além disso, no atendimento aos casos que evidenciem outros tipos de violência, como a física e a sexual, o sofrimento mental que elas provocam também precisa ser observado como fundamental, passando a ser inserido no atendimento às crianças vítimas de violência um acompanhamento mais aprofundado de sua saúde mental.

A **violência sexual** caracteriza-se quando adultos utilizam-se de crianças e adolescentes para sua satisfação sexual. Esta violência envolve relações de gênero e poder arbitrário, a coisificação do ser humano e aspectos culturais que ainda permeiam relações em nossa sociedade.

Para facilitar a compreensão sobre este fenômeno, academicamente costuma-se dividi-lo de acordo com o local e as formas como ocorrem a violência sexual.

A **violência sexual intrafamiliar** é definida como aquela que é perpetrada por pessoa com grau de parentesco, ou que pertença ao mesmo grupo familiar. Esta tipificação pode ser vinculada aos conceitos de abuso sexual, pedofilia e incesto (FALEIROS e FALEIROS, 2007; BRASIL, 2004). Já a **violência sexual extra-familiar** é aquela que ocorre em ambientes externos ao lar, sendo perpetrada por agenciadores ou pessoas estranhas às vítimas. Este tipo de violência pode ocorrer nas formas de exploração sexual, estupro, pedofilia e atentado violento ao pudor.

Estes tipos de violência transgridem o direito a dignidade, ao respeito e a liberdade daqueles que a vivenciam.

Destarte, todas as formas de violência citadas até o momento convergem para a violação de direitos. O não acesso à distribuição da riqueza socialmente produzida (violência estrutural) é a maior de todas, tais como: o não acesso a serviços, falta de condições dignas de vida, a dificuldade em ter acesso a um serviço, como os de saúde, problemas escolares, habitacionais, de alimentação a não participação na vida comunitária (violência social), e a não participação nas decisões das políticas públicas das quais é usuário. Assim, se compreendermos a violência a partir da ótica da violação de direitos, percebemos que atualmente, grande parte da população entre 0 e 18 anos já vivenciou algum tipo de violência.

As manifestações culturais de relações de poder desigual (violência cultural) aparecem e estão presentes nos diferentes locais: nas casas, nas comunidades, nas instituições.

Neste contexto, a discussão sobre a violação dos direitos torna-se relevante na medida em que se deve questionar o quanto as legislações promulgadas estão hoje, efetivamente garantindo os direitos citados.

Quatro de nossas entrevistadas fazem referência à violação de direitos:

É o conjunto de ações que interferem no desenvolvimento saudável de uma criança. [...] [a vida saudável] ela é constituída por uma série de determinantes, que vai desde a habitação, emprego dos familiares, [quando] tudo isso [não ocorre] você expõe a criança a uma situação de risco emocional, físico, psíquico, social, sei lá. [...] a violência é quando você perde esse equilíbrio mínimo que tem que existir (GOV II, 2bGIIP3m1, grifos nossos).

Violência tem muitas dimensões, mas sobretudo, tem uma dimensão da ausência de condições de vida dignas, a violência da desproteção e a violência da agressão, que pode ser emocional, que pode ser física, psicológica. Mas eu acho que ela se exprime desde a ausência da sua condição de viver a vida dignamente, da ausência de viver a liberdade que a vida lhe garante e a ausência da proteção da proteção quando necessária. E por fim, essa violência aí que é a violência física, que é a repressão, mas tudo é violência. Não poder se expressar é violência (GOV III, 1aGIIP2m1, grifos nossos).

Violência pra mim é tudo o que vá contra a prioridade absoluta da criança e do adolescente. Seja a violação de direito, seja desrespeito, a falta da escola, é o não acesso à alimentação, à moradia. A violência é não atender as necessidades de crianças e adolescentes serem prioridade absoluta. (NÃO GOV II, 1NGIIP3m1, grifos nossos).

Para mim a violência além das ações e omissões são as restrições. E isso é um contexto que nós vivemos que é muito difícil de se mexer. [...] A violência para mim, na análise de forma mais geral é todas as vezes que nós temos uma restrição de um direito da criança, seja ele qual for nós podemos ter uma situação de violência sim. Então, nós temos muitas faces disso. A criança tem muitos direitos, alguns nós já conseguimos garantir de uma forma melhor, outros não, outros estão muito despercebidos ainda, acho que em uma análise muito mais... (NÃO GOV III, 1cNGIIP2m1)

Para as entrevistadas, a violação de direitos se dá das mais diferenciadas formas, mas é importante observar que elas referem-se á violação de direitos básicos como a habitação, saúde, educação, liberdade e dignidade. Assim, as formas de violação citadas estão campo da inacessibilidade a condições mínimas de sobrevivência, cuja ocorrência atinge não só crianças e adolescentes, mas uma grande parcela da sociedade brasileira.

No entanto, discutir a violação de direitos de crianças e adolescentes também prescinde o reconhecimento dos limites impostos pela organização do Modo de Produção capitalista tal como vimos na discussão sobre violência estrutural.

A limitação posta ao enfrentamento da violência é citada por duas das entrevistadas:

Mas a demanda vai aparecendo. Então nós nunca vamos conseguir acho que falar assim, olha, acabamos com a violência, sempre vai ter violência. Acho que infelizmente (NÃO GOV I, 4GIP25m1).

Mas acho que isso faz parte de um contexto. De um mundo capitalista, sócio econômico, cultural totalmente comprometido por essas questões todas. Por isso que eu acho que é muito difícil a gente tocar em coisas tão amplas. São coisas tão grandes (NÃO GOV III, 3NGIIP4m1)

Assim, podemos aferir que limitação na luta contra o sistema de produção faz parte do cotidiano dos trabalhadores das políticas públicas. Por isso, estas políticas, como espaço de garantia de direitos para toda a população, precisariam ofertar condições dignas de vida e acessibilidade aos direitos fundamentais garantidos nas legislações vigentes.

Pela inserção das falas das entrevistadas pudemos observar a complexidade e diversidade do tema de interpretação. De acordo com Minayo e Souza, “só se pode falar de violências, pois se trata de uma realidade plural, diferenciada, cujas especificidades necessitam ser conhecidas” (1998, p. 514).

E, para que o enfrentamento a todas as formas de violência seja efetivo, muito além de tipificar e explicar a violência contra crianças e adolescentes, é preciso compreender que esta problemática corresponde um conjunto de variáveis interrelacionadas.

Entender o modo como as desigualdades sociais, a inaplicabilidade das leis de proteção e a precariedade dos sistemas de educação e saúde pública interferem nas práticas de violência contra crianças e adolescentes, é um passo importante no enfrentamento a todas as formas de violação de direitos (UNICEF, 2004, p.200).

Dessa forma, identificar os fatores estruturais e culturais subjacentes à questão permite a elaboração de estratégias que visem modificar padrões sociais e culturais dispostos em nossa sociedade.

De qualquer modo, enfrentar as situações de violência nos faz perceber que, primeiramente, é preciso enfrentar a lógica neoliberal, em que o Estado minimize suas ações, frente a este enfrentamento expressado, pela falta de investimentos em serviços, o que por si só já revela a violência institucional contra crianças e adolescentes.

Concordamos com a afirmação de Mateos (2001), para quem a violência precisa ser compreendida nos vários espaços em que ela ocorre, na busca de unir forças para o comprometimento de todos os segmentos, no combate da violência contra crianças e adolescentes, como resultado da promoção de uma ‘cultura de não violência’, orientada para a

manutenção de valores fundamentais, como a solidariedade, a justiça, a equidade e a construção de uma ética baseada na tolerância e em estilos de vida saudáveis (MATEOS, 2001, p. 12).

3 CAPÍTULO 2

3.1 POLÍTICAS SOCIAIS E A PROTEÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE

As dimensões da violência praticada contra crianças e adolescentes mostram a necessidade e a importância de políticas sociais públicas, qualificadas e eficientes para o enfrentamento efetivo destas situações.

Esse enfrentamento requer o reconhecimento de que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos, em condição peculiar de desenvolvimento, que necessitam de proteção. Como vimos, a violência acontece em meio às relações sociais e que as formas de organização econômica, política, social e cultural interferem diretamente em seu agravamento, principalmente quando a violência se expressa na violação de direitos garantidos a crianças e adolescentes.

Desse modo, poderíamos afirmar que a violência é uma das expressões da questão social, que irrompe pelo

“processo de desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. [ela] É a manifestação, no cotidiano da vida social da contradição entre o proletariado e a burguesia” (IAMAMOTO e CARVALHO, 2004, p. 77).

Portanto, a questão social tem sua gênese na maneira como os homens se organizam para a produção de riquezas e suas refrações decorrentes das desigualdades, expressas neste modo de produção, estendendo para a esfera da reprodução social. Para Behring e Boschetti, a resposta dada às expressões e desdobramentos desta questão social se faz através de políticas sociais e padrões de proteção social em geral setorializados e fragmentados (2008b, p. 54).

No tocante a setorialização e a fragmentação das políticas Sociais, Netto (2005, p. 26) explica que ela é decorrente de uma funcionalidade que o Estado toma na condução de políticas, que permitem a manutenção da ordem burguesa através da absorção de algumas demandas da classe trabalhadora.

É importante lembrar que em cada período histórico elas se condicionam de maneiras diferenciadas. De acordo com Netto,

No **capitalismo concorrencial** a intervenção estatal sobre as seqüelas da exploração da força de trabalho [determinante da Questão Social] respondia básica e coercitivamente às lutas das massas exploradas ou à necessidade de preservar o conjunto de relações pertinentes à propriedade privada burguesa como um todo, ou ainda na combinação destes vetores; no **capitalismo monopolista** a *preservação e o controle contínuos* da força de trabalho ocupada e excedente, *é uma função estatal de primeira ordem*: não está condicionada apenas aqueles dois vetores, mas à enormes dificuldades que a reprodução capitalista encontra na malha de óbices à valorização do capital no macro do monopólio (2005, p. 26, grifos do original;grifos nossos).

Assim, o Estado enquanto instância política vinculada aos anseios do capital assume a função de assegurar a reprodução e a manutenção da força de trabalho. Este processo se dá através de sistemas previdenciários e de segurança social, encaminhando a população ocupada e excedente para determinados níveis de consumo, preparando-as ainda para a disponibilidade ao capital instrumentalizando-os para a ampliação da produção. Desse modo, esta dinâmica qualifica os operários para a possível ocupação e os mantém na aquisição de produtos (NETTO, 2005; IAMAMOTTO e CARVALHO, 2004).

Para Netto, as alternativas sócio-políticas do capitalismo comportam nuances ‘que vão de um limite ao outro: do *welfare state* ao fascismo. Assim, “as respostas positivas às demandas das classes subalternas podem ser oferecidas na medida exata em que elas mesmas podem ser refuncionalizadas para o interesse direto e/ou indireto da maximização dos lucros” (NETTO, 2005, p. 29).

Mesmo denunciando todas estas especificidades das políticas sociais no capitalismo, Netto (2005) reconhece que elas decorrem da capacidade de organização da classe operária, e por isso mesmo não encerram-se em uma relação dicotomizada entre Estado e demandas sociais. As políticas sociais são resultantes de complexas relações em que “protagonistas e demandas são atravessados por contradições, confrontos e conflitos” (p. 33).

Nesse processo, o Estado, para legitimar o poder de articular as funções políticas e econômicas do Estado Burguês incorpora outros protagonistas sócio-políticos. O fato de as demandas serem atendidas, a partir de mobilizações da população, permitia que as conquistas alcançadas fizessem sentir parte do Estado. Assim, estas políticas respaldam a imagem do Estado como “social”, como mediador de interesses conflitantes.

Desse modo, o Estado ‘capturado pelo capitalismo’ em seu jogo democrático é permeado por demandas da classe operária que vê algumas respostas aos seus anseios. Observe-se que esse processo é permeado tanto por exigências do capital, quanto por

demandas do operariado. Assim, é somente nestas condições que a questão social torna-se objeto de intervenção do Estado através de políticas sociais.

Para Netto,

É a política social do Estado Burguês no capitalismo monopolista (e, como se infere desta argumentação, só é possível pensar-se em política social *pública* na sociedade burguesa com a emergência do capitalismo monopolista), configurando a sua intervenção contínua, sistemática e estratégica sobre as sequelas da “Questão Social” [...] [que] procura administrar as expressões da “Questão Social” de forma a atender as demandas da ordem monopólica conformando, pela adesão que recebe de categorias e setores cujas demandas incorpora, sistemas de consenso variáveis, mas operantes (2005, p. 30)

Para este autor a funcionalidade desta política de Estado expressa-se na preservação e no controle da força de trabalho, o que auxilia na manutenção da ordem societária vigente, de modo a ‘demonstrar’ que é possível uma convivência entre acumulação de capital e bem estar social. Esta forma de legitimação do Estado permite que se construa a imagem de um *Estado neutro*, em meio aos conflitos sociais, como se ele existisse sem vinculação de classe.

Netto (2005, p. 31) menciona as formas pelas quais as demandas eram absorvidas no interior do Estado através de sistemas de Seguro Social: *os sistemas de previdência social* formado por aposentadorias e pensões, que teria as funções de redistribuir pela sociedade os custos da exploração capitalista, e oferecer ao Estado massas de recursos através do incentivo ao consumo; *as políticas educacionais* dirigidas para a profissionalização e qualificação técnica da classe trabalhadora e *as políticas setoriais* que comportam atendimentos de saneamento básico, habitação.

Portanto, essas políticas enquanto interfaces do atendimento das demandas populares e do capital são executadas de forma fragmentada e setorializada. Netto (2005) explica que isso acontece porque “tomar a “questão social” como problemática configuradora de uma totalidade processual específica, é remetê-lo concretamente à relação capital/trabalho – o que significa linearmente colocar em xeque a ordem burguesa” (p. 32). Por isso, as expressões da questão social são atendidas através das políticas sociais de acordo com as particularidades, divididas em demandas por habitação, desemprego, fome, falta de escolas e enfrentadas de forma pontual.

Essa dinâmica de fragmentação das políticas sociais possibilita o reforço à figura do Estado mediador de conflitos, que de forma neutra atende as necessidades da

população e ao mesmo tempo minimiza as chances de questionamentos à ordem burguesa. Ao segmentar as demandas sociais o Estado dificulta a compreensão de sua totalidade que tem origem na implementação do capitalismo.

Além disso, paralelamente às medidas públicas de atendimento a necessidades da população, frente a permanência das refrações da questão social elas tem sido transferidas para a esfera particular. Destarte, “o caráter público do enfrentamento da “questão social” incorpora o substrato individualista da tradição liberal, ressituando-o como elemento subsidiário no trato das seqüelas da vida social burguesa” (NETTO, 2005, p. 35). Por esta perspectiva o indivíduo é culpabilizado por não adaptar-se ao coletivo.

Assim, ao transferir as responsabilidades, para o âmbito privado o Estado tem transformando as expressões da questão social em problemas sociais, vinculado à problemáticas singulares dos sujeitos, inaptos para a adaptação ao crescimento social. Para Netto, essa culpabilização dos indivíduos permite “psicologizar os problemas sociais, transferindo a sua atenuação ou proposta de resolução para a modificação e/ou redefinição das características pessoais dos indivíduos” pela retórica do reajustamento (2005, p. 41).

Para o autor a psicologização dos problemas sociais, além de transportar para o âmbito privado a condução de seus destinos, permite também “um novo tipo de relacionamento ‘personalizado’ entre [indivíduo] e as instituições próprias da ordem monopólica [...] [que] são suficientemente lábeis para entrelaçar” induções comportamentais por intermédio de uma “pedagogia psicossocial” voltada para a modificação de impulsos individuais e recolocação em papéis sociais de que haviam de desviado (NETTO, 2005, p. 42).

A compreensão das políticas historicamente ofertadas para crianças e adolescentes percebemos que todas estas questões levantadas por Netto torna-se evidentes o que é a fragmentação e a individualização do atendimento à violências ocorridas, tratadas como resultantes de problemáticas internas e constitutivas das famílias, deslocadas dos acontecimentos sociais decorrentes da organização social, econômica e cultural do país.

Mioto (2004), ao estudar as políticas de Assistência às famílias, demonstra bem o quanto essa lógica de individualização se expressa nas por políticas públicas, pois mostra que o Brasil absorve em suas formatações de políticas públicas, padrões do Estado de Bem Estar Social de países do mundo ocidental capitalista, e passa a institucionalizar e a setorializá-las tomando o indivíduo como centro dos atendimentos.

Ao modificar a lógica de suas políticas, a questão de direitos toma destaque três processos de leitura: os direitos dos indivíduos segmentados em criança, idosos, mulheres; com atendimento às necessidades à saúde, à educação; e a psicologização das

relações sociais o que conduz as políticas para a tutela de direitos dos indivíduos ou de coletivos de segmentos (MIOTO, 2004, p. 54).

Dessa forma de organização derivam serviços centrados basicamente em “indivíduos-problema”, com algum tipo de dificuldade de adaptação aos processos sociais. Nesta perspectiva, “a atenção é dirigida para a criança, o adolescente, a mulher, o idoso, a partir de situações específicas tais como a doença, a delinqüência, o abandono, os maus-tratos, a exploração” (MIOTO, 2004, p.55). A partir deste formato as políticas são destinadas a resolução de problemas e abordagens individuais, que perde de vista os processos relacionais com o todo.

Portanto, ao estudar as políticas voltadas para crianças e adolescentes, não podemos deixar de fazer referência à esfera familiar, que nesta dinâmica de individualização dos problemas sociais, é reconhecida como o centro de políticas e instância privada de organização social com a responsabilidade de prover o sustento para aqueles que lhe são descendentes ou ascendentes.

Ao abordarmos a temática sobre o enfrentamento à situações de violência com nossas entrevistadas, duas delas remetem-se à organização das políticas públicas:

*Acho que as políticas públicas têm sua parcela de culpa porque **não dá conta da demanda, a família, a sociedade como um todo** (NÃO GOV II, 2bNGIIP4m1)*

*Porque na verdade, a família ela **passa a ser vista quando ela passa a apresentar uma situação de dificuldade, um problema**. E ela é vista a partir do que a criança passa a demonstrar. Então a criança passou a demonstrar um problema comportamental a família começa a ser vista, e aí a família é chamada. E aí a situação já está tão complicada, essa família é chamada num serviço, mas ela já sabe o que ela vai ouvir lá e muitas vezes ela não vai (NÃO GOV III, 4aNGIIIP7m1, grifos nossos).*

A entrevistada NÃO GOV II faz menção a forma de organização fragmentada das políticas que não abarcam todas as demandas sociais, tendo em vista a dinâmica societária para a qual atendê-las em sua totalidade não é importante.

Já a entrevistada NÃO GOV III comenta sobre a individualização das ‘situações problemas’, pelas quais as famílias enquanto responsáveis pelo cuidado de seus membros, só passam a ser observadas pelas políticas públicas quando apresentam uma situação extremada, como a violência.

Importante observar que ambas as entrevistadas fazem parte do segmento de representação não governamental, e por isso, talvez, seja mais visível reconhecer a dinâmica que rege as políticas sociais.

Nesse sentido, ao estudar as políticas de enfrentamento à violência, adentramos no campo das políticas ofertadas para as famílias, já que pela lógica da individualização estas passam a ser as responsáveis pelo sustento e pelo cuidado de seus membros.

De acordo com Alencar,

[...] as condições sociais e econômicas do Brasil na atualidade refundam a tendência já historicamente predominante na sociedade brasileira, qual seja, a de resolver na esfera privada questões de ordem pública. Na ausência de direitos sociais, é na família que os indivíduos tendem a buscar recursos para lidar com as circunstâncias adversas. Dessa forma, as mais diversas situações de precariedade social, desemprego, doença, velhice [e violência] encaradas como dramas da esfera privada, tenderam a ser solucionadas na família, como responsabilização de seus membros (2004, p. 63-64).

O que se percebe é que em todas as políticas setoriais estas famílias são chamadas para assumir suas responsabilidades com seus membros. Na Política de Saúde são responsabilizadas como cuidadoras daqueles que possuem doenças crônicas e necessidades especiais; na política de Assistência são chamadas a cooperar na reorganização e retomada da autonomia financeira e social; na Política de Educação são atribuídos os deveres de educar moralmente seus filhos para que a violência e a ‘delinquência’ no espaço escolar diminuam.

Para Pereira, esta tendência tornou-se mais pronunciada e legitimada com a expansão no Brasil “da concepção conservadora, encampada pelo ideário neoliberal hegemônico na Europa e nos Estados Unidos, desde os anos de 1980, de que a sociedade e a família deveriam partilhar com o Estado, responsabilidades antes da alçada dos poderes públicos” (PEREIRA, 2004, p. 29-30).

Esta concepção conservadora vai expressar-se nas políticas brasileiras por aquilo que Pereira (2004) denomina de valorização do pluralismo de Bem Estar.

De acordo com a autora a nova realidade que se impõem globalmente a partir dos anos 80, provoca impactos significativos que são convenientes ao neoliberalismo.

Grande parte das incidências destas transformações repercute nas esferas da produção e do trabalho sobre o sistema de proteção social⁷ gestado a partir do século XIX.

Na base dessas modificações estariam as transformações nos arranjos familiares, forças econômicas e globais e mudanças demográficas que aos olhos neoliberais “seriam incompatíveis com as políticas sociais do pós-guerra” (PEREIRA, 2004, p. 31). Sobre estas interferências, Potyara considera que houve uma “crise” no Estado de Bem-Estar “pós Bélico”, caracterizada pela perda de legitimidade das políticas sociais e um desequilíbrio fiscal.

As propostas apresentadas pelos ideólogos do neoliberalismo para tal crise pregavam a reestruturação das políticas do pós-guerra, mas agora sob novas perspectivas: “para tanto recomendavam uma participação mais ativa da iniciativa privada – mercantil e não mercantil – na provisão social, em substituição ao modelo “rígido” de proteção anterior em que o Estado reinava como principal agente regulador” (PEREIRA, 2004, p. 31).

Para o funcionamento desta participação mercantil e não mercantil na provisão de bens e serviços, os neoliberais estabeleceram um esquema de cooperação entre diferentes esferas da vida social: mercado, Estado, organizações de caridade e a família. Assim, cada uma destas esferas contribuiria da seguinte forma:

[...] o *Estado*, com o recurso do poder e, portanto da autoridade coativa, que só ele possui; o mercado, com o recurso do capital e a sociedade, da qual a família faz parte com o recurso da solidariedade. [destarte construiu-se] [...] um agregado de instancias provedoras e gestoras no campo do bem-estar, formado em torno de objetivos comuns, composto por quatro “setores” principais: o setor *oficial*, identificado com o governo; o setor *comercial* identificado com o mercado; o setor *voluntário* identificado com as organizações sociais e não governamentais e o setor *informal* identificado com as redes primárias e informais de apoio como a família e a comunidade (PEREIRA, 2004, p. 32).

Frente a estas questões, entra em pauta a discussão sobre a reforma do Estado que, pela ótica neoliberal, “não considera o aspecto econômico-político abordando a crise como uma questão administrativa a ser resolvida pela redistribuição de funções, definição de papéis e instalação de competências” (CUNHA e CUNHA, 2002, p. 22).

⁷ Para maiores aprofundamentos sobre as mudanças provocadas por estas dinâmicas no Sistema de Proteção Social vide BEHRING (2008a). Reconhecemos que Pereira e Behring têm visões diferentes sobre a política social, no entanto, o texto de Behring nos auxilia na compreensão das dimensões que as reformas neoliberais tomam quando os ditames de tal orientação adentram a agenda das políticas sociais no Brasil, aspectos estes que não poderemos abordar amplamente nesta dissertação.

O projeto neoliberal de reforma prevê que o Estado passe de executor de políticas públicas, para regulador e incentivador das atividades do mercado. Nesse novo papel o Estado é reduzido a mero servidor do Capital, o que abre espaço para a privatização de iniciativas, com a transferência de responsabilidades estatais como saúde, educação e segurança para empresas privadas.

Baseada na leitura de teóricos da política social como Mishra (1995 *apud* PEREIRA, 2004) e Johnson (1990 *apud* PEREIRA, 2004) que descrevem esta política como direito, afirmam que o pluralismo de bem-estar contemporâneo é uma estratégia de esvaziamento da política social como direito de cidadania, já que, com o “desvanecimento das fronteiras entre as esferas público e privada”, se alarga a possibilidade de privatização das responsabilidades públicas com a conseqüente quebra da garantia de direitos” (PEREIRA, 2004, p.32).

No Brasil quando são garantidos constitucionalmente os direitos sociais, civis e políticos como direitos de cidadania universais e democráticos, o ideário neoliberal dentram a organização econômica brasileira, com o Governo Collor, em 1990, trazendo consigo todas as características levantadas por Pereira (2004). Desse modo, podemos afirmar que no Brasil, não tivemos políticas sociais inteiramente regidas pelo Estado enquanto direitos universais de cidadania.

Hoje nos espaços tidos como decisórios, como os Conselhos de Políticas Sociais e Gerencias de Políticas Setoriais, encontramos de um lado, grupos que lutam e defendem a privatização de serviços e a incorporação dos serviços ofertados por instituições não governamentais, como parte integrante da execução das políticas públicas, e por outro, grupos que lutam pela superação da lógica neoliberal que fragilizou ainda mais as políticas sociais a despeito das legislações sociais que foram promulgadas após a Constituição Federal de 1988.

A esperança de superação da lógica clientelista e assistencialista, instalada nas políticas sociais, além de milhares de denúncias de violências institucionais perpetradas contra crianças e adolescentes refletiram-se nos movimentos sociais que nos anos de 1980 tiveram destaque no processo da Constituinte.

A pressão política exercida pelos movimentos sociais⁸, em meio aos primeiros indícios da privatização estatal, somada a ratificação por parte do Brasil das

⁸ De acordo com Costa (1993, p. 18) destacam-se: “a Frente Parlamentar de Defesa dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes; a Pastoral do Menor da CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil); o Movimento Nacional Meninos e Meninas de Rua e a Comissão Nacional Criança e a Constituinte”.

Convenções Internacionais em prol de crianças e adolescentes, culminam na inserção do art. 227 na Constituição Federal de 1988.

De acordo com este artigo:

Art.227 - É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade, à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988).

Com as ressalvas sobre este artigo feitas no ponto anterior, podemos afirmar que ao incorporar as prerrogativas das convenções internacionais, o Brasil passa a reconhecer crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e a sua condição peculiar está expressa no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), promulgado através da Lei nº 8069 de 13 de julho de 1990. O Estatuto é sustentado pela “Doutrina de Proteção Integral”, defendida pela Organização das Nações Unidas (ONU) na Declaração Universal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

De acordo com Costa,

Esta doutrina afirma o valor intrínseco da criança como ser humano; a necessidade de especial respeito a sua condição de pessoa em desenvolvimento; o valor prospectivo da infância e da juventude, como portadoras da continuidade do seu povo, da sua família e da espécie humana e o reconhecimento de sua vulnerabilidade, que torna as crianças e os adolescentes merecedores de proteção integral por parte da família, da sociedade e do Estado, o qual deverá atuar, através de políticas específicas para o atendimento, a promoção e a defesa de seus direitos (COSTA, 1993, p. 21).

Ao fundamentar-se nesta doutrina, o ECA traz a prerrogativa da contraposição às práticas clientelistas e paternalistas, ao responsabilizar o Estado pela promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes, através de políticas específicas. Desse modo, o Estatuto e a Constituição de 1988 traçam novos horizontes para o entendimento da condição de crianças e adolescentes, assim como na forma de agir para com elas.

De acordo com Costa (1993) a convivência e o atendimento, de crianças e adolescentes deve considerá-los como: *sujeitos de direitos*, ou seja, “não poderão ser tratados como objetos passivos de intervenção da família, da sociedade e do Estado” (p.27); *pessoas*

em condição peculiar de desenvolvimento pois, “são possuidores de direitos que desfrutam os adultos e têm ainda direitos especiais” (p.27); *prioridade absoluta*, o que requer primazia no atendimento, precedência na formulação de políticas e no atendimento em serviços e destinação privilegiada de recursos (p.27).

Destarte, tendo em vista essas novas premissas necessitavam-se discussões sobre novas formas de atendimento a crianças e adolescentes, que superassem as práticas repressivas e higienistas realizadas durante a vigência do Código de Menores.

De acordo com Volpi (2000), a partir das recorrentes discussões a respeito da condição peculiar de crianças e adolescentes, percebeu-se que era preciso acabar com a “visão segregatória onde, por um lado, existem crianças e adolescentes e, por outro, os “menores”” (p.30). Isso significa que não poderia ser realizado apenas por intermédio de um “texto acadêmico bem fundamentado”, mas era preciso modificar também a metodologia de trabalho utilizada com este segmento.

Foi essa crença, sobre a necessidade de modificar substancialmente o atendimento de crianças e adolescentes, que levou milhares de pessoas a lutar pela inclusão de direitos de crianças e adolescentes, na Constituição Federal de 1988, e que hoje, continua como base para o trabalho daqueles que acreditam nas premissas firmadas nos documentos legais.

Costa sugere que as mudanças que o Estatuto traz em relação às legislações anteriores giram em torno de três eixos: “*mudança de conteúdo, mudança de método e mudança de gestão*” (1993, p.23).

O primeiro trata da mudança de conteúdo que diz respeito ao acréscimo de conteúdos como o direito à vida, à liberdade e à dignidade (direitos individuais) e de direitos econômicos, políticos e sociais (direitos coletivos), superando a antiga Doutrina de Situação Irregular e reconhecendo crianças e adolescentes como sujeitos em situação peculiar de desenvolvimento, que necessitam de proteção (COSTA, 1993, p. 23).

O segundo trata da *mudança de método*, pela qual o Estatuto passa a ser considerado inovador, apontando para a superação de práticas assistencialistas, garantindo a proteção social às crianças e adolescentes, em especial àqueles vitimados pela violência estrutural e por violências interpessoais. (COSTA, 1993, p.24).

E por fim, o terceiro eixo, da *mudança de gestão*, traz a revisão das relações entre os entes federativos e do Estado com a sociedade. A partir de então a promoção e a defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes passam a fazer parte de uma política

estabelecida sobre os princípios da descentralização e da participação popular na formulação de políticas públicas (COSTA, 1993, p.24-25).

Estas mudanças seriam o caminho para a proteção de crianças e adolescentes. Mas, para que os direitos garantidos efetivem-se é preciso que os atores envolvidos, principalmente no processo de gestão das políticas públicas, tomem por base os preceitos legais, na perspectiva da proteção integral de crianças e adolescentes.

O ECA, em seus artigos 86, 87 e 88, estabelece um Sistema de Garantia de Direitos (SGD), o qual é composto por uma gama de atores responsáveis pela elaboração, execução e avaliação de políticas que visem proporcionar melhores condições de vida a este segmento, bem como pela defesa de direitos e pela responsabilização daqueles que os violam.

Pereira (2008a, 2008b) entende que hoje, estrategicamente, precisamos defender o *pluralismo institucional*, não no intuito de impedir que a sociedade atenda as refrações da questão social em sua comunidade, mas no intuito de montar estratégias de controle e monitoramento para que elas trabalhem na perspectiva dos direitos, respeitando sua autonomia. Além disso, não podemos perder de vista a responsabilidade Estatal pela garantia de direitos a todos os cidadãos.

Este pluralismo institucional se expressa no entendimento de que

[...] toda política pública compromete sim o Estado, na garantia de direitos; mas compromete também a sociedade na defesa da institucionalidade legal e integridade desta política ante os seguintes eventos: assédio de interesses particulares e partidários; clientelismo; cálculos contábeis utilitaristas e azares da economia de mercado. Sendo assim, a realização de tal política exige e reforça a constituição de esferas públicas, isto é, de espaços de todos (PEREIRA, 2008, p.74).

Assim, estrategicamente, precisamos defender o pluralismo institucional a fim de subordinar os objetivos econômicos aos imperativos das necessidades sociais, e reconhecer a importância da integração entre as políticas ofertadas no interior do Estado e o controle social exercido pela sociedade civil.

Essa perspectiva do pluralismo institucional pode ser observada no texto do ECA. O Estatuto, em seu capítulo I, Parte Especial, versa sobre a política de atendimento dos direitos de crianças e adolescentes e afirma que ela deve ser implementada “por um conjunto de ações governamentais e não governamentais” (art. 86). Além disso, indica linhas de ações e diretrizes para tal política, em que cita alguns dos componentes do Sistema de Garantia de Direitos, embora não o especifique enquanto tal.

Cabe ressaltar que a articulação com as instituições da sociedade civil não deve ser realizada com o escopo de transferir-lhes as responsabilidades estatais, e sim de coordenar uma avaliação destes serviços e monitorá-los de forma a evitar a oferta de programas e projetos que se contraponham à lógica dos direitos.

Essa perspectiva aparece no Capítulo II do ECA, que dispõe sobre as entidades de atendimento. De acordo com o artigo 90, “as entidades governamentais e não governamentais deverão proceder à inscrição de seus programas, especificando os regimes de atendimento [...] junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o qual manterá registro das inscrições e de suas alterações” (BRASIL, 1990).

Essa inscrição deve ser realizada independentemente de a instituição receber recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Assim, passa a ser responsabilidade do CMDCA fiscalizar as instituições governamentais e não governamentais com a finalidade de garantir os direitos de crianças e adolescentes, conforme preconiza o ECA. A fiscalização do trabalho realizado pelas instituições tem o intuito de superar as práticas assistencialistas que segmentam as demandas sociais.

O SGD passa a ser compreendido a partir de eixos fundamentais que, de acordo com o ECA, compõe as bases para a garantia do direito integral de crianças e adolescentes.

Para Neto (2005, p. 19), o Sistema de Garantia de Direitos contém três eixos fundamentais:

a) O eixo da *Promoção*, que é composto pelos responsáveis em deliberar e formular políticas de atendimento. Essas políticas devem estar articuladas com as demais políticas públicas como Saúde, Educação, Assistência Social, entre outras. Faz parte desse eixo o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente que, por sua composição paritária, contém representantes governamentais e não governamentais, preferencialmente afetas à criança e adolescente. Aqui também poderíamos enquadrar as próprias políticas sociais que tem como escopo a promoção dos direitos mesmo que de forma setorializada.

b) O eixo do *Controle Social*, que é composto pelos encarregados de zelar pelo cumprimento dos preceitos legais presentes no ECA. Fazem parte o Ministério Público a Comunidade e o Conselho Tutelar. O controle social também é feito pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, órgão responsável pela fiscalização das políticas públicas.

c) O eixo de *Defesa*, que é composto pelos atores responsáveis por garantir o acesso à justiça, aos direitos e liberdades, tornando-o realidade para crianças e adolescentes.

Fazem parte deste eixo: o Ministério Público, os Conselhos dos Direitos, os Conselhos Tutelares, as Varas de Infância e as Delegacias especializadas.

Assim, o Conselho de Direitos da Criança e dos Adolescentes está inserido nos três eixos, tendo em vista as características de formular, fiscalizar políticas e realizar a promoção de direitos de crianças e adolescentes.

Todos os atores que formam o SGD devem articular-se para criar estratégias de proteção e de promoção dos direitos humanos de crianças e adolescentes. Estratégias as quais devem consubstanciar-se na Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente prevista no Capítulo I, Parte Especial, do ECA.

Os eixos de promoção e defesa passam a requerer dos atores do Sistema de Garantia de Direitos uma “luta pela cidadania [que] é permanente, exigindo uma constante mobilização para a defesa dos direitos já assegurados, buscando sua efetivação através das políticas públicas” (COSTA e MANDALOZZO, 2007, p. 103).

Nesse sentido, a promoção e a proteção de direitos humanos de crianças e adolescentes requer a participação simultânea e harmônica de todos os atores que compõem o SGD, sem que um se sobreponha ao outro.

A política de atendimento aos direitos de crianças e adolescentes, definida no ECA, dá indicativos da necessidade de que se criem novas configurações para as políticas sociais públicas, visando a superação de práticas segmentadas e assistencialistas construídas historicamente em nosso país.

Por isso, ao se pensar na integração entre as políticas setoriais visa-se a superação de atendimentos paliativos característicos das políticas segmentadas por idade, gênero, entre outros. Quando fragmentadas,

As políticas sociais obedecem à lógica da setorialização, que recorta o social em partes estanques sem comunicação e articulação, [e] torna os problemas sociais autônomos em relação às causas estruturais que os produzem, segmentando o atendimento das necessidades sociais. (RAICHELIS, 2005, p.02).

Embora as políticas públicas sejam divididas de acordo com a função a qual exercem no plano das necessidades dos cidadãos, pensar uma política de atendimento aos direitos de crianças e adolescentes exige que sejam observados os compromissos atribuídos ao Estado no ECA.

Na entrevista realizada, faz-se menção às responsabilidades estatais frente às crianças, bem como aos adolescentes e às suas famílias:

Eu acredito que o Estado ele tem um papel de buscar este equilíbrio. [leia-se: de proporcionar para as pessoas condições para uma vida saudável]. Pensar na questão da equidade, no investimento do recurso público, de uma forma que garanta equidade, ou seja de uma forma que possa atender mais aqueles que estão em uma situação de maior dificuldade de sobrevivência. Então o papel do Estado é buscar desenvolver políticas que promovam essa equidade para a população (GOV II, 3aGIIP4e5m2).

O compromisso do Estado de manter e proteger crianças e adolescentes, oferecendo-lhes condições dignas de vida, está escrito nas legislações vigentes mas, para que eles sejam efetivados, é preciso observar que a política de proteção integral dos direitos da criança e do adolescente deve integrar-se no âmbito da política os direitos humanos, cortando de maneira transversal e intersetorial todas as políticas públicas.

Portanto, todos os atores do SGD envolvidos no atendimento de Crianças e Adolescentes precisam preocupar-se com a defesa e a promoção de seus direitos. Dessa forma, a defesa e a promoção dos direitos devem garantir o fortalecimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes e a garantia de uma vida digna e livre de violações.

Para isso, a Política de Proteção Integral deve assegurar de forma articulada e simultânea:

(1)O atendimento médico e/ou psicossocial do(a)s abusado(a)s e do(a)s explorado(a)s em serviços ou programas de especializados; (2) a sua inclusão com sucesso na escola; (3) o seu atendimento por serviços do sistema único de saúde; (4) a inclusão das famílias (ou dos próprios beneficiários, conforme a idade) em programas de geração de ocupação, emprego e renda; (5) ou em programas de erradicação do trabalho infantil (especialmente, os de eliminação imediata de piores formas de trabalho) etc. [além do] monitoramento e avaliação (=controle), tanto das intervenções jurídico-judiciais (“acesso à justiça”) quando desse atendimento direto pelas políticas públicas, administrativamente (NETO, 2005, p.141).

Desse modo, percebe-se o quão importante é o envolvimento de todas as políticas públicas na promoção de direitos, assim como no enfrentamento de situação de violência, para que atendam todas as dimensões de direitos violados nos casos que se apresentam.

Importante ressaltar que não se pode reduzir a proteção integral aos atendimentos em serviços de Assistência, Saúde ou Educação, pois a supervalorização de políticas setoriais, como saída única para a superação da violência, pode repercutir na reprodução daqueles modelos higienistas e assistencialistas contra os quais os movimentos de defesa dos direitos de crianças e adolescentes tanto lutaram.

Para Neto, os enfrentamentos a todas as formas de violação de direitos “deveriam se explicitar através dos espaços públicos e mecanismos de acompanhamento, avaliação e monitoramento, isto é, do controle social difuso” (2005, p.144). Estes espaços públicos possibilitariam a construção de estratégias para o controle e a efetivação dos direitos humanos de crianças e dos adolescentes.

Os responsáveis por este controle seriam então a Sociedade Civil Organizada, via fóruns e comitês, e as formas institucionalizadas, materializados pelos Conselhos Gestores de Políticas Sociais.

Portanto, o monitoramento e a avaliação das políticas e ações voltadas para crianças e adolescentes podem ser efetivados através de mecanismos como fóruns, elaboração de diagnósticos, elaboração de “matrizes” para o atendimento pelas políticas a partir dos indicadores levantados, exames e referendos, por intermédio do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente (NETO, 2005).

Esses mecanismos fazem parte das estratégias que os atores do Sistema de Garantia dos Direitos podem utilizar para aprimorar as políticas formuladas, valendo-se de um processo constante de avaliação e reavaliação das ações.

No intuito de organizar diretrizes para a Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente previstas no ECA (2001), o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) lançou as Diretrizes Nacionais para a Política de Atenção Integral à Infância e à Adolescência para os anos de 2001-2005.

Nesta publicação, o CONANDA afirma fazer-se “urgente e imperativa a *integração entre as políticas públicas*”. (BRASIL, 2001b, p. 13, grifos originais).

Este documento reafirma a necessidade de políticas básicas como requisito para a proteção de crianças e adolescentes no sentido da proteção integral. Além disso, atribui aos Conselhos de Direitos o papel de articular o Sistema de Garantia de Direitos, principalmente no enfrentamento às violações de direitos.

Desse modo, os Conselhos atuam como um dos principais atores deste sistema na medida em que são responsáveis pela formulação de políticas públicas para

crianças e adolescentes e de diretrizes que embasem a formulação das demais políticas setoriais.

No processo de formulação das políticas, as ações de proteção especial voltadas para crianças e adolescentes que tiveram seus direitos violados, adquirem prioridade nas decisões dos Conselhos de Direitos devido ao sofrimento que a violência, seja ela estrutural ou interpessoal, possa causar àqueles que são violentados.

Pela complexidade das situações de violência, as mesmas precisam ser compreendidas em sua totalidade, e por isso também devem ser combatidas em todas as suas implicações. Logo, a violência contra crianças e adolescentes deve ser tratada como tema intersetorial, passando por todas as políticas públicas.

Esta perspectiva está presente no texto das diretrizes do CONANDA, as quais afirmam que essas questões devem ser tratadas como “temas transversais no âmbito mais geral das políticas públicas” (BRASIL, 2001b, p. 32).

Assim, a Política de Atendimento e proteção integral às crianças e adolescentes só se concretiza com a articulação de todos os atores do Sistema de Garantia de Direitos no atendimento das necessidades deste segmento em sua totalidade. O fortalecimento de políticas básicas e a promoção dos direitos de crianças e adolescentes previnem a necessidade de atendimentos posteriores à violação de direitos.

Neste sentido, as diretrizes instituídas pelo CONANDA compreendem uma política que “além do estabelecimento da interface entre as políticas [...] ela se fundamenta no próprio sistema de atendimento integrado que requer a construção de uma *rede de atenção integral à criança e ao adolescente*” (BRASIL, 2001b, p. 43, grifos nossos).

Quando perguntadas sobre quais seriam as ações necessárias para o enfrentamento da violência, as conselheiras nos dão o indicativo de quão indispensável é o trabalho em Rede:

Acho que primeiro a articulação em Rede. Todo mundo tem que estar falando a mesma língua, cada um fazendo a sua parte, mas de forma articulada, de forma integrada. É colocar a criança e o adolescente como prioridade em todas as políticas, seja Educação, Assistência, Saúde, Cultura, é priorizar a criança e o adolescente. Acho que aí a gente vai começar a pensar em deixar ela fora do processo de risco e cada política assumir o seu papel, seja no orçamento, seja realmente na assistência, a Social, a Saúde, e demais... (GOVIL, 1NGIIP6m2)

Acho que a violência essa articulação de prevenção e Rede, acho que casa tudo junto. Temos que fazer uma teia mesmo. Fazer um tear da Rede do

combate, acatar quem já está sendo vítima e socorrer dentro dos serviços. Eu acho que isso é muito importante (GOV I, 9NGIP26m2).

O trabalho em rede tem sido amplamente discutido por aqueles que idealizam a implementação de todas as premissas do Estatuto e a superação de situações de violência. No entanto, o trabalho em rede compreende um conjunto de ações articuladas e a comunicação entre as políticas e serviços, de forma a priorizar as necessidades dos usuários. A comunicação entre os diversos serviços evita a duplicidade de atendimentos e amplia as possibilidades de colaborar com os usuários na resolução de seus conflitos.

Trabalhar em rede exige dos gestores e profissionais atuantes nas políticas públicas, novas formas de execução dos programas e projetos, assim como a superação da dicotomia existente na setorialização das políticas. Além das questões relativas à gestão e ao financiamento das políticas públicas, os profissionais das mais diversas áreas precisam ser capacitados para poder enfrentar a violência da forma mais aproximada àquela proposta pelo Estatuto.

Dessa maneira, a mobilização contra todos os tipos de violência deve envolver a formulação de planos conjuntos, onde cada uma das políticas tenha a sua atribuição claramente definida em um processo integrador, no qual dinamize-se a comunicação entre as instituições que realizam o atendimento aos violentados e ao grupo familiar como um todo.

3.1.1 “Redes Sociais” e “Gestão do Social”: Os Requisitos Para um Trabalho Intersetorial

As propostas para uma nova formatação de Políticas Públicas que rompam com a velha estruturação fragmentada devem estar pautadas em estratégias que tornem as políticas mais abrangentes e menos setorializadas. Um dos aspectos mais importantes é que a gestão social deve organizar-se

[...] em sistemas descentralizados e participativos, constituídos por órgãos da administração pública, gestores, seus respectivos conselhos e pelas entidades e organizações prestadoras de serviços que compõem o que é chamado de “rede prestadora de serviços” (CUNHA e CUNHA, 2002, p. 18).

É preciso superar aquela formatação das políticas sociais que repartiam “a criança, o pai, a mãe, os irmãos e parentes no seu contexto afetivo e social, em suas relações familiares (sua própria família) e em suas necessidades materiais e por serviços” (MELLO, 2006, p.14).

As políticas segmentadas atendem cada membro do grupo familiar em programas ou projeto específicos. Cada um dos programas realiza um tipo bem específico de atendimento, e o que não lhe cabe é encaminhado para o próximo serviço. Assim, não há uma comunicação entre os diversos serviços, o que resulta em atendimentos paliativos que não respondem às particularidades das situações que se apresentam.

De acordo com Dowbor, a importância dada às áreas sociais é recente, e por isso ainda estamos construindo formas de geri-las. Assim, caminhamos para a construção de novos paradigmas para a gestão social, o que faz da área social “uma gigantesca área em termos econômicos, de primeira importância em termos políticos e sociais, mas com pontos de referência organizacionais ainda em elaboração” (1999, p. 36).

A gestão social é então um desafio para os responsáveis pela gestão das políticas públicas. O crescimento de demandas sociais cada vez mais complexas exige dos gestores a constante re-elaboração dos pontos de referência organizacionais que sustentam a administração das necessidades do cidadão.

Nesse processo de re-elaboração das referências gerenciais, percebem-se novas tendências na gestão social, que aparecem a partir de tensões “entre a eficiência e a equidade” das políticas sociais e “entre a lógica da tutela ou compaixão e a lógica dos direitos” (CARVALHO, 1999, p.25). Ou seja, as tensões consistem no processo de enfrentamento das características assistencialistas que as Políticas Sociais possuem. Para garantir direitos, na perspectiva da universalidade, as políticas sociais precisam superar aquelas antigas práticas baseadas na tutela, na caridade e na individualização de ‘problemas sociais’.

Se os gestores de políticas almejam o cumprimento de preceitos contidos na Constituição de 1988, precisam combater as velhas organizações institucionais, construindo uma gestão social aberta à participação popular, mas não na perspectiva do Estado de pluralismo social, e sim da decisão sobre como as políticas públicas devem funcionar. Ou seja, pela a participação da sociedade, devem os gestores organizar-se no sentido de ouvir a população e de criar condições para que ela tenha voz nos processos decisórios, superando a lógica do repasse de responsabilidades que são do Estado.

Nessa nova formatação para a gestão social, faz-se necessário o fortalecimento da sociedade civil nos processos de participação em fóruns públicos e na descentralização de ações. Por isso, a abertura de canais para a participação da sociedade é imprescindível.

Diante disso, o processo de formulação das políticas públicas deve envolver a identificação dos diversos atores sociais e interesses diversos em um processo de negociação constante entre representantes da sociedade civil e do Estado. Esse processo abre possibilidades para que as políticas formuladas sejam expressões dos interesses coletivos e não de vontades individuais ou de classe.

Para que isso ocorra, a sociedade precisa ocupar os espaços que lhe são cabidos para uma efetiva disputa de projetos. Como vimos, o grupo que tem interferência ideológica e econômica sobre o Estado detém o poder de decisão sobre as políticas, por isso as decisões tomadas apenas por agentes governamentais podem submeter às políticas sociais projetos alheios aos da sociedade civil. Nesse sentido, a ocupação de espaços decisórios pela população permite a cobrança de que suas exigências sejam atendidas.

O Brasil, mesmo tendo promulgado legislações avançadas como o ECA, ainda não conseguiu formatar um entendimento comum entre as políticas públicas a respeito das dimensões cruciais voltadas para a proteção de crianças e adolescentes e a forma como o poder público deve atuar. “No geral, a lógica da atuação segue extremamente setorializada: cada órgão busca tratar, de acordo com seus marcos teóricos e seu instrumental de ação, das questões que consegue identificar” (CASTRO e AQUINO, 2008, p. 10).

Cabe aqui uma observação importante realizada pela conselheira GOV III,

[...] Então a articulação é uma coisa que tem que ser construída e inclusive debatida conceitualmente. Qual é o teu conceito de proteção e qual é o meu conceito de proteção? Qual é o teu conceito de educação e qual é o meu conceito de educação. Então assim, enquanto a gente não construir algum tipo de convergência conceitual e do ponto de vista de convergência de objetivos, a articulação é uma coisa temerária.[...] (GOV III, 1bGIIP11m2).

Nesta perspectiva, a fala da conselheira é importante. Pensar em redes de atendimento articuladas nos faz pensar em uma articulação baseada na comunicação e em busca de objetivos comuns. Se ela não for pensada dessa forma tende a transformar-se em apenas fluxos e encaminhamentos.

Nosso país precisa caminhar em direção à construção de estratégias interinstitucionais e intersetoriais de atuação que articulem transversalmente as iniciativas de órgãos diversos com um propósito comum, e tendo em vista a garantia e a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes.

Para Faleiros e Faleiros (2006, p.26), as redes partem da articulação de atores/organizações considerados como forças existentes no território com o objetivo de formar uma ação conjunta, “multidimensional”, com responsabilidades compartilhadas. Dessa maneira, trabalhar em rede implica a formação de parcerias negociadas nas quais cada uma das forças é importante para alcançar um sentido comum: a garantia de direitos de uma determinada população.

O trabalho em Rede exige uma forma de relacionamento entre os atores/forças do SGD que privilegie a totalidade e supere a fragmentação dos serviços. Significa reconhecer que necessidades da população não são pontuais e que não se resolvem com atendimentos paliativos.

Partindo da idéia de que há uma totalidade nas necessidades dos cidadãos, “as redes de proteção integral [precisam contemplar], portanto, o aspecto dinâmico do sistema, conformado a partir das conexões entre atores que compartilham *um sentido de ação*”. (AQUINO, 2006, p. 329, grifos nossos).

Os objetivos comuns são também lembrados pelas Conselheiras:

[...] é pensando na causa, que a criança e o adolescente, independente de qualquer partido, independente de qualquer pensamento que o outro tenha (NÃO GOV II, 2dNGIIP13m3, grifos nossos).

[...] porque independente de ser sociedade civil ou poder público, o interesse superior ali é que a criança seja atendida bem. Que haja um atendimento adequado para ela e que ela tenha o atendimento que ela precisa ter. esse é o interesse superior. Não é a defesa disso ou daquilo, desse ou daquele, é a criança. É o interesse da criança. Aí entra a nossa dificuldade também. Por quê? Porque aí, eu vou precisar que o outro tenha esse entendimento, eu vou precisar que o outro converse com a outra política pública para a gente caminhar um projeto, por exemplo (NÃO GOV II, 2bNGIIP29m3, grifos nossos).

Assim, todas as políticas sociais e serviços que atendem aos mesmos usuários devem atuar de forma conjunta focando no aperfeiçoamento dos atendimentos e protegendo integralmente os cidadãos. As redes de proteção integral têm seu sentido de ação voltado para a garantia de todos os direitos de uma determinada população. Para crianças e

adolescentes, redes de proteção integral devem ter como horizonte a efetivação dos preceitos presentes no ECA.

Unidas em prol de um objetivo comum, essas redes precisam estabelecer decisões compartilhadas entre todos os seus componentes, efetivando o “poder de decisão entre os atores pela interação comunicativa, transparência das propostas, coordenação legitimada, ação compartilhada e prestação coletiva de contas” (FALEIROS e FALEIROS, 2006, p. 26).

Quando tratamos de Redes precisamos então diferenciá-las, pois as redes constroem-se distintamente de acordo com os sujeitos que as compõem e a dimensão das situações enfrentadas.

Jussara Bourguignon (2006, p.249) construiu uma diferenciação entre as redes sociais, as quais se expressam de 7 (sete) formas diferentes. São elas:

1) *Redes Sociais Espontâneas*: caracterizam-se pelos vínculos formados no ambiente familiar e comunitário, onde as pessoas buscam a resolução de necessidades básicas. Sustentam-se em princípios como cooperação, afetividade e solidariedade, compostas pelo grupo familiar, pela vizinhança, pela comunidade e pela Igreja (BOURGUIGNON, 2006, p.249).

2) *Redes Sócio-Comunitárias*: caracterizam-se por relações solidárias entre membros de uma comunidade, em que se compartilham responsabilidades em prol do coletivo. São formadas por agentes filantrópicos, organizações comunitárias ou associações de bairros, que oferecem serviços assistenciais organizados no interior da comunidade (BOURGUIGNON, 2006, p.249).

3) *Rede Social Movimentalista*: caracteriza-se pela articulação de movimentos sociais no intuito de promover a participação popular em processos de luta por creches, saúde, educação, habitação, terra, entre outros (BOURGUIGNON, 2006, p.249).

4) *Redes Setoriais Públicas*: caracterizam-se pelo protagonismo estatal na efetivação de serviços e programas sociais consagrados pelas políticas públicas, como educação, saúde, assistência social, previdência social, habitação, cultura, lazer, etc (BOURGUIGNON, 2006, p.249).

5) *Redes de Serviços Privados*: caracterizam-se pelo protagonismo do mercado. Nestas redes são comercializados serviços especializados na área de educação, saúde, habitação e previdência, destinados a atender aqueles que possuem recursos financeiros para adquiri-los fora das políticas públicas setoriais (*ibid*, p.249).

6) *Redes Regionais*: caracterizam-se pela regionalização das redes setoriais, constituídas pela articulação entre serviços de diversas áreas da política pública e entre municípios de uma mesma região (BOURGUIGNON, 2006, p.249).

7) *Redes Intersetoriais*: articulam o conjunto das organizações governamentais, não governamentais e informais, comunidades, profissionais, serviços, programas sociais, setor privado, bem como as redes setoriais, priorizando o atendimento integral às necessidades dos segmentos vulnerabilizados socialmente (BOURGUIGNON, 2006, p.249). Estas redes integram todas as demais em relações de comunicação constante e trocas de experiência entre as instituições. A troca de experiências possibilita o atendimento às demandas sociais e o fortalecimento das instituições, resultando na efetividade das políticas públicas.

Em geral, o que se vê é que as políticas sociais têm se articulado mais no sentido da formação de Redes Setoriais, onde serviços da mesma política comunicam-se e reúnem-se para capacitações e monitoramento de ações. Desse modo, é comum ouvirmos as expressões “Rede de Saúde”, “Rede de Ensino”, “Rede de Assistência”, entre outras.

De forma a complementar a ação das políticas básicas, torna-se imprescindível que no enfrentamento de questões complexas como a violência, as redes passem a se organizar de forma intersetorial, onde os atores que compõe as Redes Setoriais possam interagir na forma de Redes Intersetoriais. Estas redes devem sempre ter como foco um objetivo comum, que podem ser a garantia dos direitos de uma população; a superação de questões que tem causado a violação de direitos ou que inviabilizam o acesso a eles.

De acordo com Viana,

Não se pode afirmar então, que as velhas políticas setoriais (saúde, educação, assistência, previdência e habitação) tendem a desaparecer, mas sim, que cresce a necessidade de novos tipos de políticas, muitas vezes de conteúdos, ações e programas que conformam áreas de interseção de uma ou outra ou mesmo de diversas políticas setoriais (VIANA, 1998, p. 25).

A idéia central das Redes Intersetoriais é a formação de ações complementares e integradas, valorizando cada uma das políticas públicas em suas especificidades. Assim, a intersetorialidade corresponde à articulação de políticas sociais em ações ou políticas integradas, tomando por escopo a garantia e efetivação de direitos, assim como a resolução ou minimização de situações que acometem a população.

Pedimos para as conselheiras que definissem o que são Redes:

A Rede de Proteção, ela de certa forma, ela nos possibilitava fazer encaminhamentos – que eu acho que eu já até falei lá atrás, fazer os encaminhamentos. Eu tenho que estar atenta, então, [o profissional dentro da instituição] tem que estar atento a qualquer mudança de comportamento dessa criança, ela tem que buscar ir a fundo e saber o que está acontecendo. Enfim, acho que essa Rede tem esse objetivo, o objetivo de proteger mesmo. A secretaria da mulher proteger a mulher, e assim por diante... e [a política setorial que represento] as crianças... (GOV I, 1a,1cgIP13m3, grifos nossos)

Esta conselheira faz uma descrição de Redes Setoriais no âmbito de ser aquela que possibilita encaminhamentos. Posteriormente, afirma que cada secretaria – que corresponde aos órgãos gestores das políticas setoriais – deve proteger o seu público destinatário, ou seja, trabalhar em prol dos objetivos das Redes Setoriais. Em sua fala, ela refere-se à Rede de Proteção como a Rede de Assistência que teria programas de proteção para crianças e adolescentes, para os quais se podem encaminhar aqueles que precisem dela.

[...] a Rede para mim, é a união dos vários pontos em que você tem ações em cima de um problema. Quando você pensa em uma rede de proteção social ligada à criança, você vai unir os vários serviços, as várias entidades, as várias organizações, para que juntas consigam e cada uma faça o seu papel. A Rede teria essa característica para mim (GOV II, 1agIIP20m3).

[...] primeiro nós temos que definir o que é Rede de Proteção Social. Um pouco pensando de forma mais ampla. A proteção a mim parece que engloba tudo a atenção à família, a escola, a saúde, a cultura, o lazer, a Assistência em todas as suas áreas, envolve o Conselho Tutelar, envolveria o Ministério Público, a Vara da Infância, é uma grande Rede. É claro que alguns teóricos vão pensar existe a Rede de Garantia de Direitos e existe a Rede de Proteção, mas eu tenho dificuldade de fazer essa diferença. Na minha concepção essa Rede envolve todas as políticas, envolve o Ministério Público, envolve o judiciário (GOV III, 1AGIIP15m3).

O que é Rede? Nós não podemos ficar com o telefone mudo. Nós temos que falar a mesma linguagem. Porque é família, é vida. E às vezes a gente brinca de ser Deus. Nós decidimos a vida de uma família e nós temos que fazer a diferença na vida dessa família. Então por isso que a Rede não pode estar falha (NÃO GOV I, 1ANGIP21m3).

Então eu penso que a Rede, é a entidade também se envolver no processo. Não adianta eu ficar aqui, e o que eu faço de mediação? De contato com as outras entidades? Uma Rede não é cada um fazer o seu trabalho. Uma Rede é todo mundo estar envolvido com este segmento, mas que se conversem, que haja esse caminho. Eu vou encaminhar pro NASF, mas e aí? E como está esse menino lá? ele foi nas consultas, ele não foi? Como que está lá? ‘a

eu encaminhei pro NASF e acabou'. Não é isso. É acompanhamento. Pra mim o entendimento de Rede sempre foi esse (NÃO GOV II, 1cNGIIP24m3).

As Redes, como ressaltam as conselheiras Não Gov II e III e Gov II, não somente precisam estar fundamentadas na comunicação e na integração entre as várias políticas e serviços, convergindo para a resolução de questões complexas como a violência, mas também devem preocupar-se com a efetiva promoção de direitos de crianças e adolescentes. A conselheira Gov III define a Rede Intersetorial como princípio para o trabalho integrado entre as políticas. Vemos assim, que na fala das conselheiras a definição de redes caminha entre as definições de Redes Setoriais e Intersetoriais.

Para que as redes cumpram o papel que lhes é atribuído, os sujeitos que nelas atuam precisam deixar de compreendê-las como organismos burocráticos, pois elas devem ser vistas como processos dinâmicos que possibilitem a comunicação e a troca de experiências entre seus componentes, além da tomada de decisões pela via do consenso.

Assim, o trabalho em rede sugere a idéia de articulação em um conjunto de ações complementares e interligadas, com vistas a garantir o atendimento integral das situações que se apresentam à rede.

Quando perguntadas, as entrevistadas definiram a articulação da seguinte maneira:

Articulação não é também uma coisa simples. Porque você tem que quebrar alguns paradigmas. Então é lógico que quem está [em determinada política] acha que [sua] área é a mais importante, mas quem está na [outra política] também acha, que é ela, enfim, em qualquer outro setor, aonde você está é o mais importante, então, você tem que conquistar as pessoas. [...] pra você trabalhar articulado você tem que se despojar desse espírito de poder, de achar que você é bom, que você vai dar conta de tudo. E trabalhar isso na equipe. (GOV I, 1a;1bGIP7m2).

[...] a palavra articulação é quando você une os vários elementos de uma... as varias condições que você tem, os vários enfoques, as várias pessoas e instituições envolvidas e em cima de um problema você constrói uma solução ou uma intervenção, cada um tem o seu papel. Então, você articula as políticas públicas em cima de um problema, em cima de uma situação problema. E não soma o que os setores têm para resolver o problema. Você tem um problema e você constrói um planejamento em cima dele somando as forças. Isso para mim é uma articulação (GOV II, 1aGIIP10m2, grifos nossos).

[...] Outra coisa, a articulação tem que esquecer a hierarquia de saberes. A minha política não é melhor que a sua, o meu conhecimento não é melhor que o seu. As pessoas para se articularem tem que estar de espírito aberto, tem que ter um diálogo transparente tem que ter honestidade nas suas proposições, se não não tem articulação. Então, acho que é um processo a ser construído, acho que é difícil porque ela depende de um posicionamento político de querer articulado e tem haver com uma construção conceitual convergente (GOV III, 1dGIIP11m2).

Como? o que [a articulação] é? E o que tem que ser? Eu acho assim os serviços estão interligados (NÃO GOV I, 1aNGIP20m2).

A articulação é fundamental. Primeiro porque a gente não trabalha sozinho. Você pode ser a melhor entidade do mundo, mas se você não se articular com a Rede, se articular com o poder público, se articular e fizer um canal de comunicação tranquilo entre as políticas, você não vai conseguir fazer nada sozinho. Então a articulação seja ela política, seja ela institucional, seja ela em qual sentido for, ela é sempre importante pra que o resultado tenha sempre sucesso. Eu acredito que a articulação é fundamental (NÃO GOV II, 1NGIIP11m2).

[...] O palavrinha difícil. A palavra não é tão difícil, o problema é a prática dela. A articulação é a capacidade de poder trabalhar juntos, pensar juntos, discutir juntos, ver as possibilidades que temos juntos. Essa é a grande questão. O trabalho articulado (NÃO GOV III, 1aNGIIP28m2, grifos nossos).

Todas as entrevistadas, ao descreverem a articulação, nos mostram reconhecer alguns requisitos fundamentais para que ela ocorra, entre eles a superação da vaidade política pelo reconhecimento de que em situações complexas, como a violência, há a necessidade de articulação entre as políticas. Do mesmo modo, elas também se referem ao reconhecimento mútuo e à necessidade de convergência e negociação política em trabalhos realizados entre as políticas.

Já as conselheiras GOV II e NÃO GOV III referem-se à necessidade de que os planejamentos sejam também conjuntos, para que as ações se desenvolvam em um sentido articulado. A conselheira GOV II deixa claro o sentido do planejamento, e não dos simples encaminhamentos ('o que se tem para oferecer'). Ambas parecem reconhecer a importância do planejamento conjunto e de ações que venham a responder as demandas visando proporcionar melhor qualidade de vida à população incorporando os usuários nos processos decisórios.

Quanto aos trabalhos realizados de forma conjunta, estes só se expressam quando existem sujeitos envolvidos nos processos de formulação, execução e articulação das

políticas. As Redes não são apenas grupos reunidos para uma proposta de trabalho comum ou avaliação. Ao contrário, as Redes são resultado de trabalhos integrados e complementares realizados por atores sociais que possuem pautas em comum.

Para Inojosa,

É preciso trabalhar a idéia de rede, agregando novos atores. [...] Trata-se de uma verdadeira *rede de compromisso*, na qual as instituições, organizações e pessoas se articulam em torno de uma questão da sociedade, programam e realizam ações integradas e articuladas, avaliam juntos os resultados e reorientam a ação (2001, p. 108, grifos nossos).

As redes seriam então formadas acerca do compromisso com a modificação de questões que implicam o impedimento de acesso aos direitos garantidos aos cidadãos. Este compromisso move a prática de ações integradas que priorizam a atenção das necessidades básicas, além dos atendimentos à violação de direitos.

Nesse sentido, “o foco de trabalho em redes não é um problema imediato, isolado, mas a articulação de sujeitos/atores/forças para propiciar poder, recursos, dispositivos, ação para a autonomia, a auto-organização e a auto-reflexão dos sujeitos”. (FALEIROS e FALEIROS, 2006, p.26).

Essa forma de trabalho oferece maiores condições de emancipação dos sujeitos na medida em que o acesso aos direitos possibilite a estes o exercício da autonomia na condução de suas histórias. Autonomia essa que por vezes é afetada quando os sujeitos, cujos direitos são violados, buscam serviços estatais e recebem apenas atendimentos paliativos. Muitas vezes, a condição em que os sujeitos se encontram é tão complexa que, por maior que seja a vontade de desvincular-se dela, ainda dependem de outrem para fazê-la.

Promover a autonomia dos sujeitos por intermédio da inclusão social requer uma gestão de políticas sociais, que pautem suas bases na cooperação e na complementaridade entre União, Estados e Municípios para a realização de ações compartilhadas.

As ações compartilhadas vão se expressar por meio das redes de atenção à população que integrem áreas como a saúde, a educação, a assistência social, a proteção à criança e ao adolescente, entre outras. O trabalho em redes vai exigir maior “responsabilidade do órgão gestor pelo exercício das funções de planejamento, coordenação, organização e avaliação das ações em estreita interação com os demais atores (conselhos, ONGs, prestadores de serviços e outros)” (CUNHA e CUNHA, 2002).

Além disso, os responsáveis pelas políticas sociais precisam respeitar o princípio da participação e integrar a população nos processos decisórios, bem como na formulação e avaliação de programas e serviços. Isso possibilitaria tomar conhecimento das demandas da população e, posteriormente, avaliar se os serviços ofertados condizem com as necessidades dos cidadãos. Demandas estas que, diante de tamanha complexidade, só podem ser resolvidas mediante a interconexão das políticas públicas.

Neste sentido, a noção de rede permite traduzir com mais propriedade “a trama de conexões interorganizacionais em que se baseia o sistema de garantia dos direitos de crianças e adolescentes, pois compreende o complexo de relações acionadas, em diferentes momentos, pelos agentes de cada organização para garantir esses direitos” (AQUINO, 2006, p. 329). Desse modo, a opção pela formação de redes intersetoriais parece a mais acertada.

*Então a articulação, o contato seu com todas as Redes o processo todo com a política, isso pra mim é a base, a mediação, a articulação. E seja ela política ou não ela tem que acontecer. Porque a **articulação também é política** (NÃO GOV II, 2bNGIIP12m2, grifos nossos).*

Importante observar que a conselheira NÃO GOV II faz menção à articulação entre *as redes* diferenciando Redes Setoriais de Rede Intersetorial. O seu discurso demonstra o reconhecimento dessa diferença e a importância que atribui para esse trabalho.

Assim, a articulação entre as Redes mostra a idéia da complementaridade entre elas. Para Sposati “a intersetorialidade não pode ser considerada antagônica ou substitutiva da setorialidade. A sabedoria reside em combinar setorialidade com intersetorialidade, e não em contrapô-las no processo de gestão” (SPOSATI, 2006, p.134).

Assim, as políticas setoriais devem continuar respondendo por políticas que garantam os direitos fundamentais da população como saúde, educação, habitação e segurança, que são de responsabilidade do Estado e direito do cidadão. Portanto, elas cumprem o papel de garantir por meio de políticas básicas os direitos universais dos cidadãos.

No entanto, políticas voltadas para segmentos especiais como crianças, jovens e idosos, “pressupõem ações tanto de saúde, quanto de assistência e educação, onde o virtuosismo consiste no equilíbrio entre os diferentes tipos de intervenção de forma a melhorar a qualidade de vida da população” (VIANA, 1998, p. 25).

De acordo com o que observam as conselheiras:

Não tem uma política pública que fique a parte disso. Eu acho existe uma co-responsabilidade, a questão é como cada um se sente co-responsável. É mais fácil deixar para a saúde, para a Assistência Social e ficar um pouco mais distante. Tem ações para todos, desde que todos possam perceber isso (NÃO GOV III, 4cNGIIP7m3).

A política como um todo a habitação não é só para adulto, ela é para criança também. É o entendimento que a pessoa vai ter que ter. e essa é uma bandeira que a gente quer levantar. Prioridade absoluta em tudo. Na Constituição Federal, no Estatuto. Vamos tentar. Não é fácil não... (NÃO GOV II, 4NGIIP78m3)

Desta forma, por meio de um conjunto de ações complementares e integradas, as políticas sociais articulam-se na formulação de políticas de proteção especial aos segmentos mais vulnerabilizados devido à condição em que se encontram.

Integrar políticas de forma intersetorial prescinde a contraposição às características que têm acompanhado a construção de políticas públicas, pois

Tradicionalmente, as políticas públicas básicas (educação, assistência social, saúde, habitação, cultura, lazer, trabalho, etc.) são setoriais e desarticuladas, respondendo a uma gestão com características centralizadoras, hierárquicas, deixando prevalecer práticas na área social que não geram a promoção humana. Além disto, percebe-se que cada área da política pública tem uma rede própria de instituições e/ou serviços sociais. (BOURGUIGNON, 2007, p. 246).

Por essa lógica, cada política social é tratada isoladamente, sem considerar que as necessidades dos cidadãos passam por diversas áreas, que vão desde o acesso a saúde pública e a inserção em escolas até programas de complementação de renda e trabalho.

Esta formatação das políticas aparece na fala de uma das conselheiras:

*Quer dizer, para você construir objetivos tão complexos que é a garantia da qualidade de vida, desenvolvimento, de sustentabilidade, ou o que for, você não faz isso do campo de uma única ação. E aí a importância da articulação. Agora, ela tem que ser construída. E por que ela tem que ser construída? Porque as pessoas não tem o mesmo objetivo. Do modo como as políticas públicas foram construídas elas foram pensadas sobre a sua ótica. O que é educação para a educação, o que é proteção para a Assistência, o que é garantia de saúde para a Saúde, e cada um pensou o seu campo. Mas aí quando a gente transpõe isso para um outro campo, da Saúde somada à Educação, somada à Assistência, ao Esporte, ao Lazer, à cultura, está garantindo qualidade de vida? **O problema é a soma desse negócio que nem sempre constrói um objetivo comum.**[...] (GOV III, 1aGIIP11m2, grifos nossos)*

Como vemos, as questões complexas como a violência, apesar de encontrarem respostas pontuais nas mais diversas políticas sociais, necessitam de trabalhos mais integrados. Ela alerta que nem sempre esta articulação é simples e possível, tendo em vista a forma como as políticas se organizam e operacionalizam pensam seus conceitos transformando-os em ações.

De acordo com Junqueira (1998, p.12), o conceito de intersectorialidade surge como uma possibilidade para que as necessidades dos cidadãos sejam respondidas em sua totalidade, por meio de soluções integradas já que, principalmente no caso de famílias vulnerabilizadas por situações de conflito, apresentam sempre uma gama de necessidades que uma política fragmentada não dá conta.

Fazer acontecer essa forma de organização de políticas públicas em tempos de neoliberalismo quase nos faz crer que ela é inatingível. No entanto, precisamos mantê-la no horizonte de trabalho evitando cair no conformismo, em uma luta constante contra a minimização do Estado e a fuga de responsabilidades que ele tem para com a sociedade.

Nesta perspectiva, abre-se a discussão sobre uma gestão intersectorial que possa organizar e coordenar a convergência e a integração das políticas e programas setoriais por via de ações conjuntas. Essa gestão intersectorial requer novos arranjos organizacionais nas três esferas de governo, pois

A velha estrutura da administração pública com inúmeras secretarias ou departamentos setoriais tornou-se pesada e um complicador a mais para a implementação de decisões e ações mais eficazes que *exigem uma abordagem intersectorial* (CARVALHO, 1999, p.27, grifos nossos).

Dessa forma, superar a fragmentação e a centralização das políticas públicas requer que os novos arranjos organizacionais e institucionais estejam pautados na descentralização das decisões e ações.

Descentralização significa uma estratégia para transferir poder dos níveis centrais para os periféricos. No entanto, isso não significa mero repasse de competências, e sim uma estratégia para reestruturar o aparelho estatal como forma de torná-lo mais eficaz e de democratizar as ações em novos espaços, redefinindo a relação entre Estado e sociedade, por intermédio da participação popular em processos de negociação das políticas.

A intersetorialidade entre as políticas setoriais públicas vincula-se ao conceito de descentralização, amplamente debatido no interior das políticas públicas, como um dos princípios dispostos na Constituição Federal de 1988.

Neste sentido, a simples garantia da descentralização na carta constitucional não garante que ela se efetive, e por isso há a necessidade de criar e fortalecer estratégias que garantam a sua efetivação.

A descentralização, enquanto estratégia que possibilita levar as decisões sobre políticas sociais para o âmbito do município, precisa ser vista através de um modelo que integre as políticas e reforce a legitimidade das instituições envolvidas.

Para Junqueira,

O processo de descentralização como estratégia governamental aponta para a necessidade de recolocar cada ente federativo em seu espaço de ação peculiar, de modo que o município preste os serviços locais à sua população e que o estado o apóie, através da regulamentação das relações e da moderação das desigualdades regionais, garantindo a ação intergovernamental e intersetorial no âmbito da unidade federada, com vistas à qualidade de vida da sua população (1998, p.13).

A complementaridade entre entes federados é importante ao passo que o processo de municipalização ocorre de maneiras diferenciadas, de acordo com o tempo em que se encontram e com o espaço em que se organizam. Por isso, nem todas as políticas estão no mesmo patamar de desenvolvimento e de gestão em todos os municípios.

Mesmo assim, independentemente do nível de gestão em que se encontram, os municípios tendem a reproduzir a fragmentação na gestão das políticas setoriais, que pode ser reconhecida pela transferência e pela administração dos recursos, geridos de forma isolada pelas secretarias responsáveis por tais políticas.

Com isso, importa criar estratégias para

superar essa fragmentação no interior do aparelho estatal municipal, pois as necessidades dos cidadãos não são satisfeitas apenas pela intervenção de uma política. As doenças, por exemplo, e as suas causalidades podem estar na dependência de ações da assistência médica, mas também de outras ações, como de educação, do trabalho da habitação e da alimentação. Apesar de a descentralização constituir uma possibilidade de alterar a gestão de uma política social, como foi no caso da saúde, não garante a sua eficácia. (JUNQUEIRA, 1998, p. 14).

As necessidades do cidadão precisam ser consideradas em sua totalidade, superando a prática vigente de dividir os grupos em segmentos por idade, por sexo, e em um mesmo espaço geográfico, como se as vulnerabilidades fossem constitutivas apenas de regiões mais empobrecidas ou periféricas.

Tal necessidade é indiciada nas falas das conselheiras:

Então, é imprescindível a articulação. Acho que se você quer atingir seus objetivos sociais, ninguém pode se fechar dentro de uma casta (GOV I, 2bGIP7).

Dessa forma, temos a intersetorialidade como possibilidade para a superação desta dicotomia, no entanto, seu conceito deve ser utilizado com cautela. Rose Marie Inojosa (2001, p.102), ao estudar a “sinergia entre políticas e serviços públicos”, nos alerta para os cuidados que precisam ser tomados.

A autora acredita que a intersetorialidade vincula-se ao conceito de transdisciplinaridade e, conseqüentemente, à teoria da complexidade, sendo que esta trabalha com a compreensão da diversidade, visando superar a fragmentação do conhecimento e as clausuras setoriais que não dão conta de enxergar a diversidade (INOJOSA, 2001, p. 102-103).

Inojosa transpõe este conceito de complexidade para a discussão da intersetorialidade, a qual considera semelhante ao de transdisciplinaridade. Para ela,

A transdisciplinaridade é informada por esse novo paradigma de complexidade. E, no campo das organizações e das instituições, temos, então, a intersetorialidade – ou transetorialidade – já que o prefixo “trans” expressa melhor a idéia (2001, p.103).

Assim, a transdisciplinaridade consiste em uma transposição entre as diversas disciplinas com o intuito de compreender questões que, pelo grau de complexidade que apresentam, exigem interferências de diversas especialidades.

Podemos transportar o princípio da complexidade para as políticas públicas, e, então, compreender porque as políticas construídas com base na fragmentação das demandas sociais não conseguem responder a totalidade de circunstâncias que se apresentam tecidas no cotidiano da população. A forma como o aparato governamental se organiza através de secretarias, projetos e programas setoriais, expressa a fragmentação das políticas,

incorporando e enclausurando os segmentos ao direcionar as políticas para idosos, crianças, mulheres, entre outras.

Inojosa (2001) critica a utilização do conceito de intersectorialidade quando visa “significar apenas proximidade de saberes isolados, sem daí gerar novas articulações”, ou seja, quando é utilizado para fazer referência à articulação no interior das redes setoriais. Por isso costuma-se ouvir as expressões: “Rede de Saúde”, “Assistência social” ou “Educação”. Porém, tais expressões referem-se à comunicação e inter-relação entre serviços de uma mesma área como intersectorialização de uma mesma política.

Desse modo, a sinergia entre políticas públicas, em resoluções de situações complexas, é a chave para a transversalidade das propostas formuladas com base no princípio da intersectorialidade.

É preciso criar no interior do aparato governamental uma dinâmica que supere a eventualidade dos diálogos entre as políticas. Esta superação deve se efetivar por intermédio de planos integrados, com base na territorialidade, isso porque,

A qualidade de vida passa pela interação de várias dimensões do bem estar – físico, psíquico e social – que as políticas setoriais, isoladamente, não são capazes de realizar. [...] Assim, é necessário considerar esses grupos populacionais e o espaço que ocupam para formular planos e programas que atendam às suas necessidades (JUNQUEIRA, 1998, p. 14).

A territorialidade proporciona a possibilidade de delinear políticas de proteção que respondam às necessidades em locais de fácil acesso, o que demonstra o respeito às singularidades de cada região em contraposição à centralização de serviços e a execução de programas verticalizados e generalistas.

Desse modo, a população que reside em uma determinada região pode necessitar de programas de geração de renda; outra de mais creches, devido o número de adultos que trabalham. A adequação da oferta de serviços às necessidades da população proporciona uma melhoria na qualidade de vida e, ao mesmo tempo, otimiza o gasto de recursos públicos. De acordo com Sposati:

O modelo de gestão intersectorial têm se mostrado mais factível, quando combinado à descentralização territorial. Trata-se, no caso da intersectorialidade construída para a integração e/ou complementação de uma ação em rede em determinada área físico-territorial de abrangência. No caso, as características e as demandas de um território (dinâmica, cidadãos,

natureza) é que determinam a extensão e a intensidade da intersectorialidade face ao objetivo a ser atingido (2006, p. 135).

Observar atentamente os interesses dos usuários das políticas públicas com base em diagnósticos locais permite que a intersectorialidade seja combinada com a descentralização territorial. A sustentação da articulação de serviços por território é um dos requisitos para a superação do imaginário de que as Políticas Sociais devem centralizar-se em regiões de maior vulnerabilidade, onde se encontram as “famílias desestruturadas”.

As políticas sociais devem estar adaptadas e distribuídas, de modo que todos tenham acesso às políticas básicas que garantam a universalização de direitos, assim como o acesso às políticas de proteção, quando delas necessitarem. Estas últimas devem ser, obrigatoriamente, de responsabilidade do Estado, pois este, ao assumir que todos têm direito a uma vida digna e que políticas públicas são direitos de todos e dever do Estado, que, ao não ofertá-las satisfatoriamente, deixa de cumprir o papel que assumiu perante a Constituição Federal atual.

Destarte, a intervenção do Estado realizada por meio de articulação entre políticas setoriais faz-se necessária, pois,

[...] os problemas de moradia, pobreza, meio ambiente, educação e promoção econômica e cultural não podem ser concebidos por intermédio de políticas e organismos setoriais. Dessa forma, devem ser criadas novas políticas intersectoriais, novos blocos de competência, administrados por uma *diversidade de modos de gestão* (VIANA, 1998, p.26, grifos nossos).

Assim, a intersectorialidade requer inovações no campo da gestão social, com base no território atingindo a população de maneira global.

A intersectorialidade não é um modelo de gestão pronto que baste para as mudanças que se fazem necessárias. Enquanto princípio norteador das ações, a intersectorialidade depende da forma como os gestores e profissionais a compreendem e são capazes de vislumbrá-la como possibilidade na gestão social.

Nesse sentido, a intersectorialidade enquanto estratégia de articulação tem seus limites e possibilidades condicionadas à aceitação por parte dos governantes eleitos quanto à legitimidade das decisões tomadas em espaços participativos, como os Conselhos.

Conforme alerta a conselheira GOV II,

A Intersetorialidade, você pensa nos diversos setores que atuam na política pública. Ele ainda depende muito das pessoas que estão conduzindo. Essa intersectorialidade depende das pessoas que estão conduzindo. Elas ainda não são interiorizadas. Então, você tira um grupo político e põe outro no poder, não necessariamente as atividades, as ações, o enforque continua. Porque ainda depende de pessoas e não de uma consolidação (GOV II, 3agIIP20m2, grifos nossos).

[...] olha, para mim é a Rede que dá as garantias. Uma Rede não de Serviços, de pessoas. Para mim a Rede não é feita de Serviços, ela é feita de pessoas que estão nos serviços. E por isso que às vezes a gente tem dificuldade no funcionamento dela. A gente fala assim, [o serviço] é um prédio que fica em um bairro, mas tem pessoas lá dentro. E dependendo da postura, do posicionamento, da visão das pessoas, é assim que aquele serviço vai funcionar. É uma Rede que tenta cuidar das pessoas, acolher as pessoas, o nome já fala, dar proteção àquele que precisa (GOV III, 1aNGIIP24m2, grifos nossos).

Para ser uma possibilidade concreta a articulação entre as políticas públicas precisa ser também uma opção que compõe as estratégias de gestão institucional como forma de racionalizar as ações que correspondam aos objetivos comuns.

De acordo com Inojosa, para que uma mudança na forma de gestão ocorra,

devem ser discutidos quatro aspectos básicos para se trabalhar a partir de uma perspectiva da transectorialidade: a) mudança de paradigma; b) projeto político transformador; c) planejamento e avaliação participativos e com base regional e d) atuação em rede de compromisso social (INOJOSA, 2001, p. 106).

Somente a partir desses quesitos abrem-se caminhos para a formação de uma rede social e de caráter intersectorial que transcenda as barreiras da setorialidade, fundamentando-se no compromisso com as demandas sociais em detrimento da difusão da política econômica vigente.

Entretanto, o conceito de rede de compromisso social é incompatível com a hierarquização de políticas e requer mudanças na forma de organização do Estado e das bases em que as políticas públicas forem construídas. Isso requer novas formatações para as políticas de proteção e promoção de direitos, com a participação da sociedade mediante aquisição de novas competências.

Assim, a formação de uma rede de compromisso e de atendimento das demandas sociais só se viabilizará mediante negociações entre os diferentes atores sociais no interior do Estado enquanto espaço de disputas por interesses divergentes.

É como se fosse tarefa de alguns e não tarefa de todos. Objetivo de todos. Parece que é o fulano que trata disso, fulano que entende disso. Não é. Então, eu penso que ainda há esse entendimento lá atrás. Isso é tarefa de todo mundo, é responsabilidade de todos. E ainda está longe de a gente entender isso para mim é isso. Depois se a gente tiver isso mais claro, a gente vai dando passos mais concretos (NÃO GOV III, 5NGIIP42m3).

A condicionalidade da intersectorialidade está na mobilização dos setores governamentais, não governamentais e de toda a população, para que as decisões sejam tomadas de acordo com as especificidades das situações apresentadas, sem perder de vista a perspectiva da totalidade social.

A pactuação de novas formas de gerir as demandas sociais tem sido contemplada atualmente tanto nos Planos de políticas setoriais quanto nos Planos das políticas de Assistência, Saúde e Educação. Além dos planos setoriais, a intersectorialidade aparece em planos nacionais que foram formulados para direcionar as ações das diferentes áreas no trato de situações complexas, tal qual a violação de direitos de crianças e adolescentes.

4 CAPÍTULO 3

4.1 OS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS SOCIAIS: A CONSTRUÇÃO DE ESPAÇOS "DEMOCRÁTICOS"

A descentralização e a participação popular são características essenciais para a gestão social com perspectivas intersetoriais. No Brasil, essas duas características têm formatos bem particulares do ponto de vista da formação histórica, social e política de nosso país.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a sociedade civil garantiu seu direito de participação nos processos decisórios. Com isso, desmistifica-se a idéia de que o Estado seria a única esfera para a identificação das demandas locais (CLAUDINO, 2007, p.23). A superação dessa idéia traz à tona a esperança de uma nova forma de desenvolver políticas públicas, agora com a intervenção representativa da população nos espaços de formulação de políticas públicas.

A Constituição de 1998 prevê a participação dos cidadãos através dos espaços instituídos para a democracia direta ou semidireta, dentre eles: o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular de lei, as tribunas populares, os conselhos, e outros canais para a participação popular. A instituição de canais de participação tem por finalidade a implementação da democracia, com aumento da transparência nas ações públicas e da participação popular. (TEIXEIRA *et al*, 2009, 84-85).

Assim, deve-se romper com a forma organizacional em que apenas os governos participavam das decisões sobre a destinação de recursos e a definição de programas e projetos direcionais à população através do políticas públicas e sociais.

Paradoxalmente, a mesma constituição denominada de cidadã pelas possibilidades que ofertava com relação aos direitos sociais e a construção de um Estado provedor da universalização desses direitos, possibilitou a conservação da organização econômica nacional tal qual era configurada no período anterior.

[...] ao que se refere à ordem econômica, ao sistema político (financiamento público exclusivo de campanha, democratização dos partidos, processos eleitorais transparentes, mecanismos que viabilizem a participação da mulher na política, possibilidade de cassação de mandato pela população etc.) e à democratização da informação e da comunicação, dimensões fundamentais

para a construção de um Estado democrático, a Constituição de 1988 foi extremamente conservadora (TEIXEIRA, *et al* 2009, p. 86).

Ao sair de um período de recessão de direitos, os grupos organizados da sociedade civil buscavam a universalidade dos direitos. Tomando como ponto de partida a democratização da sociedade, é preciso discorrer sobre o que significa democratizar.

De acordo com Chauí, “estamos acostumados a aceitar a definição liberal da democracia como regime da lei e da ordem para a garantia das liberdades individuais” (2005, p.23). Para a autora, existem duas leituras sobre democracia que se confundem nas discussões, são elas: a do pensamento liberal e a do pensamento de esquerda.

Para a concepção liberal a figura principal é a do indivíduo como portador da cidadania civil ou política, sendo que a democracia se reduz a um regime político eficaz, baseado na idéia da cidadania organizada em partidos políticos, no qual se manifesta no processo eleitoral de escolha dos representantes, na rotatividade dos governantes e nas soluções técnicas para os problemas econômicos e sociais. (CHAUÍ, 2005, p. 23).

Para o pensamento de esquerda, como o qual compactuamos, “a ênfase recai sobre a idéia e a prática da participação, ora entendida como intervenção direta nas ações políticas, ora como interlocução social que determina, orienta e controla a ação dos representantes” (CHAUÍ, 2005, p. 23). O pensamento de esquerda tem a compreensão do social como divisão interna das classes a partir da exploração econômica que resultam em luta de classes.

Entendemos que uma sociedade é democrática quando interfere na condição do regime político e consegue instituir direitos como resultado de uma construção social, de tal modo que “a atividade democrática social realiza-se como luta social e, politicamente, como um contra-poder social que determina, dirige, controla, limita e modifica a ação estatal e o poder dos governantes” (CHAUÍ, 2005, p. 25).

A perspectiva democrática de esquerda mostra-se para a política brasileira como mote para a luta contra os anos de autoritarismo e todas as ineficiências do Estado “simultaneamente provedor, empreendedor, autoritário e “irresponsável””(NOGUEIRA, 2005, p. 38), ou seja, um Estado “hipertrofiado” funcional aos interesses das classes dominantes e custoso para a sociedade devido a sua ineficiência.

Como nos lembra Nogueira, na década de noventa o Brasil organizou institucionalmente seu compromisso com o regime democrático e nesse período criaram-se incentivos para a atualização do aparelho burocrático. Houve a incorporação de mecanismos

para a descentralização e a perspectiva do controle social e da participação popular na gestão das políticas. Entretanto, ao mesmo tempo em que os procedimentos democráticos possibilitaram a vigência de um amplo regime de direitos e liberdades referentes às opiniões partidárias e sindicais, não se conseguiu construir um sistema efetivamente democrático (2005, p. 39).

Dessa forma, o ato eleitoral se sobrepôs ao político, o que tornou a democracia mais formal do que substantiva, principalmente pela falta de instituições sedimentadas para o exercício da política e pela fragilidade ainda existente entre os vínculos sociais. Como resultado “o sistema político evoluiu como uma democracia sem sociedade e sem Estado: não teve como dar origem a nenhum dinamismo superior com o qual pudessem ser alteradas as estruturas de poder, as práticas políticas e as escolhas governamentais” (NOGUEIRA, 2005, p.39).

Chauí (2005) apresenta ainda dois impedimentos determinantes para a concretização de uma democracia social no Brasil: o primeiro, decorrente do autoritarismo que rege a sociedade brasileira e bloqueia a participação e a criação de direitos; e o segundo, decorrente da ideologia privatizadora neoliberal que reforça a despolitização por intermédio da fragmentação e dispersão das classes populares e o alargamento do espaço privado em detrimento do espaço público.

Dessa forma, “a prática democrática participativa é, portanto, um desafio e uma conquista. É o télos de um processo e não o seu ponto de partida, ainda que possamos mencionar inúmeros exemplos de experiências participativas, sobretudo no plano do poder municipal” (CHAUÍ, 2005, p. 30).

Concordamos com as palavras da autora, para quem todo o movimento pela democratização não pode encerrar-se na institucionalização de espaços para que ela ocorra. Esse é o ponto de partida para uma forma de participação que começamos a construir quando, abriu-se perante a Carta Magna, a possibilidade de inserção das classes subalternas na decisão sobre os rumos das políticas.

Porém, muito além de interferir sobre as decisões e a formação das políticas sociais, precisamos agora ampliar os debates sobre o processo de participação da população na organização política e econômica de nosso país, na perspectiva da participação de esquerda.

Sampaio (2005) acredita que o grande entrave à participação democrática no Brasil advém do passado colonial que deixa a herança autoritária e das dificuldades de acesso à informações que permitissem um debate objetivo. A sociedade quando agrega a informação

apenas pelo viés dos meios de comunicação, por vezes também adquire conteúdos distorcidos sobre as formas de intervenção para as mudanças na realidade condensada nas expressões da questão social.

A conformação do acesso a informações apenas por aparelhos midiáticos é também resultado da cultura política brasileira em que a participação da população não é interessante. Desta forma, ela não é incentivada a ocupar espaços como Câmara Municipal, Senados, Assembléia Legislativa, mas é sempre “convidada” a aguardar em seus espaços privados para saber o que foi decidido por seus representantes, apenas tomando conhecimento através da mídia.

Quando o recebimento de notícias fica restrito ao âmbito privado, a mobilização direta da população em temas que lhes dizem respeito pouco ocorre. O resultado é a conformação com o que já está posto, e muitas vezes, a reprodução de discursos induzidos.

Assim, debates sobre temas como o da violência são geralmente apresentados resumindo-se na discussão das ‘medidas repressivas, mais policiamento, penas mais rigorosas; condições carcerárias mais restritas’ e não propostas para soluções efetivas como: ‘urbanização, moradia popular, emprego, salários adequados, escolas de qualidade’. Evidentemente as discussões sobre estes aspectos não adentram os debates por afetarem interesses da classe dominante no país (SAMPAIO, 2005, p. 49).

É por esta razão que caminhar no sentido da participação social requer que a mobilização seja extensa às causas de nossos problemas e não à resoluções imediatas e paliativas. Esta forma de participação só ocorrerá quando conseguirmos a adesão da população nas lutas ampliadas.

Infelizmente sabemos que a participação no Brasil, tal qual fora construída com resquícios dos tempos de colonialismo e autoritarismo, resultaram num desenvolvimento histórico de desconstituição de direitos, e portanto num processo econômico que não tem contribuído na luta histórica pela universalização de direito.

Dessa forma, existe uma contradição entre o processo de democratização e o momento histórico vivido no âmbito internacional com a ampliação e o fortalecimento das políticas neoliberais que tem como finalidade a minimização do Estado no atendimento das demandas sociais.

No Brasil não seria diferente e ao mesmo tempo em que se a Constituição apontava para a construção dos direitos universais, a política econômica caminhava para o neoliberalismo com a eleição de Fernando Collor de Mello para a Presidência da República em 1989.

Para Dagnino, esta contrariedade corresponde à uma luta entre projetos políticos, os quais definem-se como aquilo que orienta a ação, ou seja, “designa os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (2002, p. 282).

Bidarra (2004) corrobora com o conceito de projetos políticos de Dagnino e explica que no processo de democratização de nosso país há disputa entre dois projetos: o Conservador e o Democrático, onde o segundo permeou a construção dos Conselhos. Esses projetos tinham proposições diferenciadas a respeito da descentralização das políticas que se instaurava a partir da Constituição Federal de 1988. Este conceito tinha para cada um deles uma perspectiva de atuação dos representantes do Estado e da Sociedade civil.

O Projeto Conservador vislumbrava na descentralização a possibilidade de “menos Estado”, com a transferência da execução dos serviços para as entidades representativas da sociedade, enquanto o Projeto Democrático tinha a proposta de “mais Estado e mais Sociedade”, com a inferência das entidades nos foros decisórios. Destarte “esta fórmula [democrática] só pode ser bem sucedida se contar com a persistente atuação dos conselhos” (BIDARRA, 2004, p. 228).

Um projeto democratizante das políticas públicas precisa investir nesses espaços enquanto incipientes para a aprendizagem política da participação como princípio para o controle social sobre as ações governamentais e posteriormente sobre a organização econômica.

Portanto, a chamada democratização do país, assegurada constitucionalmente, possibilitou respostas aos anseios de ambas as aspirações, tanto liberais quanto para os movimentos populares.

Por isso, mesmo que os direitos à participação popular e controle social estejam assegurados em Lei, fazê-los efetivos é parte de um processo de constantes lutas que a sociedade ainda precisa travar, e superar a centralização de decisões que vigoram na execução das políticas públicas.

De qualquer modo, no processo de constituinte tivemos indicativos importantes para a alteração da relação entre Estado e sociedade por intermédio da implementação de canais de participação popular, como é o caso dos Conselhos Gestores de Políticas.

Para Arregui (*et al*, 2007),

[...] os conselhos gestores são instituições participativas permanentes, definidas legalmente como parte da estrutura do Estado, cuja função é incidir sobre as políticas públicas em áreas específicas, produzindo decisões (que algumas vezes podem assumir a forma de norma estatal), e que contam em sua composição com a participação de representantes do Estado e da sociedade na condição de membros com igual direito à voz e voto. (p.61) .

Essas estruturas emergem em outros contextos de forma um pouco diferenciada da que conhecemos hoje. “Historicamente, encontramos formas de conselhos na Revolução Francesa, na Comuna de Paris e nos Soviets da Revolução Russa. Esses conselhos eram formas de participação mais diretas, mais cotidianas”. No Brasil, a origem dos conselhos está associada aos conselhos populares, como os conselhos de saúde na Zona Leste de São Paulo. Inicialmente esses conselhos populares só tinham representantes da população e depois foram formados por representantes governamentais tendo como finalidade a luta por direitos e não a formulação de políticas (TEIXEIRA, 2005, p. 19).

A estrutura que conhecemos hoje se diferencia daquelas citadas por Teixeira pela forma de organização dos Conselhos e por estarem garantidos em lei. Assim, os conselhos têm a função de deliberar políticas públicas e fiscalizar a sua execução, bem como acompanhar a gestão social das políticas correspondentes.

No intuito de garantir a condição de participação para os membros da sociedade civil nos processos decisórios, pensou-se na divisão destes representantes de uma forma paritária para que as negociações das opiniões divergentes tenham confluência sobre o controle das políticas sociais.

A paridade vai muito além da representação numérica, ela nos remete às condições políticas que os conselheiros têm para exercitar na prática a representação em pé de igualdade. (RAICHELIS, 2003, p. 28).

De acordo com Liberati e Cyrino (2003), a partir do disposto no art. 227, § 7º, 204 e 1º da CF/88, os Conselhos tornam-se “espaços para a democracia participativa, garantindo-se à sociedade civil voz e vez na *formulação* das políticas sociais públicas, bem como no *controle* das ações em todos os níveis” (2003, p.8, grifos do autor).

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas são estruturas instituídas como espaços deliberativos de decisões coletivas. Dessa forma, inserem-se nas diferentes esferas públicas e integram-se aos órgãos públicos, vinculados ao poder executivo, para a manutenção de seu funcionamento. Assim, são voltados para políticas públicas específicas e tem por função dar assessoria e suporte ao funcionamento das áreas onde atuam (GOHN, 2009, p.178).

A estrutura de conselho está alicerçada em alguns princípios que regem a sua organização, por isso, antes de adentrar no universo decisórios, é necessário fazer uma breve descrição sobre alguns conceitos que fundamentam a formatação desses espaços.

Um conceito importante no estudo dos Conselhos é o de *poder local*. Para Gohn (2001, p.34) este último é mais abrangente que o conceito de governo local, pois, ele interfere as políticas locais por enraizar-se no governo local. O autor ainda cita como exemplos o poder econômico, político e social de famílias consideradas tradicionais e o poder carismático de líderes regionais ou locais.

O conceito de poder local foi redefinido passando a ser sinônimo de “força social organizada”, e em sua dimensão da cultura contribuiu significativamente neste processo. Desse modo, o poder local deixa de ser simples sede das elites e transforma-se em espaço para a gestão de políticas.

O resgate de valores culturais locais que antes eram tidos como exclusivos das elites, fechados em “museus pouco acessíveis”, dá lugar a concepção de que os cidadãos comuns também são atores históricos e podem ter acesso a tais bens culturais (GOHN, 2001, p.35).

A partir desta mudança projetam-se nas comunidades novos agentes que dão legitimação ao poder local. Estes agentes fortalecem a sociedade organizada na reivindicação para questões de seu interesse.

Do ponto de vista da gestão das políticas públicas e da construção da democracia participativa, os conselhos trazem uma complementação necessária a outras formas de representação política. Por essas razões, é possível afirmar que, mesmo com contradições, ambigüidades e muitos questionamentos, já temos alguns consensos sobre o significado e a importância desse processo, sobretudo pela introdução de novas relações entre governos e cidadãos na gestão da “coisa pública”(RAICHELIS, 2003, p. 22).

De acordo com Cunha e Cunha, “o processo de redemocratização do Estado Brasileiro consagrou a participação popular na gestão da “coisa pública” ao fundar as bases para a introdução de algumas experiências que contribuiriam para a ampliação da esfera pública no país” (2002, p.16) em que os atores envolvidos, mesmo com restrições, debatem e deliberam sobre questões que afetam a sociedade.

A construção de atributos e significados sobre poder local fez emergir outro conceito “o de *esfera pública*” (GOHN, 2001, p.35) que comporta grupos organizados da

sociedade, tornando-se uma esfera essencialmente argumentativa. É através dela que as reivindicações da sociedade passam a ser negociadas como forma de buscar respostas à questões que atingiam a sociedade e que eram pouco consideradas pelas elites dominantes.

Para Habermas (*apud* Gohn, 2001, p.36), “o alargamento da esfera pública possibilitou a dessacralização da política ao incorporar no debate público a discussão de temas até então tratados na esfera privada, como o tema da mulher, no cotidiano doméstico”.

Poderíamos afirmar, então, que a discussão sobre outros temas tratados durante anos como constitutivo da esfera privada, tal qual a violência doméstica contra crianças e adolescentes ganhou visibilidade.

Concordamos com Wanderlei e Raichelis (2001) na afirmação de que a esfera pública precisa ser construída no interior das relações entre Estado e sociedade civil enquanto instâncias de poder para que seja superada “a dicotomia estatal-privado com a instauração de uma esfera capaz de introduzir transformações, nos âmbitos estatizados e privados da vida social, resultando daí um novo processo de interlocução e decisão públicas” (p. 157) .

Estes autores citam algumas das faculdades essenciais que precisam compor a relação entre Estado e Sociedade na constituição da esfera pública, tais como: *Visibilidade social* - expressa pela transparência das ações governamentais e dos diferentes atores sociais; *Controle social* - viabilização da participação da sociedade civil organizada; *Representação de interesses coletivos* - constituição de sujeitos políticos ativos, que se apresentam na cena pública; *Democratização* - ampliação dos fóruns de decisão política que, ampliando os canais de representação tradicionais, incorpore novos sujeitos sociais como portadores de direitos legítimos; *Cultura pública* - o enfrentamento do autoritarismo social e da “cultura privatista” de apropriação do público pelo privado (WANDERLEI e RAICHELIS, 2001, p. 161);

Considerando as interferências políticas e econômicas sobre a vida da população brasileira, surge um questionamento sobre as possibilidades de formatar uma esfera pública que viabilize a garantia dos direitos básicos universais (WANDERLEI e RAICHELIS, 2001, p. 166).

Acreditamos que isso certamente é possível, no entanto depende do crescimento político e da organização da sociedade pelo envolvimento de diversas frentes e forças políticas no enfrentamento das características autoritárias, clientelistas e liberais que confluem contra a democratização dos espaços decisórios e das relações econômicas, políticas e sociais.

Sabe-se que quando o capitalismo globaliza suas fronteiras, problemas como as desigualdades sociais, fome, epidemias, entre outros, também são globalizados e tornam-se cada vez mais complexos. Assim, o enfrentamento a estas questões precisa da cooperação de vários atores sociais constituintes da esfera pública. Esta cooperação se dá em novas formas de relação entre sociedade e Estado, e por intermédio da intervenção de instituições localizadas em todos os continentes.

Aqui a governança “se insere nos marcos referenciais de um novo paradigma da ação pública estatal, em que o foco central das ações não se restringe aos órgãos e aparatos estatais, mas incorporam também, via interações múltiplas a relação governo e sociedade.” (GOHN, 2001, p.37-38).

Diante disso o conceito de governança foi criado com o intuito de abarcar os novos processos impostos pelas políticas de globalização, o que enfraqueceu o conceito então vigente de governabilidade.

Neste processo de mudanças constantes e de inter-relação entre conceitos de governabilidade e governança, surge um conceito importante, o qual se denomina “*governança local*” (GOHN, 2001, p.40).

Este é um conceito que ainda encontra-se em construção e que articula componentes do conceito de governo local com o de poder local. Desse modo, ele refere-se a um sistema de governo com a inserção de novos atores sociais no desenvolvimento de organizações públicas e privadas.

Para Carvalho,

No campo social, tais relações ficam evidentes pela maior articulação e presença das agências multilaterais representadas pela Organização das Nações Unidas [ONU], Banco Mundial, entre outras; das agências governamentais nas suas várias instâncias; do chamado terceiro setor (nem Estado/nem mercado) representado pela enorme expansão das organizações da sociedade civil e de fundações empresariais sem fins lucrativos que se movem em redes mundializadas (CARVALHO, 1999, p.24).

O desenvolvimento de organizações por meio da inserção de novos atores nos sistemas de organização governamental provoca alterações entre a governança local e a governança global. Assim, os processos de gestão social tem dupla funcionalidade: podem servir ao capital, enquanto meio de minimizar as responsabilidades estatais, reforçando as premissas neoliberais; ou ampliar a esfera pública, abrindo espaço para uma nova formatação do aparato estatal.

Isso porque,

[..] nossa história apresenta-se marcada por uma relação de dependência com o Estado, [devido às práticas clientelistas e centralizadoras que dominavam as políticas] como se fosse o único responsável pelas políticas de assistência e de seguridade da população. Esse traço social tem nos impedido de construir uma avaliação coletiva para pensarmos outra forma de organização social, na qual o Estado fosse regulado por decisões da coletividade (UDE, 2002, p. 128).

A possibilidade de regular o Estado por meio de decisões coletivas estava presente no desenho que os Conselhos deveriam ter enquanto espaços privilegiados para a avaliação coletiva das situações expressas no interior das relações sociais e para o enfrentamento dos resquícios históricos que as políticas sociais carregam.

De acordo com Teixeira (2000, p. 103), os Conselhos são estruturas com novo formato de institucionalidade no Brasil, ou seja, como “instituições híbridas”, cujos espaços de interação entre Estado e Sociedade, podem se constituir em espaços autônomos “que captam os ecos dos problemas sociais nas esferas privadas, os condensam e transmitem para a cena pública”.

Nestas instituições a discussão das necessidades da população passa pelo processo de governança local, isto é, as políticas como decorrência de interesses coletivos a partir de negociações deliberadas entre Estado e Sociedade Civil Organizada.

Entretanto, o caráter híbrido dos Conselhos pode trazer equívocos nas hierarquias das organizações que o compõe “ignorando o tipo de estrutura de poder em que os Conselhos se inserem e os limites das atuais políticas neoliberais em execução” (TEIXEIRA, 2000, p. 104).

Como estes conselhos estão vinculados ao Estado e aos gestores municipais, estaduais e nacional, eles são guiados por interesses que não condizem apenas aos interesses da população diretamente atingida pelas decisões destes conselhos, que sofre também pela interferência de projetos voltados para a consolidação do neoliberalismo frente à democratização das políticas.

Assim, a autonomia do Conselho fica em jogo, pois,

[...] vinculações com o Estado fazem com que seja restrita a autonomia do Conselho em relação à elaboração e controle da execução de políticas públicas setoriais, incluindo o aspecto econômico financeiro. Os conselhos são um campo de disputas e de negociação e seu grau de autonomia poderá

ser ou não ampliado a depender do grau de unidade das forças da sociedade civil nela presentes e da natureza das forças políticas dominantes (TEIXEIRA, 2000, p.104).

Nesse sentido, a organização dos conselhos e a ocupação de seus espaços pela sociedade são de extrema importância. Somente pelo debate constante entre os ideais divergentes que circundam os espaços decisórios é que a condução das políticas públicas poderá ser fiscalizada, em oposição à centralização das decisões. No entanto, para que isso ocorra, além do fortalecimento da sociedade civil, é preciso que os representantes governamentais cooperem para que as demandas sociais sejam legitimadas, o que sempre é interessante.

É importante que os sujeitos que compõem estes espaços desenvolvam aquilo que Maria da Glória Gohn denomina de “participação cidadã”, cujo conceito

[...] está lastreado na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e em uma nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado, remetendo a definição das prioridades nas políticas públicas a partir de um debate público. A participação passa a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública, porque toda a ênfase passa a ser dada nas políticas públicas (GOHN, 2001, p. 57).

A dimensão pública das políticas públicas intensifica o debate entre a sociedade e o Estado. Os conselhos, sendo efetivamente representativos abrem possibilidades para gerir demandas sociais sob outras óticas, garantindo uma nova institucionalidade para as políticas públicas.

Esta dimensão pública pela via da democratização significa uma evolução na história das políticas sociais, mesmo que envolta por muitos conflitos. Por ser algo recente ainda faz parte de um processo de aprendizado, tanto para a sociedade civil quanto para o poder público. Para a sociedade o aprendizado passa pela compreensão de todo o processo de tomada de decisões e para o Estado passa pelo aprendizado da divisão de poderes que lhe eram exclusivamente conferidos até então.

Para Raichelis, o “modelo” sob o qual foi pensada a participação social na formulação de políticas públicas entende os conselhos como

[...] espaços públicos de com posição heterogênea, de natureza plural e, fundamentalmente, como espaços de negociação de conflitos em torno de

projetos que expressam interesses políticos diversos. Esses espaços também foram pensados como instâncias de deliberação com força legal para definir as prioridades de cada uma dessas políticas, os públicos prioritários para os quais ela deve se destinar, os padrões de qualidade que devem ser garantidos na prestação de serviços, e, especialmente, ter acesso, interferir e acompanhar a destinação de recursos e a execução orçamentária para a implementação dos programas e projetos (RAICHELIS, 2003, p. 23).

Desse modo, pela forma como foram concebidos, os Conselhos Gestores de políticas públicas são canais de participação e espaços para o exercício do controle público sobre as ações e decisões governamentais. Nestes espaços discutem-se projetos e são deliberadas as questões relacionadas ao que lhes é comum, devendo atuar como espaços que viabilizem a operacionalização das políticas de acordo com interesses negociados.

A ampliação do controle da sociedade sobre o Estado requer a democratização do acesso às informações, além da igualdade de condições à participação todos os membros do conselho.

Entretanto, como observa Albuquerque (2003), a participação social conquistada em nosso país ainda é periférica, pois, em geral, ela fica restrita à área social e ao nível municipal, influenciando muito pouco nas decisões das macro-políticas implementadas em nível nacional.

Além disso, aqueles que participam de processos decisórios defendem seus interesses, mas a participação almejada pela sociedade civil não é a mesma para os governos. “Os governos querem governabilidade e a participação gera instabilidade. As equipes de participação dos governos não querem exatamente a mesma coisa que a sociedade civil quer e temos aí uma briga irreconciliável” (ALBUQUERQUE, 2003, p. 56).

Nesse sentido, para evitar ações centralizadas e concentração de poder, nos processos de pactuação das decisões passou-se a utilizar o conceito de *discricionariiedade*⁹, pelo qual as decisões sobre políticas deixam de ser tarefa exclusiva do Executivo municipal e passam a ser dividida com a sociedade no espaço dos conselhos.

Para Digiácomo (2007) ao instituir a *discricionariiedade*,

9

De acordo com SILVEIRA (2007, n/p) a “lei consagra a *discricionariiedade*, outorgando-a aos administradores públicos, para que possam valorar a situação concreta e optar pela que for mais conveniente e oportuna ao interesse público respaldado na lei, já que vai haver no procedimento de avaliação a aplicação de um juízo subjetivo pelo administrador”. Liberati e Cyrino afirmam que “Tradicionalmente a escolha de opções políticas criativas, feitas através de um juízo de oportunidade e conveniência, coube ao Executivo nas diferentes esferas do poder” (2003, p.86).

[...] teve o legislador a nítida intenção de desvincular tal responsabilidade [de formular políticas públicas] da pessoa do Prefeito, Governador, Presidente da República e/ou partido político ao qual estes fazem parte, de modo a evitar a ocorrência de sua solução de continuidade em razão da alternância de mandatários e/ou partidos políticos no poder, de modo que o exercício do poder fosse efetivamente compartilhado com a sociedade, por intermédio do Órgão no qual esta encontra assento (p.117).

Ainda hoje muitos governantes resistem em aceitar as decisões dos conselhos, visto que por muito tempo o poder ficou concentrado nas mãos do executivo, que agora se vê obrigado a acatar as decisões deste órgão deliberativo e paritário.

Portanto, deve-se cobrar a primazia do Estado pela condução das políticas públicas, e nesse processo, a participação ativa da sociedade civil na definição, execução e no controle das ações deliberadas tornam-se fundamentais para a consolidação da dimensão pública de uma gestão pública mais aberta às demandas da sociedade, bem como a redução da burocracia e dos privilegiados assumidos por alguns agentes com vistas a monopolizar as esferas de decisão política (WANDERLEI e RAICHELIS, 2001, p. 156).

Sobre a questão dos conselhos como espaços de partilha do poder, Raichelis afirma que

[...] sabemos que os governos não abrem mão do monopólio do poder sobre as políticas públicas com tanta facilidade. [...] os balanços têm demonstrado a dificuldade de partilhar o poder de decisão não só em governos mais conservadores, como também nos governos democrático-populares, ressalvadas as diferenças dos projetos políticos e o discurso de estímulo à participação popular desses últimos (RAICHELIS, 2003, p. 23).

Esta dificuldade está relacionada à característica centralizadora herdada pelas políticas sociais, que durante muito tempo o poder público respondeu pela formulação e execução de políticas públicas, pouco se preocupando em atender as demandas locais da população.

Para Liberati e Cyrino,

[...] a partir do momento em que se reconhece o instituto da participação do povo na gestão do poder público, como legítimo modo de exercício do poder, impõem reconhecer-se que, em certas matérias, a escolha das políticas criativas ganharão outro foro de decisão, quebrando a tradição de escolha única pelo Poder Executivo, na forma clássica (2003, p.86).

Como vimos, os Conselhos Gestores tem a primazia na definição de prioridades para as políticas, os seus conteúdos e os recursos orçamentários, caracterizando-se como campo de disputa de negociação entre interesses conflitantes. O exercício de negociação positiva deve estimular a participação coletiva dos atores responsáveis pela formulação de políticas públicas no sentido de promover uma nova relação política entre governo e cidadãos, resultando na assimilação de uma nova cultura política.

Ainda assim, Kayano (*et al*, 2007) defendem que é preciso que os conselhos estejam atentos para dois conceitos centrais referentes à incidência dos Conselhos sobre as Políticas Públicas: deliberação e decisão. Embora distintos em seus significados, estão intrínsecos como condição para a interferência de um conselho nas políticas públicas.

Enquanto o primeiro envolve a eleição ou escolha entre alternativas, o segundo diz respeito à qualidade do processo que leva à decisão. Assim, uma deliberação remete a um processo decisório envolto por um debate com a mesma qualidade de informação para todos os presentes acerca das alternativas postas para as intervenções. (KAYANO, 2007, p. 64). Isso prescinde da disposição de todos para a discussão constante sobre as opiniões divergentes de modo a utilizar-se do diálogo em pé de igualdade com o outro em um processo que vai determinar a legitimidade das decisões.

Destarte, o caráter deliberativo dos conselhos, mesmo assegurado em Lei, é fragilizado quando os membros dos conselhos não têm força política para lutar pela execução das suas deliberações, ou quando estas deliberações ficam reduzidas apenas a reafirmação de políticas e decisões prontas, encaminhadas pelos gestores aos conselhos para que eles referendem decisões tomadas previamente.

De acordo com Raichelis, na prática a definição legal do caráter deliberativo dos conselhos não é garantia de que eles interfiram nos rumos da política social, e muito menos na definição de seus orçamentos. Ainda assim é preciso lutar pela manutenção do caráter deliberativo destes espaços, o que nem sempre os conselhos conseguem garantir na prática pelo fato da existência de “muitos conselhos compostos por “notáveis” indicados pelos Executivos, que desempenham um papel meramente ritualístico e não uma efetiva prática de controle social com poder deliberativo” (RAICHELIS, 2003, p. 27-28).

Dentre a formatação que os Conselhos assumem, em seu interior é possível identificar a fragilidade do processo de decisões coletivas com disputas individualizadas entre instituições que compõe os conselhos.

A debilidade do fórum está diretamente vinculada à questão da dependência econômica das entidades que o compõe, devido à relação de dependência econômica estabelecida com o poder público, que altera a natureza e propositura da luta, abandonando a busca por conquistas coletivas, passando a ter como foco a sobrevivência e manutenção individualizadas (CLAUDINO, 2007, p.25).

Muitas vezes as instituições que compõem as plenárias das reuniões travam verdadeiras batalhas por recursos, em detrimento a que se destina: as necessidades dos usuários. Isso pode acarretar prejuízo na forma como as referidas instituições colocam-se diante do poder público. Algumas delas situam-se em posição de subalternidade, sem ater-se a força política que têm. Esta força se caracterizada principalmente pela necessidade do Estado em continuar a ofertar seus serviços, cujo atendimento ainda é insuficiente.

De acordo com Yasbeck (2003, p. 43), “os conselhos serão profundamente ambíguos porque expressam as ambigüidades que estão permeando os processos descentralizadores”. Estes podem expressar-se por uma moderna estratégia gerencial compatível com a governabilidade marcada pela predominância de interesses dos governantes, ou pelo fortalecimento da sociedade e de sua força para a participação social.

Há conselhos que realmente expressam, na sua luta, um novo padrão de relação, um novo desenho, uma nova arquitetura nas relações entre o Estado e a sociedade, o questionamento de uma cultura não participativa e não democrática; mas há também processos de adaptação a velhas estruturas. Existem conselhos profundamente conservadores, ainda que com uma aparência de participação. Há velhas estruturas minando, que se expressam, sobretudo por posições contrárias à universalização (YASBECK, 2003, p. 43).

De acordo com Baptista *et al* (2003), os conselhos foram construídos na contramão de uma tendência geral da “fragmentação do espaço público, a fragmentação dos movimentos, a desqualificação do discurso político, coisas que foram marcantes nesse período e que fragilizaram muito a capacidade da própria sociedade civil exercer a sua pressão direta” (p. 54).

Devido a isso concordamos com Tonella quando esta afirma que no estudo dos Conselhos “não se trata de buscar uma linearidade explicativa: os conselhos são emancipadores ou órgãos de cooptação” (TONELLA, 2006, p. 36), já que estes órgãos são atravessados por toda sorte de relações corporativas, de solidariedade, de clientela ou de amizade. O importante é observar que eles tendem a se transformar em esfera pública na

medida em que os sujeitos neles presentes expõem suas necessidades e interferem, mesmo que minimamente na agenda estatal.

Neste contexto, não existe apenas uma formação para os conselhos. Eles diferenciam-se de acordo com sua composição e função. Tatagiba (2002) faz uma diferenciação entre três tipos de conselhos com base na definição de uma pesquisa feita pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) em conjunto com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) (1997):

Os conselhos de programas são aqueles vinculados a programas governamentais e têm abrangência sobre ‘clientelas’ específicas, ou seja, sobre os beneficiários destes programas. (TATAGIBA, 2002, p. 49). No município de Londrina funcionam 04 conselhos de programas: Conselho Municipal de Alimentação Escolar (C.A.E.); Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social (FUNDEB); Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR); Conselho Municipal do Trabalho Emprego e Renda (CMTER) (LONDRINA, 2010b, n/p).

Os Conselhos de temáticos não possuem regulamentação nacional e associam-se aos movimentos de idéias por força de alguma peculiaridade política ou social. Podem ser de iniciativa local ou estadual e têm formatos variados (TATAGIBA, 2002, p. 49). Em Londrina funcionam 11 destes conselhos. São eles: Conselho Municipal da Cultura de Paz (COMPAZ-LD); Conselho Municipal da Juventude (CMJ); Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia (CMC&T); Conselho Municipal de Contribuintes; Conselho Municipal de Cultura; Conselho Municipal de Políticas Públicas sobre Álcool e Outras Drogas (COMAD); Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial (CMPIR); Conselho Municipal de Turismo de Londrina (CONTUR); Conselho Municipal do Meio Ambiente (Consemma); Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (CMDM); Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CMDP); Conselho Municipal dos Direitos do Idosos (CMDI); Conselho Municipal do Trabalho Emprego e Renda (CMTER) (LONDRINA, 2010b, n/p).

Os Conselhos de Políticas são ligados às políticas públicas estruturadas nacionalmente, previstos em legislações nacionais e são concebidos como fóruns de captação de demandas e negociação de interesses específicos. Eles também zelam pelos direitos universalmente garantidos, buscando inseri-los na agenda das políticas públicas. São exemplos disso os conselhos de Educação, Saúde, Assistência e de Direitos da Criança e do Adolescente (TATAGIBA, 2002, p. 49). O município de Londrina possui os quatro conselhos citados.

Este estudo atém-se aos quatro Conselhos supracitados, compreendendo que são importantes instrumentos de garantia de direitos nas três esferas de governo.

Após 1988, houve um aumento considerável no número de conselhos vinculados à promulgação das leis orgânicas que normatizam a relação entre representantes do poder executivo e das organizações da sociedade civil na formulação das políticas setoriais. Estas leis vinculam o repasse de recursos à obrigatoriedade de criação destes espaços nas três esferas de governo.

Seguindo as normativas nacionais, o Município de Londrina criou Conselhos de Políticas e, destacaremos a seguir a formação e organização dos três conselhos, os quais deliberam sobre as políticas abordadas: Assistência Social, Saúde e Educação.

4.2 CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE LONDRINA

O Conselho Municipal de Assistência Social de Londrina, bem como a Conferência e o Fundo de Assistência são instituídos pela lei Municipal nº Lei nº. 6.007, de 23 de Dezembro de 1994.

Esta Lei é alterada, no ano de 2007, pela Lei nº 10.211, aprovada em 27 de abril. A partir da nova redação dada para o seu art. 1º, afirma-se que dentre os objetivos primordiais da Política de Assistência no município estão:

Parágrafo único. A política pública de assistência social *deve realizar-se de forma integrada às políticas setoriais*, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento das condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais (LONDRINA, 2007b, grifos nossos).

Assim, a Política de Assistência Social de Londrina assume a responsabilidade de articular com as demais políticas setoriais, afirmando que ela deve ser feita na perspectiva da universalização dos direitos e supõe que a organização seja feita por territórios.

As competências do CMAS estão dispostas no art. 13 da Lei nº 6.007 de 23 de dezembro de 1994. Dentre elas encontramos

I – Estabelecer as prioridades da política municipal de assistência social e aprovar o Plano Municipal Anual de Assistência Social, de acordo com as diretrizes gerais aprovadas na Conferência Municipal de Assistência Social; II – Atuar na formulação de estratégias e controle da execução da política de assistência social no Município; [...] VIII - Propor, aprovar e acompanhar a execução orçamentária e financeira anual dos recursos vinculados ao Fundo Municipal de Assistência Social; [...] X - Propor a formulação de estudos e pesquisas com vistas a identificar situações relevantes e a qualidade dos serviços da assistência social (LONDRINA, 1994).

A composição do conselho da Assistência Social em Londrina é paritária, contando com a representação dos usuários, além do segmento da Sociedade Civil Organizada e Organização governamental.

Inicialmente, com a aprovação da Lei municipal nº. 6.007/1994, o CMAS era composto por 26 representantes, sendo 13 governamentais e 13 não governamentais. Com a aprovação da Lei nº 10.211/2007, o CMAS passou a ser composto por 28 membros.

Na gestão atual (2007-2009) os representantes dos usuários estão assim distribuídos: 01 Titular da Região Rural, com Suplente da Região Leste; 01 Titular da Região Sul A, com Suplente da Região Rural; 01 Titular da Região Leste com Suplente da Região Oeste A; 01 Titular da Região Norte A com Suplente da Região Rural B; 01 Titular da Região Centro B com Suplente da Região Centro A. Estes representantes foram eleitos na Conferência realizada em junho de 2007. (LONDRINA, 2009g, s/p).

Os representantes dos usuários da Assistência Social são oriundos de mais regiões do município, o que tem facilitado a organização dos mesmos por meio de sua territorialização.

A inserção dos usuários entre os representantes das políticas é imprescindível, porque abre espaço para a negociação das políticas públicas no verdadeiro sentido da participação democrática, superando a lógica da representação dos usuários por entidades ou técnicos. No entanto, essa inserção dos usuários requer alguns cuidados na organização do conselho para que eles não se tornem apenas uma relação numérica, mas que também possam exercer a representação com legitimidade nas deliberações.

O primeiro cuidado a ser tomado é o respeito às demandas desses usuários, enquanto representantes de comunidades trazem para o interior do conselho as demandas que emergem cotidianamente. Outro ponto importante é a qualificação deste usuário para que detenha conhecimento sobre a administração pública, de modo a incorporar os trâmites envolvidos no processo deliberativo.

Muitas vezes, a utilização de siglas nos discursos dos técnicos (representantes governamentais) dificulta a compreensão dos usuários sobre as discussões levantadas. Assim, a dinâmica a ser adotada nas reuniões precisa atender as necessidades dos membros que compõem o conselho, de modo que todos possam participar das discussões, independentemente do grau de “tecnificação” que o assunto comporta.

Na gestão 2007-2009 os representantes do Poder Executivo Municipal são oriundos das seguintes secretarias: 06 da Secretaria de Assistência Social; 01 da Secretaria de Educação; 01 da Secretaria do Idoso; 01 da Secretaria do Planejamento; 01 da Secretaria de Agricultura e Abastecimento; 01 da Secretaria da Mulher; 01 da Secretaria Municipal de Transito e Urbanização; 01 da Procuradoria Geral do Município; 01 da Autarquia/ Secretaria Municipal de Saúde (LONDRINA, 2009g, s/p).

A Lei nº6.007/1994, em seu art. 31, dispõe ainda sobre a criação do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), e foi alterada pela Lei nº 10.211/2007, passando a ter a seguinte redação:

Art. 31. Fica criado o Fundo Municipal de Assistência Social de duração indeterminada e natureza contábil, que será gerido pelo órgão público responsável pela coordenação da política municipal de assistência social, sob a orientação e controle do Conselho Municipal de Assistência Social (LONDRINA, 2007b).

Ainda, a Lei nº 10.211/2007, em seu art. 11, dispõe sobre a utilização dos recursos do FMAS, que para tal precisam ser aprovados pelo Conselho Municipal de Assistência, em caráter de “orçamento anualmente proposto na unidade orçamentária específica”, submetidos posteriormente para aprovação do Prefeito do Município, para então integrar o Orçamento Municipal (LONDRINA, 2007b).

Assim, a Política de Assistência Social deliberada e fiscalizada pelo CMAS/Londrina, articula-se setorialmente em forma de uma rede denominada de Rede de Proteção Social dividida em básica e especial, de acordo com a Lei Orgânica da Assistência Social (BRASIL, 1993).

Esta rede é composta por instituições governamental e não governamental em regime de parcerias. As ações de proteção social básica e especial estão assim constituídas:

Quadro 2 – Instituições que realizam atendimento de Assistência Social em Londrina por número e natureza

PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA		
Tipo De Serviço	Numero de unidades	Natureza
CRAS	12	Governamental
Apoio sociofamiliar	10	Não Governamental
Geração de renda e Inclusão Produtiva	07	01 Gov. + 06 não-gov
Apoio sócio educativo	23	Não Governamental
Apoio sócio educativo e educação profissional	02	01 Gov. + 01 não-gov
Educação Profissional a Adolescentes	04	Não Governamental
Juventude Cidadã	02	Não Governamental
PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL : SERVIÇOS DE MÉDIA COMPLEXIDADE		
Adultos	05	Não Governamental
Criança, Adolescentes e Juventude	02	Não Governamental
PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL : SERVIÇOS DE ALTA COMPLEXIDADE		
Adultos	04	Não Governamental
Criança, Adolescentes e Juventude	05	Não Governamental

Quadro adaptado para esta dissertação. Fonte: LONDRINA.Secretaria Municipal de Planejamento. **PERFIL DO MUNICÍPIO DE LONDRINA – 2008** (Ano-Base 2007). 33ª edição.

O que se pode observar é que a política de assistência social do município de Londrina, em grande parte dos serviços prestados, tem a natureza não governamental.

Na página de *internet*¹⁰ oficial do CMDCA a definição de Entidade Executora é assim apresentada: “Entidade Social que presta atendimento a uma clientela, satisfazendo as necessidades básicas de acordo com critérios estabelecidos nos seus objetivos e no capítulo II seção I Estatuto da Criança e do Adolescente” (2009c, s/p).

Dentre os programas, além das 4 unidades de abrigo administradas pela Secretaria de Assistência Social, encontra-se mais 4 unidades cujos projetos são executados por instituições não-governamentais. Estas instituições estão devidamente registradas no CMDCA conforme Lei Municipal nº 9.678/2004 e no CMAS conforme Lei municipal nº 10.211/2007 e resolução nº030/2008. As referidas instituições trabalham em regime de parceria com o executivo municipal, fazendo parte da lista de instituições socioassistenciais do município.

No ano de 2006, foi aprovada a Lei Municipal nº 9.989, de 07 de julho de 2006, a qual trata sobre a destinação de recursos do Poder Executivo, a título de auxílios às

¹⁰ <http://home.londrina.pr.gov.br/homenovo.php?opcao=cmas>. Acesso em 13 de março de 2009.

Instituições Privadas sem Fins Lucrativos, com atuação nas áreas de Assistência Social, Saúde e Educação (LONDRINA, 2006b).

As instituições interessadas em cadastrar-se no CMAS, precisam adequar-se à Resolução nº 030/2008, que dispõe sobre regras e critérios para concessão do Registro de Serviços no CMAS.

No intuito de manter a abertura para a participação da população nas reuniões e no controle das ações desenvolvidas, o CMAS disponibiliza em seu *site* na *internet* o calendário das reuniões do Conselho e as resoluções aprovadas nos últimos três anos.

4.3 CONSELHOS DE SAÚDE DE LONDRINA

O Conselho Municipal de Saúde de Londrina (CMS/Londrina) foi criado por meio da Lei Municipal nº 4.911, aprovada em 27 de dezembro de 1991. Esta Lei teve duas alterações previstas pelas Leis nº 8.445 de 04 de julho de 2001, e nº 9.806, de 19 de outubro de 2005.

De acordo com o art.10 da Lei Municipal nº 4.911/1991, são atribuições do CMS/ Londrina:

I - Planejar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde; II - Acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de saúde público, filantrópico ou privado; III- Definir prioridades de saúde, elaborar o Plano Municipal de Saúde e controlar sua execução; [...] VIII - Participar da organização das Conferências Municipais de Saúde; IX - Divulgar os indicadores de saúde da população; X - Participar da formulação da política de recursos humanos; [...] XII - Estimular a participação popular (LONDRINA, 1991b).

De modo geral, as atribuições e funções dos Conselhos Municipais se assemelham, principalmente, no tocante ao controle das políticas públicas sobre as quais tem responsabilidade.

No entanto, o CMS diferencia-se dos Conselhos da Criança e do Adolescente, da Assistência Social e da Educação, no que se refere ao exercício da presidência. Enquanto os demais conselhos elegem seu presidente em assembléia, o CMS/Londrina tem assegurado em Lei Municipal que a Presidência deve ser exercida pelo

Secretário Municipal de Saúde (art.2º da Lei Nº 4.911 de 27 de Dezembro de 1991), o Conselho é composto por 24 membros:

I - doze representantes de entidades dos usuários dos serviços de saúde [...]
II- cinco representantes dos trabalhadores dos serviços de saúde, assim dispostos [...]
III- dois representantes dos gestores públicos, assim dispostos[...]
IV- cinco representantes de entidades prestadoras de serviços de saúde contratados ou conveniados com o SUS (LONDRINA, 1991b).

A particularidade que o CMS possui, é que em caso de empate, em duas votações sucessivas, o presidente do Conselho terá voto de desempate (art.3º, §8).

Ao assumir a condição de sujeitos políticos nas decisões sobre as políticas sociais, os usuários assimilam uma nova cultura política que tenha como motriz o processo de construção da democratização das decisões, as quais devem ser amplamente debatidas no interior dos espaços decisórios dos Conselhos Gestores.

Portanto, se faz necessário o investimento em capacitações que os permitam potencializar suas habilidades e competências para a compreensão dos processos envolvidos na elaboração de políticas públicas. Além disso, deve haver uma co-participação por parte dos representantes governamentais no repasse de informações a estes usuários.

Quando os usuários compreendem a dinâmica dos espaços decisórios, a expressão de suas demandas se fortalece, e o acompanhamento e controle social das políticas se efetivam. Para isso, é necessário que os sujeitos sociais envolvidos nos espaços decisórios aprendam a compartilhar o poder de decisão inerente aos Conselhos Gestores, ocupando estes espaços de forma a fortalecer a ampliação da cidadania e a participação ativa da sociedade.

O Conselho de Saúde é regido pela Lei Orgânica do Município. Em seu art. 146, parágrafo único, apregoa que no Sistema Único de Saúde do Município, cujos recursos financeiros fazem parte de um Fundo Municipal de Saúde, vinculado “a Secretaria Municipal de Saúde, subordinando-se ao planejamento, controle e fiscalização do Conselho Municipal de Saúde”(LONDRINA, 1990). O Fundo Municipal de Saúde em Londrina está disposto na Lei nº 4.897 de 17 de dezembro de 1991 em seu art. 2º.

Quando se trata de dar visibilidade e publicidade a ações da política, este Conselho, diferentemente do CMAS/Londrina, disponibiliza no *site*¹¹ da Autarquia Municipal de Saúde os relatórios anuais de gestão.

¹¹ http://saude.londrina.pr.gov.br/relatorios_gestao/downloads_site_relatoriosgestao.

Nestes relatórios encontram-se informações como: a descrição dos serviços e atividades desenvolvidas no ano de referência, recursos humanos, execução financeira e orçamentária, avaliação do impacto das atividades desenvolvidas e sobre o controle social na saúde. No tocante ao Controle Social, os relatórios apresentam um resumo das atividades desenvolvidas pelo Conselho Municipal de Saúde durante o ano, com resumos das pautas apresentadas e das deliberações tomadas em cada uma das reuniões do CMS (LONDRINA, 2005, 2006a, 2007a).

Além disso, o Conselho Municipal de Saúde, juntamente com a Autarquia Municipal de Saúde/ Secretaria de Saúde, elabora e publica o Plano municipal de Saúde que tem uma vigência média de três anos. Da mesma forma que os relatórios de gestão, o plano apresenta estudos sobre: o perfil do Município; o seu perfil epidemiológico; a organização dos serviços de saúde; os programas de atenção à saúde; a pactuação para o ano de referência; propostas para o monitoramento e acompanhamento e a proposta orçamentária para os anos de referência. O plano é acessível na página da *internet*.

No ano de 2007, no relatório de gestão, entre os Programas Assistenciais para Agravos ou População de Alto Risco encontramos, um tópico especial sobre a Rede de Proteção à criança e adolescente vítimas de violência (LONDRINA, 2007a, p. 3).

A Comissão Municipal Interinstitucional de Enfrentamento à Violência foi constituída para:

que a assistência às vítimas de violência seja feita a partir da estruturação e a organização da rede de serviços do SUS de forma que possa diagnosticar os acidentes e violências e acolher demandas, prestando-lhes atenção digna, de qualidade resolutiva, desde o primeiro nível de atenção. Este atendimento deve ser orientado por normas padronizadas e específicas tendo o intuito de racionalizá-lo e reduzir custos. Neste sentido os profissionais de saúde, que atuam no âmbito domiciliar e comunitário, podem propiciar oportunidades de reformulação de hábitos e costumes, tornando as relações mais igualitárias e contribuindo para a eliminação da violência (LONDRINA, 2007a, p. 30).

Dentre as ações desenvolvidas no ano de 2007 foram:

1. Construção do Plano Municipal de Enfrentamento à Violência, com discussão da obrigatoriedade da notificação e implantação de ficha específica; (em processo);
2. Consolidação dos Hospitais de Referência para atendimento dos casos de violência que necessitarem de atendimento hospitalar - Hospital Universitário e Hospital Infantil Sagrada Família
3. Articulação dos fluxos de atendimento aos casos de violência (em processo);
4. Participação do “Observatório de Violência” – atividade do projeto de

políticas públicas (FAPESP); 5. Envolvimento e sensibilização de diversos setores dentre eles os Agentes Comunitários de Saúde, profissionais da Residência Multiprofissional em Saúde da Família, quartanistas de Medicina /UEL, e residentes de Pediatria do HU/UEL através de aula e debate sobre o tema (LONDRINA, 2007a, p. 30).

Ainda durante este período, foi realizado no mês de maio, um treinamento sobre a “Rede de Proteção a Vítimas de Violência”, com a participação de 200 Agentes Comunitários de Saúde e Enfermeiros, e no mês de junho realizou-se uma nova capacitação sobre a Rede com 100 Agentes Comunitários e Enfermeiros (LONDRINA, 2007a, p.41-42).

Sobre o Plano Municipal de enfrentamento à violência, no ano de 2008, foi enviado para a Câmara de Vereadores, um projeto de Lei Nº 10.657/98, assinado pelo vereador Jamil Janene que versa sobre “Programa Municipal de Conscientização e Combate à Violência”, em conjunto com a Comissão Municipal Interinstitucional de Enfrentamento à Violência de Londrina, coordenada por funcionários da Saúde.

Este projeto foi enviado para a Câmara Legislativa, com as devidas modificações do CMDCA sendo aprovado em 2008. (ATA de 20 de novembro de 2008).

A Política de Saúde do Município de Londrina conta com 51 Unidades Básicas de Saúde divididas da seguinte forma: 06 na Região central; 08 na Região Leste, 09 na Região Norte; 07 na Região Oeste; 12 na Região Rural, 01 na Reserva indígena Apucarantina e 07 na Região Sul (LONDRINA, 2007a, 36-37).

Além disso, existem outras unidades como: CAPS Conviver, com atendimento 24 horas a pacientes portadores de sofrimento mental; Centro de Atenção Psicossocial para Álcool e Drogas (CAPS-AD); Centro de Atenção Psicossocial para Infância e Adolescência (CAPS-I); Centro de Especialidades Odontológicas; Laboratório Central de Análises Clínicas; Maternidade Municipal; Policlínica Municipal; Pronto Atendimento 24 horas; Serviço de Atendimento de Emergência SAMU; Serviço Integrado de Atendimento ao Trauma em Emergência (SIATE) e Unidade Móvel de Saúde (LONDRINA, 2007a, p.35).

Somados aos serviços públicos disponíveis, a política de saúde firmou convênio com 13 dos 21 hospitais que compõem a rede privada de saúde, para a oferta de serviços de internação e especialidades (LONDRINA, 2008a, p.138)

Todos esses serviços fazem parte de uma rede que constitui a política municipal de saúde deliberada pelo CMS.

4.4 CONSELHOS DE EDUCAÇÃO DE LONDRINA

O Conselho Municipal de Educação (CME) de Londrina foi instituído por meio da Lei Municipal nº 9.012 de 23 de dezembro de 2002, que propõe o Sistema Municipal de Ensino de Londrina. Esta Lei foi modificada posteriormente pelas Leis Municipais nº 9.647, de 02.12.2004 e nº 10.275 de 16 de julho de 2007, nº 10.357 de 19 de novembro de 2007.

As competências do CME estão dispostas no art. 18 da Lei Municipal nº 9.012 de 23 de dezembro de 2002. Já as suas competências estão dispostas no art. 16 da Lei Municipal nº 10.275/2007, dentre as quais se destaca:

II - fixar normas nos termos da lei, para: a) a educação infantil e o ensino fundamental; b) a educação infantil e o ensino fundamental destinados a educandos com necessidades educacionais especiais; c) o ensino fundamental, destinado a jovens e adultos que a ele não tiveram acesso em idade própria; [...] III – Deliberar: a) sobre o Plano Municipal de Educação, nos termos da legislação vigente; [...] VII – cadastrar as instituições do Sistema Municipal de Ensino; [...] XVI - articular-se com o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Valorização do Magistério – FUNDEB e com o Conselho Municipal de Alimentação Escolar – CAE; XVII – manter intercâmbio com o Sistema de Ensino do Estado, Conselho Nacional de Educação, com os demais Conselhos Estaduais e Municipais de Educação, Conselhos de Políticas Públicas e de Direitos, visando à sintonia na consecução da Política Educacional no município [...] XXV – fomentar estudos e pesquisas para o conhecimento da realidade local, contribuindo para o desenvolvimento da política de educação no Município de Londrina. (LONDRINA, 2007e, grifos nossos).

O CME/Londrina também tem como uma de suas competências o “intercâmbio” setorial, nas três esferas, na perspectiva intersetorial com os demais conselhos de políticas públicas.

Quanto à composição do Conselho, de acordo com a Lei Municipal nº 10.275 de 16 de julho de 2007, CME é composto por 16 membros, sendo:

I - segmento dos usuários em Educação: [...] II segmento dos trabalhadores em Educação: [...] III segmento dos prestadores de serviço em Educação:[...]

IV segmento da administração pública municipal: V um representante da Câmara Municipal de Londrina (art. 17, LONDRINA, 2007e)

Os representantes de cada segmento devem ser eleitos em Conferência Municipal e, a partir do que preconiza a Lei Municipal nº 10.275 de 16 de julho de 2007, alterada pela Lei nº 10.357 de 19 de novembro de 2007, em seu art. 21, “o mandato de cada membro do Conselho Municipal de Educação será de 2 anos” (LONDRINA, 2007e).

No Sistema Municipal de Ensino, dentre outras funções que possuem, passou a controlar o cumprimento das exigências de Leis Federais, que em 2000, o governo federal promulgou medida provisória dando o prazo até 2 de setembro de 2000 para que todos os municípios brasileiros criassem os COMAES – Conselho Municipal de Alimentação Escolar (GOHN, 2001, p.103).

O COMAES de Londrina foi criado pela Lei municipal nº 8.223 de 31 de agosto de 2000 e o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social sobre a repartição, transferência e aplicação dos recursos provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Conselho do FUNDEB de Londrina foi instituído pela Lei Municipal nº 10.220, aprovada em 15 de Maio de 2007.

O CME de Londrina, precisa trabalhar de forma articulada com os demais conselhos para o exercício de uma gestão democrática de ensino, assegurada na Lei Municipal nº 9.012, de 23 de dezembro de 2002.

A rede municipal de ensino de Londrina conta com 68 escolas na zona urbana, mantidas pela Secretaria Municipal de Educação, sendo estas distribuídas pelas regiões do município da seguinte forma: 06 na Região Central; 21 na Região Norte; 13 na região sul; 15 na Região Leste e 13 na Região Oeste (LONDRINA, 2009f, n/p).

De acordo com o Perfil Londrina 2009, “das 62 escolas municipais, 19 oferecem classes especiais, devido à demanda de mais de 10 alunos que requerem cuidados especiais. As demais oferecem classes mistas com alunos especiais incluídos” (LONDRINA, 2009l, p. 125).

Além disso, possui 02 escolas indígenas na reserva de Apucarantina; 12 escolas municipais localizadas na zona rural e 08 escolas especiais localizadas na zona urbana.

Esta rede conta ainda com 11 Centros Municipais de Educação Infantil mantidos pelo Município; 67 Centros de Educação Infantil, mantidos por entidades não-

governamentais e 144 Escolas particulares, com educação infantil, localizadas nas zonas rural e urbana (LONDRINA, 2009l, n/p).

Todas estas instituições estão registradas no CME/Londrina, e fazem parte da Rede Setorial de Educação de Londrina. A rede municipal está direcionada ao ensino fundamental de crianças e adolescentes.

O ensino médio e superior ficam sob a responsabilidade da Secretaria Estadual de Educação, com a colaboração do Conselho Estadual de Educação e dos Núcleos Regionais, localizados em todo o Estado do Paraná.

No tocante ao enfrentamento à violência, encontramos entre os projetos desenvolvidos pela Gerência de Apoio Técnico Pedagógico a realização de uma palestra denominada de “Pedofilia sem distorções” ofertada para todos os profissionais da Rede Setorial de Educação (LONDRINA, 2009f, s/p).

4.5 CONSELHOS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE LONDRINA

Com a promulgação da Constituição Federal, e posteriormente da Lei nº 8069/1990 que institui o Estatuto da Criança e do Adolescente, as matérias tocantes ao atendimento dos direitos desses, passam pelo crivo de um Conselho específico denominado Conselho dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes. Assim, todos os programas e projetos voltados para tais devem, necessariamente, ser deliberadas nesses espaços.

O papel do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente é fundamental para a garantia de direitos humanos enquanto um órgão intersetorial é responsável por formular as políticas de promoção e proteção desse segmento etário.

Podemos conceituar os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente como

“[...] instrumentos de participação da sociedade civil na gestão política do poder, afetos à questão do atendimento de crianças e adolescentes, onde a representação da sociedade civil deve buscar a hegemonia de suas posições frente aos representantes do poder público” (LIBERATI e CYRINO, 2003, p.92, grifos do autor).

De acordo com o disposto no artigo 88, inciso II do ECA, o CMDCA tem a responsabilidade de deliberar questões referentes ao atendimento de crianças e adolescentes para a garantia da prioridade absoluta dirigida a crianças e adolescentes. Assim, todas as políticas precisam observar as diretrizes deliberadas por este conselho no momento da formulação das políticas públicas.

Desse modo, a negociação das políticas voltadas para crianças e adolescentes se dá então no interior do CMDCA, como “órgão autônomo, intersetorial, com competência para deliberar políticas públicas em prol da criança e do adolescente e também efetuar o permanente controle de sua execução por parte do administrador público” (DIGIÁCOMO, 2007, p. 113).

Para garantir as especificidades que este conselho possui, de acordo com Liberati e Cyrino os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente têm sua origem formal em quatro fontes:

a) *fonte inspiradora*: é a Constituição Federal do Brasil, a partir da previsão contida no art. 204, II; b) *fonte normatizadora*: é a lei 8.069/90 (ECA), que estabelece as normas gerais para a criação dos Conselhos; c) *fonte criadora*: são as leis que criam os Conselhos nos respectivos níveis, federal (que criou o CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Lei 8.242/91), estaduais e municipais (que criaram os respectivos Conselhos). Pode ser chamada de *fonte normatizadora específica*; d) *fonte regulamentadora*: são os decretos do Executivo e os regimentos internos dos Conselhos (2003, p.98).

A fonte normatizadora do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Londrina (CMDCA/Londrina)¹² foi instituída por intermédio da Lei Municipal nº 4.742 de 16 de julho de 1991. Esta Lei foi substituída pela Lei 9.678 de 20 de dezembro de 2004.

No art.16 da Lei 9.678, o CMDCA é “vinculado, porém não subordinado à Secretaria Municipal de Assistência Social” (Lei nº9678/2004). Dessa forma, o CMDCA/Londrina cumpre as determinações legais de vinculação administrativa a um órgão do Poder Público, na medida em que “os Conselhos precisam estar administrativamente vinculados a algum setor, departamento, secretaria, etc. da Administração Municipal”

¹² Para facilitar a leitura, devido à utilização freqüente da sigla CMDCA, faremos a partir deste ponto uma diferenciação: quando tratarmos do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente em seu sentido amplo e conceitual (ou que se aplica a todos os Conselhos de Direitos e não apenas ao de Londrina) será utilizada a sigla **CMDCA**. Quando nos referirmos exclusivamente ao *Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Londrina*, utilizar-se-á a expressão **CMDCA/Londrina**.

(LIBERATI e CYRINO, 2003, p.113). É importante ressaltar que embora o CMDCA tenha esta vinculação, a administração municipal não pode interferir em sua competência.

O fato de o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente estar vinculado a Secretaria de Assistência Social, embora não esteja subordinado a ela, advém de uma característica histórica de vinculação de serviços de proteção para crianças e adolescentes à Assistência a social.

Desse modo, “até hoje a questão dos Direitos da Criança e do Adolescente é remetida de forma equivocada, exclusivamente para a área da assistência social” (VOLPI, 2000, p. 28), basta observar os discursos dos representantes municipais quando referem-se à violação de direitos, por exemplo.

A vinculação das representações do conselho mais voltadas para a Assistência Social aparece na fala de uma das conselheiras:

[...] acho que nós teríamos que avaliar antes, se aquele modo de proteção especial básica e especial, ele estava muito vinculado à assistência. Tem representação das instituições de cultura, e de educação, até tinha, mas como é que nós poderíamos garantir a presença, por exemplo, das escolas de modo geral? Das associações de pais e mestres, dos fazedores de cultura da cidade? Acho que assim, trazer outros segmentos que são responsáveis pela garantia de direitos da criança para o debate dentro do Conselho. Porque parece que o Conselho é vinculado ao direito das crianças pobres, e não necessariamente o é. Eu acho que o Conselho teria que fazer crescer nesse espaço o debate da proteção de forma geral e da garantia de direitos de forma geral (GOV III, 3GIIP33m8).

Essa vinculação tem dificultado a efetivação do papel intersetorial do Conselho, quando ele passa a ser entendido, de forma reducionista, como formulador apenas de políticas de atendimento dos direitos violados ou políticas assistenciais, deixando de cumprir o seu papel fundamental de formulador de Política de Proteção Integral e de deliberador de política de Promoção de Direitos na perspectiva do ECA.

Enquanto o CMDCA continuar ideologicamente, administrativamente e politicamente vinculado a Assistência Social, os recursos e as prioridades tenderão a ser destinados para essa área, em detrimento dos direitos universais. Essa perspectiva só se modificará quando o CMDCA for compreendido como *órgão Intersetorial* e que, além de formular políticas de proteção, deve propor sobre a política promoção e defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente.

No artigo 2º do Regimento Interno (fonte regulamentadora) deste Conselho, aprovado em 2006, encontra-se as atribuições realizadas pelo CMDCA/Londrina:

Art 2º - O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Londrina é por sua natureza órgão normativo, consultivo, deliberativo e controlador da política de promoção, atendimento e de defesa dos direitos da criança e do adolescente. § 1º. **Como órgão normativo** deverá expedir resoluções definindo e disciplinando a política de promoção, atendimento e defesa dos direitos da criança e do adolescente. § 2º. **Como órgão consultivo** emitirá parecer, por meio de comissões, sobre todas as consultas que lhe forem dirigidas, após a aprovação do Plenário. § 3º. **Como órgão deliberativo** reunir-se-á em sessões plenárias, decidindo, após discussão e por maioria simples de votos, todas as matérias de sua competência. § 4º. **Como órgão controlador**, visitará e fiscalizará os serviços governamentais e não-governamentais, delegacias e unidades de aplicação de medidas protetivas e sócio-educativas, receberá comunicações oficiais, representações ou reclamações de qualquer cidadão sobre a violação ou ameaça de violação dos direitos das crianças e dos adolescentes, deliberando em plenário e dando solução adequada (LONDRINA, 2009e, s/p, grifo nosso).

Ao CMDCA são atribuídas funções de normatizar sobre a política de defesa dos direitos da criança e do adolescente; ser consultivo sobre matérias de sua competência e controlador das ações desenvolvidas pelas instituições públicas e privadas que realizem qualquer tipo de atendimento para com crianças e adolescentes.

As competências do CMDCA/Londrina estão asseguradas no Art. 4º de seu Regimento Interno. No Art. 4º do Regimento Interno do CMDCA/Londrina (2009e) entre as competências deste Conselho estão:

I – Assegurar o acesso dos Conselheiros ou qualquer pessoa devidamente credenciada para quaisquer atos de diligência atinentes à promoção, proteção e defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente; II – *Promover a articulação entre entidades e órgãos assistenciais*, para a formulação, coordenação ou execução de programas e serviços referentes à Criança e ao Adolescente; III – Mobilizar a opinião pública para participação da comunidade na garantia dos direitos de proteção à criança e ao adolescente; IV – Fomentar estudos e pesquisas para conhecimento da realidade local e regional contribuindo para o desenvolvimento da política de proteção dos direitos da criança e do adolescente; V – *Gestionar junto às entidades públicas e privadas para a obtenção de recursos necessários à manutenção do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente*; VI – Exercer *fiscalização da execução orçamentária* estabelecida na legislação Federal, Estadual e Municipal, relacionada aos direitos da criança e do adolescente; VII – Realizar e manter registros de quaisquer entidades/serviços e de seus programas com especificações de seus regimes e capacidade de atendimento, bem como modificações posteriores, comunicando as mesmas ao Conselho

Tutelar, Autoridade Judiciária e Ministério Público; VIII – Emitir resoluções a partir das deliberações tomadas, quando necessário. (LONDRINA, 2009e, n/p, grifo nosso).

Já na Lei municipal que versa sobre a criação do CMDCA suas competências estão mais detalhadas:

Art. 19. Compete ao CMDCA: I- *formular e avaliar* a política de promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, observados os dispositivos expressos nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica do Município e na legislação infraconstitucional afeta à área; II - *acompanhar a elaboração e avaliar a proposta orçamentária* do Município, indicando ao Prefeito as modificações recomendáveis à consecução da política municipal de atendimento aos direitos da criança e do adolescente; III- *estabelecer prioridades e sugerir a aplicação de recursos públicos destinados à assistência social*, especialmente para o atendimento às crianças e aos adolescentes; IV homologar a concessão de auxílios e subvenções às entidades não-governamentais filantrópicas e sem fins lucrativos atuantes no atendimento e/ou na defesa dos direitos da criança e do adolescente; V- *fiscalizar a execução* da política municipal de atendimento às crianças e aos adolescentes, em todos os níveis; VI- *propor* aos poderes constituídos modificações na estrutura de entidades ou órgãos governamentais diretamente ligados à promoção, à proteção e à defesa da infância e da juventude; VII- oferecer subsídios para a elaboração de leis atinentes aos interesses da criança e do adolescente; VIII- *deliberar sobre a conveniência e oportunidade de implementação dos programas e serviços* a que se referem os incisos II e III do artigo 4º desta lei, bem como sobre a criação de entidades ou órgãos governamentais ou a realização de consórcio intermunicipal regionalizado de atendimento; IX- proceder à inscrição de todos os programas de proteção e socioeducativos de entidades ou órgãos governamentais e não-governamentais, na forma do disposto nos artigos 90 e seguintes da Lei Federal nº 8.069/90; X- *fixar critérios de utilização, mediante plano de aplicação*, das doações subsidiadas e demais receitas no Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; XI- incentivar e apoiar a realização de eventos, estudos e pesquisas no campo de promoção, proteção e defesa da infância e da juventude; XII- *promover intercâmbio com entidades ou órgãos governamentais e não-governamentais, organismos nacionais e internacionais*, visando atender a seus objetivos; XIII- pronunciar-se, emitir pareceres e prestar informações sobre assuntos que digam respeito à promoção, à proteção e à defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes; XVI- receber petições, denúncias, representações ou queixas por desrespeito aos direitos assegurados às crianças e aos adolescentes, tomando as providências cabíveis; XV - elaborar e aprovar seu Regimento Interno; XVI- *opinar sobre o orçamento municipal destinado à assistência social, à saúde, à educação, ao esporte e à cultura, bem como ao funcionamento dos Conselhos Tutelares*, indicando as modificações necessárias à consecução da política formulada na área da criança e do adolescente, respeitada a autonomia daqueles; XVII- *relacionar-se com os demais conselhos municipais em assuntos que lhe digam respeito, sem nenhuma interdependência*; XVIII- convocar, coordenar e conduzir o processo de escolha de conselheiros tutelares sob a fiscalização do Ministério Público; e XIX- elaborar e aprovar o Plano Municipal dos

Direitos da Criança e do Adolescente, contemplando as ações específicas de outros planos municipais – saúde e cultura, entre outros –, bem como acompanhar a sua execução (LONDRINA, 2009e, n/p).

Pela leitura das competências atribuídas ao CMDCA/Londrina, pode-se ver que cabe a ele deliberar sobre a conveniência e a oportunidade de implantação de programas e serviços. Assim, por mais que no Regimento Interno esteja atribuída a este conselho a função de deliberar sobre matérias de sua competência, quando da análise destas a sua função deliberativa resume-se a conveniência de projetos. Para as demais competências atribuem-se ao conselho papel de opinar, propor, promover, fixar critérios, estabelecer prioridades e fiscalizar a execução da política municipal.

Essa observação é importante, pois,

Quando se fala de uma deliberação, quer dizer que aquele conselho vai ter que, no mínimo, aprovar as propostas que venham da prefeitura. Se não houver esta aceitação, não será possível que o governo execute a política. Um conselho consultivo é aquele que, como o próprio nome diz, é capaz de ser consultado pelo Executivo. O Executivo escuta o conselho e depois decide se leva a opinião dele em conta ou arca com o ônus de ir contra ele. Muitas vezes dizem que o conselho é deliberativo, apesar de, na prática, ser consultivo (TEIXEIRA, 2005, p. 21).

Para Kayano *et al*, o nível de incidência dos conselhos pode variar dependendo da forma como os conselhos se organizam e da força política que eles adquirem. O Conselho pode ter maior incidência na fase de planejamento e menor influência na fase de implementação, embora o inverso também seja verdadeiro. Além disso, o conselho pode, de acordo com as atribuições e competências que lhe são firmadas em Lei municipal, concentrar sua ação no controle social *ex-post*, ou seja, apenas na fiscalização das políticas e da aplicação dos fundos municipais, o que subtrai dele a sua atribuição de formulador e controlador (KAYANO *et al*, 2007, p. 66).

Isso depende da forma como as forças políticas e os interesses em jogo no interior dos conselhos vão delinear a sua formatação por meio das leis municipais e regimentos internos do Conselho.

Ao que parece pela leitura da Lei de criação e do Regimento Interno, o papel do CMDCA/Londrina fica mais restrito ao órgão consultivo, e por isso mesmo, este conselho tem tantas dificuldades para por em prática as Resoluções que ele publica.

Como mostra a fala de uma das entrevistadas:

Existe a questão do entendimento, do Conselho como espaço de Controle Social mesmo, mas a Lei também tinha uma restrição. Um outro fator, é a visão que se tem do Conselho. O conselho não é um conselho que faz sugestões. Ele faz deliberações. Ele é normativo, ele é regulador, mas ele é formulador da política e nem sempre há esse entendimento. Quando o Conselho faz uma Resolução, que precisa ser cumprida. Então, precisa o Ministério Público pegar uma Resolução do Conselho e acionar o executivo para que a Resolução seja cumprida? Creio que não deveria. Se houvesse a visão correta de uma deliberação do Conselho (NÃO GOV III, 2bNGIIIP13).

A partir deste ponto, volta-se a dialogar com as entrevistadas, o que causa uma aproximação e dá indicativos importantes para a compreensão em relação à articulação das políticas públicas no município de Londrina.

No capítulo II do Regimento Interno e o art. 16, inciso II da Lei municipal nº 9.678/2004 dispõem sobre a composição do CMDCA/Londrina, que se constitui de 24 membros titulares sendo estes: 12 representantes do Poder Executivo Municipal e 12 representantes da sociedade civil organizada (art. 5º, incisos I e II, LONDRINA, 2009e).

A escolha dos membros para representantes governamentais e não governamentais se dá de forma diferenciada. De acordo com o artigo 5º, § 2º, os membros governamentais, enquanto representantes do Poder Executivo Municipal, são indicados pelo Prefeito. O inciso I do art. 5º, institui que os representantes indicados pelo Poder Público sejam “preferencialmente dentre as áreas das políticas sociais afetas à criança e ao adolescente” (LONDRINA, 2009e).

Ainda em consonância com a Lei, o Prefeito da época (2007) por meio do Art. 4º, do Decreto Nº 276, de 30 de abril de 2007, determinou que: “As secretarias que integram o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, salvo justo motivo, devem estar representadas nas reuniões por seus respectivos titulares” (LONDRINA, 2007f). Assim, estão representados no CMDCA os Secretários Gestores das pastas: Gabinete do Prefeito, Assistência Social, Saúde, Educação, Habitação, Cultura, Mulher, Planejamento, Procuradoria Geral do Município, Fundação de Esportes.

Dessa forma, a composição da gestão 2007-2009 do CMDCA abre uma expectativa para que haja a articulação entre as políticas públicas em Londrina, na medida em que possui representante governamental de todas as políticas públicas afetas aos direitos fundamentais de crianças e adolescentes. Assim, dentre os representantes governamentais

temos: três (03) da Secretaria de Assistência Social, um (01) da Secretaria de Saúde e um (01) da Secretaria de Educação.

Segundo depoimento sobre a forma de organização:

Tanto é, que teve um ano – agora não me recordo qual – mas, que o prefeito determinou que o titular da pasta, no caso da Educação, da Saúde e da Assistência, fizesse parte do Conselho de Assistência, e do Conselho dos Direitos da Criança. Então era uma forma de abrir caminhos, de abrir portas [...] Porque, uma coisa era uma funcionária ou uma assessora ir numa reunião, e trazer para o secretário, outra coisa era o secretário lá dentro, tendo que responder de imediato, tendo que fazer o encaminhamento de imediato. (GOV I, 2GIP11m2).

Acho que isso é importante. Quem está na Secretaria estar diretamente respondendo pelo Conselho. Isso nem sempre é viável, mas é importante (GOV II, 2GIIP40m4).

Acho que foram bons momentos aqueles. Eu me lembro de alguns momentos em que pensávamos ‘isso pode?’ e a educação dizia ‘pode, porque lá no meu orçamento...’. Isso se resolvia na hora, sem ter que mandar carta perguntar, etc, enfim. Esse era o aspecto positivo (GOV III, 3aGIIP18m4).

É importante os Secretários estarem ali? É. Porque eles estão ali na hora de avaliar. Acho que é bom por isso. Por isso nós pedimos representantes e os secretários, pra eles sentirem quando uma instituição fala, que chora, por não ter dinheiro pra fazer melhor e tal, pra ele saber o que ele precisa fazer. Onde está faltando (NÃO GOV I, 7NGIP30m4).

No mesmo decreto do Prefeito que instituiu o Orçamento Criança e ai ele colocou que prioritariamente fizesse parte do Conselho, como titular do poder público os secretários. E eu achei isso uma valorização do Conselho. E achei super importante. Acho que foi muito bom. Porque você vai discutir com pessoas que tem dados, que tem informações. Agora o nível de reunião é bem diferente também (NÃO GOV III, 8NGIIP34m4).

A avaliação da participação dos secretários foi positiva, porque havia a possibilidade de cobrança direta das ações realizadas para aqueles que respondiam por pastas específicas.

Importante observar a fala da conselheira Gov II, sobre a presença dos secretários como importante, mas nem sempre viável. As dificuldades para os conselheiros governamentais participarem das reuniões do CMDCA se constituem uma das fragilidades do processo de deliberação como mostra a fala das entrevistadas:

E qual era o negativo? Era a agenda do secretário. Que o Secretário queria ir na reunião mas um dia estava em Brasília, outro estava em Curitiba, outro dia não podia ir. [...] No entanto, quando nós começamos a nos deparar com essa ausência, [...] ele [o prefeito] chamou todo mundo lá e falou 'olha, é para ir. É para priorizar'. De qualquer modo, eu insisto, o dado negativo era isso. O secretário era o membro, mas nem sempre estava lá. Mas isso também era bom quando a gente ia cobrar, a gente dizia 'olha você que não foi na reunião. Estava pautado, você sabia e deveria ter ido'. Tinha uma orientação do prefeito, e tinha uma cobrança do Conselho. E tinha cobrança porque aparecia a demanda lá. 'olha apareceu isso, tal coisa e não tinha quem responder porque não tinha representante lá' (GOV III, 3bGIIP18m4).

[...] os secretários eles eram os titulares, porém, bem ausentes. Tínhamos alguns secretários bem presentes, outros que só iam os suplentes [...] Era uma pena que muitos secretários não podiam ir. Não iam. Por conta das agendas, que eu até entendo, os secretários tem uma agenda muito cheia. (NÃO GOV III, 7NGIIP34m4).

Tem vaga garantida, mas não participa. [...] os gestores das políticas, os secretários. Muitas vezes eles aparecem, quando há necessidade ou interesse num tema. Não vai porque a agenda está lotada e aquele momento não é importante. Outros assumem a causa mesmo, isso não é geral.[...] Esse ano nos colocamos os gestores como suplentes, [...] Aí piorou, que aí que não aparece mesmo. não compraram a idéia ainda de que fazer parte do Conselho é importante.[...] É cultural. Tem pessoas que ainda não conseguem entender qual é o verdadeiro papel do conselho. E tem outros que já entendem, já são da área, já conhecem, já dão importância (NÃO GOV II, 2NGIIP46m4).

Olha, ajuda muito. Porque assim, antes nós pedíamos representantes, esse ano nós pedimos que fosse todos os secretários. Só que infelizmente eles não têm tempo pra sair. Então, eles indicam, quem está indo é os suplentes, os funcionários. Que eles está encaminhando. O secretariado assim, isso depende, tem secretário que vai e nossa... é sensibilizado e faz tudo e luta (NÃO GOV I, 6NGI30m4).

Segundo o entendimento dos entrevistados, a presença dos secretários abria a possibilidade de uma “cobrança direta” das ações de responsabilidade do município.

Mas, ao mesmo tempo em que a participação dos secretários amplia a possibilidade de controle dos representantes não governamentais sobre a política pública, pode acarretar um controle inverso, ou seja, dos representantes governamentais sobre as ações do Conselho se a plenária aceitar sem questionamentos as justificativas de falta de recursos e da não possibilidade de realização das responsabilidades que estão a cargo do município tal qual mostra a fala:

*Mas isso contribuía, porque de certa forma, essa pessoa ia pra lá levando uma demanda, e daí, ela era colocada, era pra ela explicado, aonde que se encaixaria aquilo, bom, dentro da Lei [nacional que dá diretrizes para esta política], dentro das instruções normativas do Conselho Municipal [setorial] que também esta jurisdicionado ao Conselho Nacional, isso pode e isso não pode, então essas discussões que saiam lá dentro do Conselho Municipal, do CMDCA que tinham haver com [a política representada] eram discutidas lá no Conselho [desta política]. Porque que dá pra atender, **como que dá, porque não dá.** (GOV I, 1bGIP8m2, grifos nossos)*

*[a presença dos secretários] [...] era importante, porque qual era a lógica nossa, era ir para o Conselho quem tinha poder de mando. Quem podia responder a sociedade civil, **pode ou não pode fazer.** Alguém que fosse lá e pudesse deliberar para o governo e com o Governo (GOV III, 1aGIIIp18m2, grifos nossos).*

Assim, se os representantes não governamentais não conhecem as legislações específicas podem render-se as justificativas abrindo mão de lutar por determinadas necessidades.

Ao fazer uma leitura sobre os espaços participativos como os fóruns, Nogueira (2005) afirma que neles são discutidas questões técnicas, orçamentárias e legislativas e que grande parte dos cidadãos – e até mesmo representantes das instituições – não possuem conhecimentos suficientes para fazê-lo. Assim, eles podem ficar condicionados aos “saberes” dos técnicos, o que transforma as reuniões em instrumentos para oficialização de decisões técnicas, revestidas de caráter democrático (NOGUEIRA, 2005, p.156-157).

E por isso mesmo a fala de uma das entrevistadas é importante:

Agora o nível de reunião é bem diferente também. A sociedade civil também tem que estar preparada para a discussão, a sociedade civil tem que estar com dados, ela também tem que estar com informação. Porque o representante do poder público também está com informações, também tem dados (NÃO GOV III, 9NGIIIP34m4).

No sentido de entender as possibilidades do Conselho, a qualidade das reuniões também entra em discussão.

No CMDCA/Londrina, até o ano de 2009, os representantes da Sociedade Civil Organizada eram eleitos na Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (art. 5º, § 4º, LONDRINA, 2009e; art. 13, inciso III, LONDRINA, 2004c), cujas representações eram compostas pelos segmentos:

a) um representante de entidades sindicais de trabalhadores; b) dois representantes de movimentos e/ou entidades comunitárias; c) um representante de entidade e/ou movimento de defesa dos direitos da criança e do adolescente; d) um representante de entidade e/ou movimento cuja direção contemple a participação de crianças e adolescentes; e) dois representantes de serviços socioassistenciais básicos; f) dois representantes de serviços socioassistenciais especializados; g) um representante de entidades que congregam profissionais afetos à área da criança e do adolescente; h) um representante de serviços nas áreas de educação, saúde ou afins; e i) um representante de entidades de pais, mestres e funcionários de instituições de atendimento à criança e ao adolescente (art. 5º, inciso II, LONDRINA, 2009e, n/p).

Em seguida, a Diretoria Executiva é eleita, composta por Presidente, Vice-Presidente, Secretário e Vice-Secretário (. art. 6º, 2009e, s/p; art 18, §1º, Lei nº 9.678/2004). Na Seção III do Regimento Interno (2009e) encontram-se as competências dos membros da Diretoria.

Essa formatação e composição do Conselho atende a normativa nacional do Estatuto da Criança e do Adolescente, que institui os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do adolescente como “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” (BRASIL, 1990, Art. 88, Inciso II).

O ECA faz menção à paridade de participação entre as organizações representativas dos direitos da criança e do adolescente, que são aquelas que atuam em políticas e programas de atendimento a crianças e adolescentes, ou às organizações que lutam por seus direitos, como a Pastoral do Menor.

Quando tratamos de organização do conselho e de participação paritária, é preciso da observar as condições em que ela acontece. De acordo com Gifone,

[...] está por trás do conceito de paridade também um pressuposto que se liga com a questão de que, se eu faço uma composição quantitativamente igual, eu estou estabelecendo potencial igualdade política dos cidadãos na sua representação e, no entanto, essa relação não se dá dessa maneira. As pessoas não são indivíduos em uma sociedade aberta onde a soma será a soma dos votos. Nós sabemos que há diferenciações mesmo na igualdade, há “berços” diferentes. Mesmo na igualdade numérica, há uma outra desigualdade e ela vai aparecer de diversas maneiras na questão da representação e na questão do preparo dos conselheiros (GIFONE, 2003,p. 67-68).

A preocupação com a paridade do conselho no sentido da igualdade de representação levou os representantes do CMDCA Londrina a propor uma nova redação na

Lei que regulamenta a eleição dos conselheiros nos artigos 14 e 16 da Lei nº 9.678/2004. Assim, em abril de 2009, foi encaminhado para a Câmara Municipal, um projeto de Lei assinado pelo prefeito em exercício José Roque Neto, Ofício nº. 271/09-GAB (anexo x), visando a modificação da referida lei no que diz respeito à representação da sociedade civil. Esta alteração foi justificada pela pouca participação dos membros que representavam a sociedade no CMDCA/Londrina. Segundo consta no ofício nº271/09 “no momento, a Sociedade Civil conta com 7 representantes, entre titulares e suplentes, quando deveria ter 24”.

Este número de 24 representantes refere-se à soma entre suplentes e titulares. No ano de 2009 somente 07 membros continuavam representando a sociedade civil. Os demais renunciaram, ficando o cargo em vacância.

Nas atas do Conselho a proposta de alteração da Lei aparece em dois momentos:

A sociedade civil se reuniu e decidiu propor pauta para solicitar ao Conselho a alteração da Lei Municipal nº 9.678/2004 em função da constante vacância na sua representação. Informado que se buscou referência na composição do CONANDA e CEDCAs. A proposta apresentada se refere a não delimitação de seus representantes na Lei. A proposta é que ocorra uma substituição da representação nas vagas ocupadas pelas pessoas para a representação da própria entidade. Nesta proposta a eleição da sociedade civil deverá ocorrer fora da Conferência, numa reunião específica coordenada pelo CMDCA. Tal proposta foi debatida entre os conselheiros: sendo considerado o prazo exíguo em função da realização da Conferência Municipal e pelo término do mandato da atual gestão, também foi pontuada a necessidade de conhecimento da estrutura de composição de outros Conselhos Municipais, uma vez que a proposta se pauta no Conselho Nacional e Estaduais. Deliberação: A proposta de alteração da Lei Municipal nº 9.678/2004 deverá ser discutida no âmbito da Comissão de Legislação e trazida com parecer para deliberação do CMDCA. (LONDRINA, 2009n).

A Comissão de Legislação apresentou as seguinte propostas de alteração da Lei Municipal: [...] A proposta foi discutida entre os conselheiros a partir de colocações tais como: a justificativa da sociedade civil para alteração da Lei se dá em função das vacâncias e dificuldades de preenchimento das vagas, uma vez que o atual formato da Lei especifica as representações; sobre a representatividade, foi discutido que sendo a cadeira da entidade, está não poderá compor o Conselho, após duas gestões seguidas, sendo questionado se teremos no município entidades envolvidas que garantam tal rotatividade. A alteração da Lei propõe a eleição da sociedade civil aconteça separado da Conferência. Outro aspecto tratado se refere ao chamamento da representação das entidades que poderá não obedecer necessariamente à ordem de votação. Discutiu-se que esta questão deverá estar muito bem esclarecida no texto da Lei para que a entidade não reivindique assumir a cadeira pela ordem de votos. Sugerido fazer um levantamento quanto a

porcentagem de representação dos diversos segmentos para a definição das vagas, uma vez que as entidades de atendimento direto representam um número significativo no município. Manifestado a necessidade de maior aprofundamento da discussão da alteração da Lei, uma vez que pode trazer conseqüências significativas quanto à representação da sociedade civil no CMDCA. [...] Encerrada as manifestações favoráveis e contrárias a alteração da Lei Municipal, procedeu-se à votação, tendo sido aprovada a proposta de alteração da Lei, sendo registrado, um voto contrário e três abstenções. Foi sugerida a definição de um prazo limite em que o CMDCA aguardará a tramitação e aprovação da Lei na Câmara, uma vez que existem prazos legais para a realização do pleito eleitoral, inclusive quanto as providências já desencadeadas referente ao material gráfico para a Conferência que aguarda a inclusão ou não da realização da eleição durante a Conferência Municipal. Não foi registrada deliberação quanto tal proposta (LONDRINA, 2009o)

No dia dois de abril estavam presentes 10 representantes governamentais e 7 não governamentais. As polemicas geradas em um primeiro momento, giram em torno da legalidade da proposta e, no segundo momento, referiam-se à forma de chamamento das entidades para assumir enquanto membro no Conselho.

A proposta de alteração apresentada, é que as representações seriam feitas por nomeação das instituições. Em caso de vacância, esta poderia indicar outro representante para substituí-lo no CMDCA, assim justificada:

Alguns segmentos ali previstos, não comparecem às eleições, permanecendo sempre vagas de tais segmentos, como é o caso de entidades de trabalhadores, entidades que contemplam em sua diretoria crianças e adolescentes, entre outros. [...] Apenas no atual mandato o CMDCA convocou 3 eleições suplementares, que não foram suficientes para compor o Conselho na sua totalidade. [...] Outro problema recorrente é que, muitas vezes o representante da entidade eleito, deixa de trabalhar na entidade, ou é transferido para outra localidade, inviabilizando sua continuidade no Conselho. Assim, é o representante que tem vaga no Conselho e não na entidade. Tal fato seria solucionado com a indicação pela entidade de um novo representante. Este formato com a representação da entidade, é verificado no próprio CONANDA, CEDCA do Paraná, e diversas cidades brasileiras (LONDRINA, 2009m).

Ao propor a modificação na Lei os conselheiros depositaram nessa nova dinâmica as suas esperanças de que para a próxima gestão as instituições poderiam participar mais ativamente das reuniões do CMDCA.

Importante observar que ao modificar a dinâmica da representação também se alteram as definições das entidades representativas passando estas a abarcar “todas as entidades de atendimento nas áreas da saúde, educação, assistência social, entre outros, que

tenham registro perante o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente” (LONDRINA, 2009m, art.16, parágrafo 2º). Isso de certa forma amplia a possibilidade de representação já que até então esta ficava mais vinculadas à instituições sócio-assistenciais.

Este projeto foi aprovado pelo legislativo de Londrina, em Seção Ordinária, realizada no dia 19 de maio de 2009.

Outra modificação importante refere-se à condução da eleição dos representantes não governamentais. Até o ano de 2009 ela era realizada em assembléia na Conferência Municipal, a partir de 2009, as eleições passam a ser realizadas em foro próprio, convocado pelo Conselho, até trinta dias que antecedem à Conferência Municipal, conforme versa o parágrafo 5º, art. 16 do projeto de Lei nº 124/2009.

Para as conselheiras não-governamentais, esta mudança foi positiva, pois,

Nós conseguimos mudar uma coisa que é interna do Conselho a eleição da Sociedade Civil, que foi um ganho pra nós muito positivo. Do jeito que estava a eleição, sempre a Sociedade Civil ia sair perdendo. Então agora nós fizemos de um jeito, não que agora ta fácil, mas ficou melhor. Porque o governo, ele indica quem ele quer por. Quando a instituição saía, eu saía [da instituição], [a instituição] ficava sem cadeira, ficava vinculada à pessoa. Hoje nós conseguimos tirar isso. Fica vinculado à entidade. A [fulana] era da [instituição x]? Vai entrar um outro suplente dela [desta instituição]. Então acho que ficou mais fácil, alguns vereadores foram contra, não queriam essa mudança, foi uma coisa muito forte da Sociedade Civil, de poucos [leia-se: que participavam do Conselho], nós éramos em 7. Pra conseguir lutar, nem todos estavam engajados. Então nós conseguimos. Acho que foi a melhor luta que teve no Conselho pra poder organizar a Sociedade Civil (NÃO GOV I, 1NGIP10m8).

[...] nós conseguimos fazer uma mudança na Lei municipal que alterou a composição do Conselho. Se a mudança foi boa.[...]Tivemos muitas críticas, criticas enormes à mudança que nós fizemos, mas foi. Eu sempre coloquei nesse ponto de vista: nós estamos tentando melhorar a participação da sociedade civil (NÃO GOV III, 1NGIIP13m8).

[...] é tirar a pessoalidade. Aquela coisa assim não é a [fulana], é a entidade que está representando. E muitas vezes, a articulação ela sempre vai acontecer. A articulação política, o apoio, mas acho que um dos objetivos é dar um espaço justo para as entidades para elas discutirem quem elas entendem que é importante estar representando o segmento. E antes era assim, um movimento muito político, uma situação de muito conchavo, muita... então aí, houve um entendimento de propiciar um espaço de as entidades sem fins Lucrativos exclusivamente. Lá era um momento de Gov, não-gov, e de repente o gov acha que é importante uma entidade x ou y ficar, e de repente não é isso [...]. A discussão era sobre a autonomia e a transparência do processo. De deixar as próprias entidades decidirem quem é que vai representar elas no Conselho (NÃO GOV II, 1NGIIP56m8).

[...] contribui [para o fortalecimento da política]. Foi uma proposta nossa [leia-se não-gov] inclusive, no sentido de não ficar a pessoa. É a entidade que está representando e não tem aquela coisa de pessoalidade. Claro que de certa forma você é a [fulana da instituição x] não adianta que não vai desassociar a pessoa, mas é dar transparência ao processo, é dar legitimidade. Não que não tinha, mas assim, é deixar, vocês escolheram, não com a interferência de público ou privado. É um espaço da sociedade civil (NÃO GOV II, 2NGIIP57m8).

No entanto, para os representantes governamentais, há divergências sobre a nova formatação da lei presente nas falas das conselheiras:

[...] até onde eu sei, nessa discussão, limitou a participação das entidades. Eu não sei como ficou, eu só sei que existe uma preocupação de que nesse formato, outras entidades que poderiam contribuir estaria fora. E estaria dando direcionalidade a entidades que estão aí também se perpetuando, mas eu não sei se isso se consolidou [...] ela limitou a participação de entidades. [porque restringiu a participação à instituições registradas no CMDCA] Enquanto a gente tem associações de moradores fortes e importantes. A gente tem famílias, com crianças inseridas nessas famílias. E as Associações de moradores são representação muito fortes nas comunidades. [...] se a lei se consolidou assim, eu acho problemático, mas também falando genericamente (GOV I, 1GIIP38m8;p39m8).

Eu discordo da forma como ela foi modificada. Eu acho que a justificativa da vacância da sociedade civil não se faz por esse tipo de estratégia para resolver a vacância. Se resolve a vacância, ampliando, discutindo, problematizando. Acho que foi muito complicado eles terem mudado a eleição para fora da conferência. Acho que isso foi um erro fatal. O modo como a representação está posta nessa nova lei sem explicitar organizações assim, quer dizer, pode tudo. Eu li e fiquei muito preocupada com o texto da lei, acho que eles deveriam ter esperado a próxima conferência para debater na conferência a mudança. Que não foi democrático ter mudado fora da conferência, e a conferência estava na eminência de acontecer. [...] Para ter inclusive o aval da conferência para a mudança. [...] E eu acho que aquele remédio de mudar a lei não é o remédio que se precisa. Em absoluto. Você pode mudar a participação mais ampla, mais democrática? Claro que pode, deve.(GOV III, 1GIIP31m8).

[...] na Câmara nós temos representantes do sindicato. Então, fomos muito questionados principalmente por esse aspecto, que nós estávamos restringindo participação e tal. e aí, na divulgação da eleição nós mandamos convites para todos os sindicatos inclusive, mas eles não participaram. esse foi um grande questionamento que nós estávamos primeiro, que nós não tínhamos feito uma discussão ampla para a mudança da lei. E isso realmente não foi feito. nós não conseguimos fazer. Discutimos algumas vezes no Conselho, mas não foi uma discussão ampla, aberta à sociedade e outro questionamento sério foi a questão da restrição da

participação e aí nós dizíamos não, nós não queremos restringir, nós queremos ampliar (NÃO GOV III, 2NGIIR48m8).

A modificação na Lei foi considerada precipitada por parte dos representantes governamentais do CMDCA, no entanto, pode ser um indicativo importante no sentido da superação daquilo que Baptista aponta como risco para a representatividade pautada no indivíduo-cidadão, na medida em que, “com esse modelo, nós estamos passando por cima das formas de representação coletivas que a sociedade criou, forçando que essas representações coletivas só venham a estar representadas se conseguirem eleger indivíduos para representá-las na sua condição de indivíduos” (BAPTISTA *et al*, 2002, p. 55).

A armadilha nesse jogo está na falta de entendimento de que são os atores sociais que mudam a sociedade a partir da representação dos interesses coletivos que, quando conduzidos por um indivíduo cidadão, podem tornar-se meros interesses individuais.

Mesmo assim, a simples modificação da Lei no sentido da paridade numérica ainda não é suficiente para a superação das fragilidades que envolvem o conselho, confirmadas na fala de uma de nossas entrevistadas:

Então eu sempre ouvi isso, quando nós fizemos a proposta de alteração da Lei, que era uma proposta que nós tínhamos mais condição de ser representantes, nós tivemos muitas críticas, mas nós vamos tentar. É um risco que nós vamos correr. A lei já foi alterada outras vezes, e se a gente perceber que também não funciona a gente vai precisar mexer de novo. Então, a alteração da lei foi muito em função da representatividade da sociedade civil no Conselho. A gente sabe que não é só a questão da Lei. Existe a questão do entendimento, do Conselho como espaço de Controle Social mesmo, mas a Lei também tinha uma restrição (NÃO GOV III, 2NGIIP13m8).

Os representantes do Conselho assim, compactuar com a idéia da igualdade política para que as decisões sejam conduzidas a partir de um direcionamento coletivo. Isso também não quer dizer que as decisões serão sempre consensuais, já que, existem dentro de um mesmo Conselho divergências políticas e ideológicas.

Na trama de interesses diversos e contraditórios que perpassam os conselhos a paridade entre representantes precisa ser observada na possibilidade que ela oferece a determinados segmentos da sociedade civil ao exercício da participação.

Então a paridade precisa ser pensada do ponto de vista político, ou seja, quais as condições concretas que determinados conselheiros da sociedade

civil têm de participar paritariamente, tanto do ponto de vista do acesso às informações, quanto das condições materiais e de infra-estrutura para efetivá-la. A multiplicação de conselhos tem criado uma dificuldade de ocupação desses espaços. (RAICHELIS, 2003, p. 28).

O diferencial está na densidade política das decisões. A paridade numérica só se torna política quando os representantes estiverem abertos para aceitar responsabilidades conjuntas na formulação das políticas públicas, que tenham como finalidade o atendimento dos direitos garantidos à crianças e adolescentes.

A paridade como princípio para a organização igualitária deve observar os interesses em jogo no interior dos Conselhos. Esta paridade, dependendo da forma como é conduzida, pode ser funcional ao controle governamental sobre as decisões das plenárias, na medida em que, *a equidade numérica pode esconder a desigualdade política* para a efetividade da participação.

No processo de modificação da Lei no tocante às representações, a sociedade civil apresentou traços de uma organização que criou estratégias que acreditavam contribuir para a melhoria de sua representatividade. Críticas à parte, esta foi uma mostra de que os representantes da parte não governamental do Conselho juntos podem construir mudanças (mesmo que pequenas) no processo de politização da participação social, ou seja, na sua condução para a efetivação de direitos coletivos.

Assim, é importante refletirmos sobre as condições para que a participação da sociedade nos Conselhos.

Para as entrevistadas a participação social pode ser assim compreendida:

[...] participação é você estar nas discussões, é você estar contribuindo com a melhoria, ou até com a piora dos serviços. Você estar contribuindo efetivamente na elaboração e na avaliação de uma política (GOV VII, 1GIIP35m4).

[...] a participação social é um elemento essencial da democracia. Todo o processo democrático pressupõe espaços para a participação social (GOV III, 2aGIIP28m4).

É a luta. E a participação é isso mesmo. É lutar, é buscar, é garantir. E o bom é também aquela coisa de cada um fazer a sua parte [...] (NÃO GOV II, 5NGIIP55m4, grifos nossos).

Eu vejo que a participação ela sempre foi uma luta, mas nos dias de hoje ela é uma luta maior ainda. Primeiro assim, muitos... nós temos assim inúmeros Conselhos Municipais, muitos conselhos (NÃO GOV III, 4aNGIIP20m4).

Para Demo (2001), a participação é um processo constante a ser conquistado, não podendo ser entendido como preexistente, ou suficiente em si mesma como resultado de concessões ou dádivas, ficando restrita à espaços ofertados e secundários no plano das políticas sociais .

Ainda para o autor, se a participação for compreendida como algo que precisa ser conquistado “centímetro por centímetro” não podemos avançar “à metros”, por isso, esperar que a institucionalização dos conselhos resolva magicamente os problemas clássicos referentes à participação tende a ser um erro. Isso porque, “processos participativos profundos tendem ser lentos” (DEMO, 2001, p.19).

A participação também tem relação com a capacidade política dos atores envolvidos nesse processo:

*[...] as vezes é muito complicado as questões políticas. Porque eu penso que o Poder Público também pensa na criança e do Adolescente, quer ajudar e tal. Mas muitas vezes tem a prioridade do governo. E nem sempre é a mesma prioridade do Conselho. Isso é uma dificuldade muito grande, **depende de questões políticas**, muito mais serio (NÃO GOV II, 1NGIIP34m4).*

*No entanto, eu acho que esse é um processo político que tem que ser construído historicamente. E ela teve ao longo da história do Brasil muitas nuances. Mas por exemplo, ela foi uma discussão pelos direitos políticos, foi uma discussão pelos direitos sociais, já foi momentos em que essas duas coisas se misturavam muito. Ela já foi mais nacional, ela já foi mais local [...] Acho que hoje a participação social ela está muito em torno da reivindicação de direitos para a qualidade de vida, e muito mais localizada. Então, nós temos poucos movimentos nacionais importantes, acho que nós temos ainda alguns, mas, nós temos que construir a participação social como uma consolidação da democracia. E aí, nós também institucionalizamos muito. Você fala em participação social e você dá ao conselho como espaço de participação. **É se for politizado. Se não for...** (GOV III, 2bGIIP28m4; 2cGIIP28m4, grifos nossos)*

De acordo com Nogueira, quando tratamos da politização é preciso observar quais são as possibilidades atribuímos à Política, pois, ela é “uma práxis, mas é sobretudo uma aposta, uma perspectiva: a de que se deve dar resposta aos valores socialmente instituídos, tendo em vista a fixação de um horizonte comum” (1998, p. 18).

Assim, o autor sugere que as possibilidades da política consistem em saber discernir as questões fundamentais da existência coletiva, mantendo na agenda das decisões os objetivos que se deseja alcançar coletivamente, tendo por base uma idéia de vida coletiva fundada nos princípios da liberdade, da justiça social, da representação política e da participação democrática, como pontes para a aproximação entre Estado e sociedade civil.

Se tal como a representante Gov III compreendermos a importância de observar na politização da participação dos conselheiros para a consolidação da democracia, podemos afirmar que esta consolidação deve priorizar a garantia de direitos coletivos na democratização das decisões.

Para conquistar essa democratização os Conselhos precisam superar alguns obstáculos para a participação politizada. Além dos problemas para o acesso às informações, outras dificuldades para a participação da sociedade nas reuniões na fala de três conselheiras:

*[...] Para trocar de horário para o noturno. Na gestão que eu estava [2007-2009], nós chegamos a levar isso para votação no Conselho, discutindo, porque nós estávamos discutindo bastante a questão da representatividade. Também discutimos isso. E não passou. Tivemos uma votação e a maioria dos conselheiros votou para que a reunião permanecesse no mesmo horário, no período da tarde. Dificulta a participação. Por exemplo, as pessoas que estão no Conselho, a gente tem que deixar o serviço também e estar lá. A noite também seria mais fácil. Mas não há consenso sobre isso. Tanto que a maioria votou por manter o horário a tarde. **O horário é um dificultador.** As reuniões que a gente conseguiu fazer nos bairros elas foram com os mesmos que estavam ali. Então, isso não é reunião descentralizada para impulsionar a participação da comunidade. Não foram. Então, o que a gente diz? Se o conselho não vai atrás, não convida, não divulga, não fala da importância... e eu vi bem isso quando fiz as pré-conferências com os distritos rurais. E nós assumimos um compromisso assim, de que nós tínhamos antes, na outra conferência, foi feita uma pré-conferência dirigida para a área rural, aqui na área urbana. Para todos os distritos. E aí nós tivemos até uma participação mediana [...] E não dá para falar que as pessoas não querem. Acho que é isso. É o desconhecimento, é a distância, e também acho que essa pouca responsividade daqueles que até tentam participar e vêem pouco retorno do que fazer ali. E isso acaba em alguns momentos desestimulando (NÃO GOV III, 11NGIIP24m4; P22m4, grifos nossos).*

Eu acredito, que foi uma coisa que nós tentamos na outra gestão [leia-se: 2007-2009], e nós tentamos e vamos tentar de novo, que é mudar o horário das reuniões do CMDCA. Porque nós temos muitos profissionais que querem participar mas quem pode se dar o luxo, das instituições, dos funcionários de estar a uma e meia na quinta feira na reunião que dura período integral, que termina 6 horas? É difícil para a instituição que já tem um representante e mandar um outro. É difícil também a instituição ... eu entendo, mas nós precisamos fortalecer isso. Então, nós somos articulados

dentro, mas falta a instituição estar ali presente [...] Para garantir a participação você tem que ter outras estratégias também. (NÃO GOV I, 8NGI19m4, grifos nossos).

[...] ela é convocada, muitas vezes quando não há participação a gente convida as pessoas, convida entidades que não são do Conselho, 'é um tema pertinente vamos convidar as entidades x, y, z. Convida. Mas às vezes não vão. Muita gente procura, existe a participação espontânea. Outros você tem que induzir, outros você tem que correr atrás, tem que implorar. Acho que ai também é cultural, as pessoas às vezes acham que elas não podem fazer nada, ou que elas não fazem parte do processo. E tem que se sentir parte do processo. E eu penso que a participação social muda muito, porque tem força (NÃO GOV II, 4NGIIP54m4).

As conselheiras referem-se a dificuldades em termos de organização das reuniões como os horários em que são realizadas e o tempo que demandam devido à extensão das pautas. Esse tipo de organização de tempo dificulta a participação dos representantes e também da sociedade civil como um todo, pois, é muito reduzido o número de pessoas que podem participar das reuniões realizadas em horário comercial. Assim, a institucionalização dos Conselhos não garante a efetivação de políticas públicas equitativas, que respondam às demandas da população.

De acordo com Silvio Caccia Bava (2000, p. 68), “se o conselho estiver fragilizado do ponto de vista da defesa dos interesses coletivos, é responsabilidade das entidades da sociedade civil se manifestarem, cobrando que o Conselho readquira seu caráter decisório”. Assim, a importância da ocupação do espaço do conselho, por via da representação da sociedade civil, significa dar voz àqueles envolvidos com a defesa e a promoção de direitos de crianças e adolescentes.

No entanto, se o espaço do CMDCA se esvazia, não há o controle por parte da sociedade civil e, conseqüentemente, a fiscalização sobre o executivo fica falho, se por vezes, os conselheiros governamentais passam a atuar e decidir, em detrimento dos interesses coletivos, ocupando espaço para simples legitimação de decisões governamentais.

Desse modo, Mário Volpi (2000), sinaliza que a falta de debates mais aprofundados sobre o espaço do conselho fragiliza-o, pois, “o que deveria ser uma instância participativa, virou uma instância representativa com certo isolamento da base que elegeu o representante” (p.28), em que muitas vezes os representantes dos diferentes segmentos não discutem as propostas e demandas com o segmento que o representa.

A participação no Conselho, ela ainda é uma participação, não pequena em número, só, mas uma participação ainda tímida, a gente ainda, e a gente eu falo me incluindo, sociedade civil no Conselho, aprendendo a participar de um espaço como aquele ali, que é um espaço de deliberação. Então, é um aprendizado muito grande. Para mim o Conselho foi uma escola (NÃO GOV III, 2bNGIIP13m4).

Agora, eu acho que nós não crescemos tudo o que poderíamos crescer. Por exemplo, o Conselho não sobrevive politicamente se ele não tem capilaridade política. Se ele não debate com o seu segmento, se ele não amplia a discussão na sociedade, quer dizer, os membros da sociedade civil, eu acho até que eles eram muito politizados, mas para dentro. Quem lá representava a determinada instituição que tinha ascendência sobre a igreja evangélica, e eles não faziam disso um espaço político. Eu acho que o Conselho poderia ter crescido mais se tivesse feito mais política para fora. Estou falando da sociedade civil. Eu achava que eles poderiam ser mais fortes, se quisessem (GOV III, 4GIIP27m4).

De acordo com Bava, houve uma espécie de erro de interpretação dos espaços de participação como o Conselho, em que acreditou-se que a garantia dos conselhos bastava para a democratização das políticas e a universalização de direitos. Nesse equívoco de interpretação, “deixamos de investir no fortalecimento das entidades, dos movimentos, das formas de representação junto aos bairros, às comunidades, para que aquele conselheiro lá presente tivesse a capacidade de mobilização”(2005, p. 36) que possibilitasse a representação de interesses coletivos nos espaços de disputa.

A falta de conhecimento da população sobre as atribuições do CMDCA também pode ser um dos reflexos da pouca capilaridade, constatadas durante as Pré Conferências realizadas no ano de 2008, tal como mostra a fala das conselheiras:

Fomos nos 12 distritos. Foi a experiência mais rica que a gente teve. Dentro das escolas, as salas de aula lotavam, dos pais, a comunidade. Primeiro que eu vi que ninguém conhecia o Conselho, para começar a história. A comunidade não conhecia o Conselho. Nem para que ele servia. Confundiam o Conselho da Criança com o Conselho Tutelar, achavam que era a mesma coisa, o mesmo órgão (NÃO GOV III, 10NGIIP22m4).

Nós sentimos, eu senti a necessidade desse material de divulgação porque nós saímos pra fazer as pré-conferências ano passado, [...] Nós fomos em todos os distritos de Londrina [...] Nós saíamos daqui as cinco e meia, seis horas, pra chegar no distrito uma seis e meia sete horas, isso com a articulação na Educação. A educação cedeu o prédio da escola pra nós fazermos a pré- Conferência. [...] E agente chegava lá e por mais simples que a gente chegasse e falasse que ia ter conferência da criança e do

adolescente, um ou outro que sabia o que era Conselho dos Direitos da criança e do adolescente (NÃO GOV I, 9NGI19m4).

Outro momento importante para o CMDCA/Londrina na gestão 2007-2009, foram as pré-conferências. Estas são citadas por duas de nossas entrevistadas:

[...] a gente faz as pré-conferências que é o momento de efervescência da discussão. A gente discute direito, discute participação. Pré-conferência é uma das coisas mais maravilhosas que eu já vi nesse mundo, que você vai lá para o bairro, junto com a pessoa. Você debate, assim, eu acho ótimo. Sem dúvida ela é um instrumento de politização da participação. Inclusive do próprio Conselho. Que daí quem vai para o Conselho vai para a comunidade, a comunidade sabe que existe o Conselho (GOVIII, 2dGIIP28m4).

As pré [conferências], é o momento onde está mais próximo, discutindo em regiões, a necessidade de cada região, é você ouvir o que está precisando. Quando vai para a Conferência que é um nível maior, você tem que realmente apontar de uma forma unânime. Tentar atender de uma forma geral todos os bairros. É muito difícil você elencar essas propostas. Mas eu penso que há um avanço muito grande. Porque a família participa, a comunidade participa, ainda não é o suficiente, poderia participar muito mais, mas assim, parte da necessidade do usuário ouvir quem é de direito, quem vive a política. Acho que tem contribuído muito. É de extrema importância (NÁI GOV II, 8NGIIP63m4).

Segundo Raichelis, a dinâmica das pré-conferências aproxima a população do CMDCA e podendo ser utilizada como uma das estratégias essenciais para a efetivação da participação. Isto porque, os segmentos populares têm dificuldades de se engajar na rotina das reuniões e de arcar com os custos de deslocamentos e ausência no trabalho, o que gera a necessidade de criar mecanismos e instrumentos que garantam condições para a participação, em especial para a população, considerando a fragilidade da representação popular ou dos usuários das políticas sociais nos conselhos (RAICHELIS, 2003, p. 28).

No entanto, quando as pré-conferências são transformadas em eventos pontuais, sem dar retorno para as questões discutidas, tende-se a colocá-las em desconfiança, sob os mesmos questionamentos sobre a efetividade dos Conselhos. Assim, prevaleceu a idéia de que tudo aquilo que se discutiu não obteve resultado.

Destarte, isso aparece como uma ressalva importante na fala de uma das entrevistadas:

O que eu acho problema, é que nós não damos continuidade a essas discussões provocadas pelas pré-conferências. Então, você vai lá discute direitos, mas quando você vai lá de novo? Quando você volta para aquela mesma... para aquele mesmo CRASS ou para a instituição de criança e adolescente e discute o que o Conselho definiu na quarta feira passada? Então, acho que é um importante espaço, e poderiam ser grandes embriões para conselhos locais, para ampliar as discussões na sociedade, e nem sempre... (GOV III, 2eGIIP28m4).

De acordo com Raichelis (2003), nesses casos, é importante discutir as possibilidades e os limites da autonomia de representação dos conselheiros que não poderiam afastar-se das bases por eles representadas, pois existe ainda uma questão de difícil resolução, que diz respeito ao “*timing*” das decisões a serem tomadas pelos conselhos e à dinâmica das consultas às bases.

Essa forma de organização prescinde de uma comunicação constante entre os representantes e os seus representados, no sentido de tornar as decisões do Conselho legítimas frente às demandas da sociedade civil. Assim, os conselheiros devem ser mediadores de interesses coletivos em detrimento de aspirações particulares e corporativistas.

Interesses corporativos podem expressar-se quando os representantes de instituição comparecem às reuniões apenas para a aprovação de seus projetos e recebimento de recursos, como mostra a fala da Conselheira Não Gov II: “*Então eu falo: ‘minhas instituições, pelo amor de Deus, compareçam nas reuniões, não me apareça lá só quando for aprovar teu projeto, quando for deliberar teu projeto. Vá participar, acompanhar, e até fiscalizar o nosso Conselho’. Isso que é complicado*” (NÃO GOV I, 1aNGIP9m4).

Se os Conselhos Gestores que são espaços de participação esvaziam-se, todas as lutas dos movimentos sociais, em prol da fiscalização das ações estatais, também se perdem. É necessário compreender que o Estado é um espaço de disputas políticas, que precisa ser ocupado pelos movimentos sociais, no sentido de sua ampliação.

Assim, para a legitimidade das decisões dos Conselhos será preciso a realização de debates amplos, abertos com toda a população. Estes debates fazem parte do processo de negociação, e a opção por esta forma de legitimação de decisões, exige dos sujeitos envolvidos a implementação de uma gestão de caráter mais democrática.

Esse direcionamento dado à política de caminhar para um efetivo controle social sobre a elaboração e a execução destas políticas.

Perguntamos às nossas entrevistadas o que o controle social significa para elas:

[...] o controle social para mim, é efetivamente a sociedade organizada dar diretrizes. Não é ir lá executar. Isso é função do executivo, mas é estar dando as diretrizes e estar fiscalizando [...] Seja espontânea, seja organizada. O controle social para mim é mais que isso, é quando efetivamente você tem o poder de decisão e aprova ou não uma conta, por exemplo (GOV II, 1GIIR34m5; 2GIIR35m5).

O controle social é a participação na execução da política pública do município. E não é de cima para baixo, é construir juntos, é saber se realmente o que está se pensando é se a comunidade está sendo atendida, se é o que a comunidade precisa, o que a sociedade espera? É controle no sentido não só de fiscalização, mas no sentido de tentar dar um norte para as políticas (NÃO GOV II, 3NGIIP44m5).

E eu penso que o controle ele tem a proposta de olhar criteriosamente, acompanhar, propor, discutir de uma forma criteriosa (NÃO GOV III, 5cNGIIP24m5).

Para Correia (2005), existem duas formas básicas de ler o controle social, dependendo da forma pela qual se lê a relação entre Estado e Sociedade e de como estes são interpretados.

A primeira forma de ler a relação entre Estado e sociedade está ligada à concepção de “Estado Restrito” em Marx, para quem o Estado estaria exclusivamente à serviço da Classe Burguesa e a sociedade civil é estrutura ou infra-estrutura, sendo a base econômica onde ocorrem as relações de produção. Para Marx, o Estado controla a sociedade em favor dos interesses da classe a que está vinculado, ou seja, da classe dominante (CORREIA, 2005, p.49).

Por essa perspectiva, as instituições estatais responsáveis por políticas e programas sociais, e a maior parte das organizações existentes da sociedade civil, incluindo aí as instâncias participativas seriam mecanismos para o controle social do Estado e, conseqüentemente, do pensamento dominante, em busca de consensos em torno da afirmação e reprodução do Capital.

A segunda forma de ler a relação entre Estado e Sociedade na perspectiva do controle social está vinculada à concepção de “Estado Ampliado” em Gramsci. Para este autor, o Estado é ampliado, porque incorpora a sociedade política e a sociedade civil, com seus aparelhos de hegemonia que mantém o consenso. Desse modo, não existe uma distinção entre Estado e sociedade civil, e sim uma “unidade orgânica”, pela qual, “por Estado deve-se entender, além do aparelho de governo também o aparelho ‘privado’ de hegemonia ou sociedade civil” (GRAMSCI *apud* CORREIA, 2005, p. 50).

Este “Estado” exerce a função coercitiva através da sociedade política e exerce ainda a função de manter o consenso de uma classe sobre a outra por meio de aparelhos de hegemonia existentes na sociedade civil. A sociedade civil, por sua vez, seria não como estrutura, mas como momento da superestrutura, composta por um conjunto de organismos privados como escolas, sindicatos, igrejas que teriam a função de exercer sobre a sociedade direção moral e política (CORREIA, 2005, p. 48-49).

Por isso mesmo, a sociedade civil tem um caráter eminentemente político, apresentando-se como espaço de lutas entre as classes pela hegemonia e pela conquista do poder político.

Acreditamos que para a análise do controle social nos Conselhos de Política, esta é a perspectiva que se aplica, por vermos nestes espaços possibilidades para a luta pela inclusão de demandas das classes subalternas na agenda pública.

Importante observar que ao contrário da perspectiva liberal dominante hoje nas leituras governistas que buscam mostrar o Estado como espaço neutro de negociação, o Estado não é neutro porque “não pode existir igualdade política completa e perfeita sem igualdade econômica” (GRAMSCI *apud* CORREIA, 2005, p. 52). Assim, em uma sociedade em que as classes são diferenciadas não é possível haver um Estado neutro, já que, pela diversidade de interesses que perpassam a sociedade de classe, aqueles que conquistam o poder da sociedade política tendem a defender os interesses de sua classe.

Outra ressalva relevante é que a sociedade civil não é homogênea, e as lutas travadas nas arenas públicas não são da sociedade civil contra o Estado, e sim, de setores que representam interesses diversos do capital e do trabalho na sociedade civil e no Estado em busca da hegemonia. Assim, tratar a sociedade civil como homogênea seria desvinculá-la de sua base material, ou seja, do todo social marcado pelas contradições entre as classes que se formam no interior da sociedade capitalista (CORREIA, 2005, p. 53).

Por isso, quando analisamos os Conselhos de Políticas não podemos olhar para os chamados representantes da sociedade civil, ou seja, os representantes não-governamentais como representantes hegemônicos de interesses coletivos. Estes podem compactuar e demonstrar interesses voltados à temática da proteção de crianças e adolescentes, por exemplo, mas também estão ligados aos interesses das instituições que representam, por vezes, lutam por interesses corporativos e institucionais.

Da mesma forma, existem representantes governamentais que reconhecem a importância das demandas de proteção para crianças e adolescentes, mas pela vinculação

ideológica que tem com interesses partidários e governistas, tendem a defendê-los no momento das plenárias.

Portanto, pelo caráter contraditório que apresenta-se nos interesses da sociedade civil, é preciso considerar que não existe uma oposição entre Estado e sociedade, e sim, uma unidade orgânica que confere a eles a totalidade composta por uma síntese de múltiplas determinações que permeiam a realidade social. E é na luta pela incorporação de interesses das classes subalternas pelo Estado que abrem-se possibilidades para que elas controlem de alguma forma suas ações influenciando também na forma da alocação de recursos públicos (CORREIA, 2005).

Assim, por esta ótica, o controle social possibilitaria também a inclusão de demandas de interesses das classes subalternas. O controle social pode então ser realizado por setores organizados da sociedade com possibilidades de controle em favor de interesses das classes subalternas, que são assim denominadas por se encontrarem fora do poder e pelo lugar que ocupam nas relações de produção.

Para Correia, na perspectiva das classes subalternas “o controle social deve se dar de modo que elas formem cada vez mais consensos na sociedade civil em torno de seu projeto de classe, passando do momento ‘econômico-corporativo’ ao ‘ético-político’ superando a racionalidade capitalista”, transformando-se nos protagonistas da história através de uma reforma intelectual e moral vinculada às transformações econômicas e sociais (CORREIA, 2005, p. 54). Assim, as classes subalternas devem ter como uma de suas estratégias o controle das ações do Estado para que paulatinamente ele incorpore suas demandas.

Destarte, o Controle social quando visto no campo contraditório das políticas sociais, pode ser expresso pelo controle do Estado sobre a sociedade, bem como, pelas possibilidades de incorporação das demandas e interesses da coletividade e por isso, os Conselhos Gestores também apresentam esta contradição, pois, enquanto espaço de participação institucionalizada, podem tornar-se mote na luta e defesa de interesses das classes subalternas (CORREIA, 2005, p.49-50).

Mesmo assim, não podemos deixar de observar que pelo princípio da contraditoriedade da sociedade civil, estes conselhos, ao mesmo tempo que possibilitam a introdução de demandas das classes subalternas na agenda do Estado, podem constituir-se em mecanismos de controle do Estado sobre elas à medida em que formem consensos em torno de mudanças programas em favor de interesses das classes dominantes, conduzindo as

políticas por meio de custos nos gastos sociais e pela privatização e focalização das políticas (CORREIA, 2005, p.50). Tudo depende da condução política que se dá ao controle social.

Elementos do controle social exercido aparecem nas falas :

[...] a cobrança da sociedade era com a quantidade. Quantas crianças você está colocando? Então a gente pra chegar a atender com qualidade, nós saímos de teste seletivo para concurso público (GOV I, 1bGIP4m5).

E é claro que o Controle social no caso dos Conselhos que tem que coordenar o orçamento, tem que controlar a execução das políticas, o Conselho tem que ter mais mecanismos para isso. Acho que ele teria que ter mecanismos de controle. As comissões... alguma coisa a mais nós teríamos que fazer para que o Conselho tivesse instrumentos mais apurados para isso (COV III, 1GIIP26m5).

Então havia por parte do Governo uma preocupação em acolher as demandas. Porque o Conselho também era combativo. Não era um conselho amorfo. Claro que tinha problemas, e todos os Conselhos tem. No entanto, eu acho que aquela proposição deles de discutir e questionar definir prioridades intenções, aquilo foi um gesto absolutamente democrático, republicano. Cobrando o governo com toda a razão. Qual que era a tranquilidade de quem era governo, naquele período era exatamente isso, o prefeito disse assim 'é para contemplar'. Mais ou menos assim, 'se vira' (GOV III, 2GIIP09m5).

E as vezes, as propostas que vinham, como queriam ser feitas, a Sociedade Civil não tava contente, então espera aí, vamos negociar. Brigamos muito. Vou falar pra você. Era assim, era discutir, argumentar e lutar para garantir tudo como a gente quer que seja. Porque a Sociedade Civil a maioria está na ponta. [...] Então, assim, foi muito difícil. Se eu falar pra você que foi uma gestão fácil. Não foi. [mas essa dificuldade] Era positiva. Porque quando a Sociedade Civil levava uma proposta pro governamental, eles falavam, falavam e saía mista. E quando eles traziam uma proposta e nós dizíamos, não vai dar certo. E a gente dizia, não vamos ajeitar aqui e aí o radical dizia não. Então tá, aí a gente conseguia moldar um pouco pra nós. Mas era difícil. Muito difícil. Muito conflito (NÃO GOV I, 2NGIP45m5).

[...] acho que aquele momento foi muito especial. A sociedade civil se organizava sozinha, se reunia, e a gente reclamava enquanto poder público, porque tudo bem que eles se reuniam, mas eles não podiam deliberar coisas e achar que a gente ia engolir com casca e tudo. Esse debate, esse confronto era muito saudável. Eu me lembro que tinha dias que eu dizia, gente nós vamos para a votação e nós vamos perder. E a gente articulava politicamente. E eu acho que isso é um espaço político. É um espaço que tem contradição, que tem diferenças, que o poder público e a sociedade civil, que agente se junto porque tem que ser juntado e a gente separa quando tem que separar. Então eu acho que aquele momento foi um

momento importante de efervescência do confronto mesmo (GOV III, 3GIIP27m5)

O Problema é que não se faz o Controle Social da coisa pública - essa é a lógica Controle da Sociedade para com o poder público – se você não tiver conhecimento, não tiver informação. Então se o conselho não for ávido de informação e não souber pautar a informação de um modo que for público, ele não exerce o controle. Acho outro aspecto eu já citei, mas eu quero destacar. Você pode ter a informação, você pode estar destinado a isso, mas se você não tiver força política... um dado é ser um espaço político de articulação e de confrontos políticos mesmo. Isso é uma coisa importante. (GOV III, 1GIIP26m5)

Vemos que pelos relatos apresentados o CMDCA apresenta elementos que respondem às possibilidades apresentadas nas páginas anteriores inspiradas na leitura de Correia.

De acordo com Correia (2005) em um país onde a privatização dos recursos públicos toma grandes proporções o controle social sobre os gastos públicos estatais é proeminente para ampliação da esfera pública. E, por isso mesmo, a população organizada poderia intervir para que os fundos públicos sejam gastos na melhoria de bens e serviços públicos, resistindo à sua aplicação em benefício da rede privada.

Quanto aos recursos públicos voltados para crianças e adolescentes, o CMDCA é responsável por gerir um Fundo destinado especialmente a este segmento populacional.

O artigo 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em seu inciso IV determina a “manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente” (BRASIL, 1990). Assim, os Conselhos são responsáveis por gerir os fundos a eles atrelados, garantindo a implementação e a democratização da gestão do atendimento de crianças e adolescentes, a partir de um novo ordenamento político-institucional (KAYANO e SICOLI, 2009, p. 48).

Para Cunha e Cunha (2002, p.20) “os fundos como instrumento de gestão, têm vantagens inequívocas para aqueles que assumem o compromisso com uma administração transparente”, e por isso devem ser utilizados no sentido oposto àquele que se apresentava na formatação da administração pública tradicional centralizadora e clientelista.

O funcionamento do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (FMDCA) do município de Londrina é regido pela Lei municipal nº 9678/2004. Em seu art. 77, determina que “O Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente é composto

por recursos destinados à política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, em conformidade com o disposto na Lei Federal no 8.069/90 e nesta lei” (LONDRINA, 2004c).

No art. 79 encontram-se dispostas as fontes dos recursos dotados neste Fundo:

I - dotações orçamentárias da União, do Estado e do Município consignadas especificamente para atendimento ao disposto nesta lei; II - recursos provenientes dos Conselhos Nacional e Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente; III - doações de entidades nacionais e internacionais, governamentais e não-governamentais, voltadas para o atendimento dos direitos da criança e do adolescente; IV - doações de pessoas físicas e jurídicas; V - legados; VI - contribuições voluntárias; VII - produto das aplicações financeiras dos recursos disponíveis; VIII - produto da venda de materiais e publicações em eventos realizados; IX - valores originários das multas aplicadas pelo Juízo da Infância e da Juventude, nos termos da Lei Federal no 8.069/90; e X - outras receitas (LONDRINA, 2004c).

Os recursos públicos na área da criança e do adolescente têm uma diferença em relação aos fundos das demais políticas sociais caracterizada pela possibilidade da alocação de porcentagens de tributos de pessoas físicas ou jurídicas, por meio de leis específicas, como “o Decreto nº 794/93, Lei nº 9.532/97, [a] Medida Provisória nº 1.636/97 e [a] Medida Provisória nº 2.189 – 49/2001[para pessoa jurídica] e Lei nº 9.532/97 [para pessoa física]” (MARANHÃO, 2003, p. 18).

Todas estas receitas somam-se e compõem o Fundo que irá subsidiar as políticas voltadas para crianças e adolescentes. Estes recursos podem ser repassados às instituições que prestam serviços, em regime de parceria com o Estado, ou aplicados diretamente em políticas públicas.

De acordo com Maranhão (2003, p. 20) o Conselho de Direitos deve ser o responsável por estabelecer os critérios gerais de aplicação e fiscalização dos recursos do Fundo. Em Londrina esta prerrogativa está assegurada na Lei nº 9.678/2004. No Art. 78 a Lei municipal versa que “O Fundo Municipal de que trata o artigo 77 desta lei será *gerido* pelo Poder Executivo Municipal e *controlado* pelo CMDCA, sob a fiscalização do Ministério Público, ao qual estará vinculado” (LONDRINA, 2004c).

Ainda, em outro artigo da mesma Lei a definição de atribuição do CMDCA frente ao Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente está assim disposta:

Art. 81. “O Fundo Municipal será *regulamentado* pelo CMDCA, que fixará critérios e prioridades que atendam à política estabelecida nesta lei. § 1º Nenhuma despesa será efetuada sem a indicação e a cobertura bastante de

recursos disponíveis, e os responsáveis prestarão contas na forma do instrumento firmado entre as partes, procedendo-se automaticamente à tomada de contas se não as prestarem no prazo legal. § 2º Todo ato de gestão financeira será realizado por força de documento que comprove a operação (LONDRINA, 2004c).

Assim, o Fundo municipal é gerido pelo Poder executivo, tendo como responsável pelo seu controle o CMDCA. No entanto, o fato de o Conselho estar administrativamente vinculado à secretaria da Assistência Social, as dotações orçamentárias no que se refere a crianças e adolescentes, o fundo fica anexado à despesa e aos orçamentos.

Isso porque, o montante arrecadado para este Fundo deve ser gerido “(movimentação dos recursos, aplicação financeira, elaboração de balanços, acompanhamento do saldo etc.) pelo *órgão do Executivo* ao qual o Fundo está vinculado, embora as decisões quanto à aplicação dos recursos sejam de competência do Conselho” (MARANHÃO, 2003, p. 20, grifos nossos).

Na Lei de Diretrizes Orçamentárias o Órgão do Executivo ao qual o FMDCA/Londrina está vinculado é a Secretaria de Assistência Social.

Eu acho que essa questão do Fundo, ele foi mais discutido, mesmo com a Assistência Social. Na verdade esse recurso não vinha pra [outras políticas setoriais]. Então, ele estava sendo sempre direcionado para as políticas sociais da Assistência Social. [...] Mas a gente participava das discussões. Agora quem dava mesmo a palavra final nos recursos do Fundo era uma comissão do Conselho e da Assistência Social (GOV I, 1GIP19m6).

Dessa forma, a discussão sobre o Fundo municipal parece estar exclusivamente direcionada à Política de Assistência Social, quando, na verdade, a discussão deveria ocorrer no espaço do CMDCA. Tal preocupação aparece na fala de uma das entrevistadas, bem como em uma das discussões realizadas, em 2008, no interior do CMDCA quando se trata da LDO:

A técnica da Secretaria Municipal de Assistência Social e responsável pela elaboração da LDO [...] apresentou a LDO referente ao Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (anexo), explicando que neste momento, é apresentada apenas a descrição das ações a serem desenvolvidas e não valores financeiros. Os conselheiros acompanharam atentamente a discussão e fizeram considerações quanto: ao processo de tramitação da LDO e sobre as ações que foram previstas para execução em quatro anos e foram realizadas em menor tempo. Houve um encaminhamento deliberado pelos conselheiros para que a meta voltada à reforma/readequação de unidades governamentais de atenção a crianças e adolescentes não seja

atrelada de forma *restrita à Política Pública de Assistência Social*, mas seja colocada de forma mais genérica, já que este conselho não se volta apenas aos serviços socioassistenciais prestada ao público infanto-juvenil (LONDRINA, 2008e).

Duas considerações importantes podem ser feitas sobre o texto da ata citado acima. A primeira refere-se à responsabilidade de um técnico da Secretaria de Assistência Social na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Quanto ao FMDCA, ele deveria ser discutido e deliberado pelo Conselho. Se a deliberação é feita sem a devida discussão e organização dos serviços das demandas, o CMDCA passa a exercer apenas um papel consultivo, visto que o orçamento já veio pronto. Por outro lado, vemos a preocupação de alguns conselheiros para que este recurso não seja todo voltado para serviços sócio-assistenciais.

O fato de o Fundo estar alocado na Secretaria de Assistência Social não significa que a ela cabia as responsabilidades sobre a deliberação do uso de seus recursos. Cabe ao Conselho a responsabilidade pela gestão dos recursos e aprovação da destinação destes recursos.

No sentido do Controle sobre o Fundo, o CMDCA/Londrina criou algumas estratégias em consonância com os Conselhos de Direitos por todo o país. As formas de destinação podem ocorrer de duas formas: **Destinação Direta** em que os recursos são distribuídos para as instituições de acordo com as necessidades e prioridades avaliadas pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente ou pela **Destinação Casada** na qual 90% do valor das doações realizadas por contribuintes é direcionado para uma das instituições cadastradas no CMDCA (escolhidas no momento da doação) e 10% fica para o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (LONDRINA, 2010a, n/p).

Nossas entrevistadas nos ajudam a compreender melhor a dinâmica da destinação desse recurso:

A destinação desse Fundo, ou ela vem casada. Então eu vou destinar pra [instituição], eu quero que vá pro [local x], ou a gente chama de livre, que ela entra direto no fundo e que vai ser distribuída para as instituições, conforme são apresentados projetos. Então o Conselho pode deliberar através de projetos pras instituições, ou nós podemos usar pra uma capacitação, uma atividade com as Redes que é deliberado ali. Se nós acharmos que nós temos que chamar alguém que venha falar o que é Criança em situação de vulnerabilidade – um tema - Então nós vamos achar um palestrante pra pagar com o recurso do Fundo. Então, ele está sendo bem utilizado. [...] a questão do trâmite de tempo do município pra sair esse recurso do Fundo, pra passar para as instituições. Ele está um pouco lento.

[...] a instituição infelizmente e isso nós temos que reavaliar, a comissão de Fundo e de Cadastro, documentação. [...] Acho que um documento fala por tudo. E depois tem a comissão de acompanhamento e avaliação que vai ver se você implementou o Serviço (NÃO GOV I, 1NGIP52m6).

A gente tem uma equipe, uma comissão, que participava da comissão de fundo, onde a gente analisava esses projetos, e a gente procurava aplicar onde precisa. Porque tem entidade que precisa de carne, tem entidade que precisa disso e daquilo, e você tem que focar, pra ficar bom pra todo mundo (NÃO GOV II, 2NGIIP37m6)

Por fim, tanto para aqueles que recebiam a destinação casada, quanto para os que recebiam a destinação direta o CMDCA exigiu que as instituições apresentassem o relatório de cumprimento de objeto como forma de fiscalizar a destinação dos recursos recebidos pelas instituições. Para os recursos arrecadados que ficavam a cargo do Conselho, a Comissão de Fundo, instituída pelo CMDCA, fazia a análise prévia dos projetos apresentados pelas instituições, apresentava-o para a plenária que poderia ser ou não aprovada a destinação de recursos.

De acordo com nossas entrevistadas o recurso do Fundo era destinado para

Em campanhas, em capacitação, às vezes fica ali aguardando, quando tem que fazer uma divulgação, do fundo, às vezes faz com o Recurso do Fundo. É pra implementar o Conselho (NÃO GOV I, 2NGIP53m6).

O fundo[...] a gente tem se preocupado justamente com as deliberações das Conferências o que saiu como necessidade, o que saiu como prioridade das conferências, da pré-conferências, que aí vem justamente dos pais, das famílias. E a partir daí o que falta nesses serviços. Então a gente buscou ver o que falta pra aprovar projetos dentro dessas linhas [...]tem uma equipe, uma comissão, que participava da comissão de fundo, onde a gente analisava esses projetos, e a gente procurava aplicar onde precisa (NÃO GOV II, 1NGIIP37m6).

Então, a gestão do Fundo era feita pelo Conselho. [...] o fundo, a doação casada que se fazia para a entidade era a melhor? Claro que não. O ideal era que as pessoas depositassem no Fundo e que o Conselho definisse qual a entidade e serviço precisaria mais do recurso. Agora, era uma prática, as pessoas querem doar para a instituição tal. Então a gente acabou respeitando um pouco isso. Então, o Fundo foi uma coisa muito bem cuidada do ponto de vista de garantir a transparência, de garantir a gestão do Conselho sobre o Fundo. Outra coisa, de dar satisfação ao doador externo, de ter, por exemplo, de ele não cair na malha fina (GOV III, 1GIIP24m6).

Sobre o financiamento dos programas e projetos no município, encontramos nas atas dos dias 17 de julho e 07 de agosto de 2008, discussões de recurso disponibilizado por uma Fundação ligada ao Banco Itaú. Esta possibilita que os funcionários realizem destinação do Imposto de Renda direto de suas contas bancárias. Para ter acesso a este recurso, o CMDCA precisaria selecionar três projetos e apresentá-los para o Comitê local do Banco, para escolha de um projeto. (LONDRINA, 2008f).

De certo modo, parece contraditório vermos a discussão de captação de recursos por meio das fundações, no espaço do CMDCA. Entretanto, esta é a lógica adotada para o financiamento dos programas e projetos que funcionam em regime de parcerias entre as prefeituras e as instituições não governamentais.

O Estado oferece e repassa estes recursos para as instituições em troca do atendimento de parte das demandas que seriam de responsabilidade do Estado, e as instituições privadas participam do financiamento de projetos complementares em nome da “responsabilidade social”. Há nesta lógica, um jogo de interesses que é funcional para todos aqueles que nela se encontram.

Esta experiência tem demonstrado que estas “parcerias” são por vezes mais funcionais ao Estado do que para as instituições. Essas instituições passam a fazer parte da rede de serviços encontrada nos fundos públicos, rendas suplementares. Embora, para a sua manutenção e sobrevivência ainda precisem arrecadar recursos através das mais diferentes atividades. É comum vermos a realização de promoções e eventos “benéficas” que tem como foco a arrecadação financeira necessária para a sua manutenção.

De acordo com Tonella (2006), nesse sentido, ocorre uma fragilidade no interior dos Conselhos, que advém da forma de organização adotada pelo Estado, em repassar algumas de suas atribuições para instituições privadas, ou sem fins lucrativos na implementação das políticas públicas. E a fragilidade nas decisões dos Conselhos se manifesta “justamente na linha divisória entre a legitimação das ações estatais e a capacidade de cobrar responsabilidades, notadamente no campo dos recursos financeiros” (TONELLA, 2006, p. 31).

Essa fragilidade pode resultar em certa submissão das instituições às secretarias do poder público

Eu penso que esse controle social ele ainda tem muito haver com a política partidária. Por isso que assim, quando você entra num órgão desse você tem que entrar com representatividade, não tem que estar preocupado quem é o prefeito, quem é secretária de Assistência, quem é o secretário da saúde. Ou

you enter for the cause of the child and the adolescent, or you will step on eggs in the Council. Then, this is a great difficulty that I see in people who are afraid to expose themselves, sometimes, and unfortunately have many questions that go to the personal side, you put your face in the wall and you pay a high price. But I think that the Council has the condition to pressure, to have the condition to control, it is enough for people... because the space in itself is guaranteed, but people do it for merit. It is about making things happen (NÃO GOV III, 2NGIIP43m5).

Destarte, a qualidade das decisões tomadas no interior deste espaço depende da condução que se dá para as discussões e deliberações. No entanto, a deliberação de políticas voltadas ao atendimento de crianças e adolescentes perpassa todas as áreas, tais como Assistência Social, Saúde e Educação, as quais precisam manter atenção especial às crianças e adolescentes na formulação de suas políticas.

O art. 4º, parágrafo único, alínea “c” do ECA versa que a “preferência [de crianças e adolescentes] na formulação e na execução de políticas sociais públicas”; a alínea “d” do mesmo artigo, “reclamam a destinação de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e juventude” (DIGIÁCOMO, 2007, p. 117-118).

No entanto, a característica de centralização das decisões do poder constituído, tem prejudicado a efetiva alocação de recursos para implementação das políticas públicas, na perspectiva da garantia de direitos que, segundo Inojosa,

The question is whether the programs act in isolation, providing essential items, without the concern of integrating them – even if there are programs, agendas and work groups, it is reflected very clearly in the budget for example. It is enough to look at the State budget to see that priority programs, as defined by the government, are not included in the budget. The budget becomes that piece of fiction that reveals very well the sectoral closures, the separation of sectors, the competition between groups of interests that occupy various sectors. (INOJOSA, 2001, p. 105).

De acordo com Kayano e Sicoli, o fundo especial da criança e do adolescente foi criado para aporte de recursos em áreas consideradas prioritárias, como a proteção especial, e “trata-se, portanto, de um recurso público complementar àquele destinado pelo orçamento às políticas setoriais afins ao atendimento infanto-juvenil e que podem ser apuradas pela metodologia do OCA “ (KAYANO e SICOLI, 2009, p. 49). Mas mesmo este fundo está preso à lógica setorial porque administrativamente fica sujeito a uma secretaria específica.

Com vistas a transpor esta setorialização do orçamento destinado à prioridade absoluta de crianças e adolescentes, este orçamento destinado a crianças e adolescentes, no cumprimento da prioridade absoluta, deve ser garantido em todas as políticas públicas.

O Orçamento Criança e Adolescente (OCA) foi criado no ano de 1996 a partir da iniciativa das instituições Fundação Abrinq e Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) em parceria com o Instituto de Estudos Sócio Econômicos (Inesc). “(FUNDAÇÃO ABRINQ, 2007, p. 8).

De acordo com o Manual de apuração do Orçamento da Fundação Abrinq, o principal objetivo do OCA “é mobilizar, comprometer e apoiar as gestões municipais na implementação de políticas públicas de proteção integral para crianças e adolescentes, por meio de diversas ações que compõem o tripé mobilização, capacitação e reconhecimento” (2007, p.8).

De acordo com dados do mesmo manual, em sua 3ª versão, estavam em acompanhamento 2.263 municípios, que integravam a Rede Prefeito Amigo da Criança. A metodologia do OCA foi incorporada ao Prefeito Amigo da Criança como “um dos eixos do programa, obrigatório para a obtenção do Selo Prefeito Amigo da Criança, que visa promover a intersetorialidade das ações e a priorização de recursos destinados às crianças nas prefeituras participantes” (2007, p. 13).

Pelos critérios para receber o Selo de “Prefeito Amigo da Criança”, a implementação do OCA, deve dispor sobre a obrigatoriedade de separar e destacar, dentre os recursos públicos, os gastos diretos e indiretos afetos a crianças e adolescentes para a promoção e efetivação dos direitos de crianças e adolescentes.

As ações e despesas condicionantes para a formulação do OCA foram definidas “a partir das diretrizes do documento Um Mundo para as Crianças, aprovado pela Assembleia Geral da ONU, e do Pacto pela Paz, agenda para o desenvolvimento de políticas e planos de ação aprovada na IV Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente” (FUNDAÇÃO ABRINQ, 2007, p.13).

O conjunto de ações e despesas que compõem o OCA é limitado a três esferas prioritárias de ação, quais sejam: 1) Promoção de vidas saudáveis e combate ao HIV/AIDS; 2) Acesso à educação de Qualidade; 3) Proteção contra maus tratos. Estas três esferas prioritárias são subdivididas em áreas de atuação e em alguns casos, em subáreas (FUNDAÇÃO ABRINQ, 2007).

Assim, a primeira esfera das áreas de atuação concentra-se em aspectos relacionados à promoção da saúde, tais como saneamento, combate à mortalidade infantil e materna, habitação, promoção da saúde, pesquisas e atividades administrativas. A segunda esfera concentra áreas de atuação voltadas para a educação em todas as suas funções, alimentação escolar, combate à evasão escolar, material didático e transporte, capacitação e qualificação de professores, difusão cultural, desporto e lazer, pesquisas e atividades administrativas.

Já a terceira esfera que neste trabalho será especificado, tendo em vista nosso objeto de estudo pode ser vista na íntegra no Quadro 2 com os indicativos dos números específicos para a identificação da destinação dos recursos que podem ser identificados nas peças orçamentárias:

Quadro 3 – Áreas de Atuação e Subáreas com referências de Funções e Subfunções dentro da "peça orçamentária municipal"

Áreas de atuação	Subáreas de atuação	Funções e subfunções do governo
3.1. Sistema de Garantias de Direitos	Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes Criança/Adolescente em Conflito com a Lei Conselhos Tutelares	14 - Direitos da Cidadania 421 - Custódia e Reintegração Social 422 - Direitos Individuais, Coletivos e Difusos 243 - Assistência à Criança e ao Adolescente 846 - Outros Encargos Especiais
3.2. Exploração Sexual		08 - Assistência Social 243 - Assistência à Criança e ao Adolescente
3.3. Trabalho Infantil	Erradicação do Trabalho Infantil Qualificação e Capacitação Profissional Educação Profissional	08 - Assistência Social 243 - Assistência à Criança e ao Adolescente
3.4. Assistência Social	Assistência à Criança e ao Adolescente Assistência Comunitária Geração de Renda	08 - Assistência Social 243 - Assistência à Criança e ao Adolescente 244 - Assistência Comunitária 334 - Fomento ao Trabalho
3.5. Transferência de Renda às Famílias		08 - Assistência Social 845 - Transferências
3.6. Pesquisas		571 - Desenvolvimento Científico 572 - Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia 573 - Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico
3.7. Atividades Administrativas		04 – Administração

Fonte: FUNDAÇÃO ABRINQ, 2007, p.47.

Pode-se ver que nesta esfera de destinação de recursos as áreas de atuação concentram-se no Sistema de Garantia de Direitos sob a subárea de defesa dos direitos da

criança e do adolescente, exploração sexual, trabalho infantil, Assistência Social, transferência de renda às famílias, pesquisas e atividades administrativas.

O Orçamento Criança é dividido também em Exclusivo e Não-exclusivo. As ações diretamente vinculadas à promoção dos direitos da criança e adolescente são classificadas em **Exclusivo**, e aquelas indiretamente vinculadas à atenção para crianças e adolescentes, sob forma de ações dirigidas para a promoção e melhoria das condições de vida das famílias, são classificadas de **Não-exclusivo** (VELASCO, et al, 2005, p.14-15).

Para definir o valor não exclusivo, a Fundação Abrinq sugere um cálculo metodológico que consiste em um índice de proporcionalidade calculado com base no número de crianças e adolescentes habitantes do município. Recomenda-se que o cálculo seja feito da seguinte forma: primeiramente, é preciso encontrar o índice da proporcionalidade da população de crianças e adolescentes em relação ao total da população. “Ex: (A) População total = 156.000 habitantes; (B) População de criança e adolescente = 51.480 habitantes; (C) Índice de proporcionalidade de criança e adolescente = $B/A = 51.480/156.000 = 0,33$ ”, posteriormente, é preciso calcular “a proporcionalidade dos valores apurados, multiplicando o índice (C) encontrado pelos valores apurados. Ex: (D) Ação 01000 – Construção de Moradias=R\$ 65.000,00 - (OCA Não Exclusivo); (E) Valor Ponderado = (C) x (D) = $0,33 \times R\$ 65.000,00 = R\$ 21.450,00$ (FUNDAÇÃO ABRINQ, 2007, p. 33).

Por essa metodologia, para calcular o OCA em Londrina ela assim se aplicaria: (A) População total (estimativa 2009)= 510.707 habitantes; (B) População de criança e adolescente = 159.557 habitantes; (C) Índice de proporcionalidade de criança e adolescente = $B/A = 159.557/510.707 = 0,31$. Assim, se fossemos calcular o montante de recursos destinados na Pela Secretaria Municipal de Cultura (orçamento da coordenação geral de 2007- valor liquidado) (D) Ação Construção do Teatro Municipal= 240.000,00 (OCA Não Exclusivo). Então, (E) valor Ponderado em Londrina seria: $(C) \times (D) = 0,31 \times 240.000,00 = R\$ 74.400,00$.

A importância do OCA está em observar nas políticas setoriais a aplicação de recursos na área da criança e do adolescente, logo, o OCA favorece o controle por parte do CMDCA sobre as políticas públicas, já que estas comprometem agora parte de seus recursos à este segmento.

Em Londrina, a partir do ano de 2007 o atendimento integral de crianças e adolescentes passou a constar como a segunda prioridade na proposta que compõe a Lei de Diretrizes Orçamentárias de Londrina (LONDRINA, 2007g, 2008g, 2009p, art. 3º, parágrafo 1º).

O Orçamento Criança (OCA) foi instituído em 2007, a partir do Decreto nº 276 de 30 de abril de 2007:

Art. 1º. Fica instituído o “Orçamento Criança”, que deve contemplar as ações e programas necessários à implementação de adequada política de atendimento à infância e juventude no Município de Londrina; (LONDRINA, 2007f).

No mesmo decreto que institui o Orçamento Criança fica assegurado que:

Art. 2º. *É obrigatório*, quando da formulação de peças orçamentárias, o *acolhimento das deliberações* do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente destinadas à garantia dos direitos da população infanto-juvenil; Art. 3º. De modo a permitir identificação da efetiva previsão de recursos, diretos e indiretos, para fomento das políticas públicas na área da infância e juventude, *as Resoluções* do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente *devem integrar respectivo anexo das peças orçamentárias* (LONDRINA, 2007f).

No entanto, ao observar a metodologia de cálculo, encontramos uma diferenciação em cálculos voltados para a proporcionalidade, quando voltadas ao orçamento não exclusivo em programas ou instituições que realizam atendimento à população, tal qual podemos observar no cálculo apresentado pela Secretaria de Cultura:

Quadro 4 – Cálculo de proporcionalidade de atendimentos nas Bibliotecas Municipais em Londrina

Número de Atendimentos nas Bibliotecas Públicas Municipais em 2007 = 271.898
Número de Atendimentos na Faixa Etária de 0 a 18 anos = 176.000
Base de Cálculo = $176.000/271.898 \times 100$
Resultado = 65%

Fonte: Orçamento Criança 2009. Secretaria de Planejamento da Prefeitura Municipal de Londrina.

De acordo com o Manual de Apuração da Fundação Abrinq, para a análise do OCA é importante observar dois momentos: a **dotação inicial**, pela qual podem ser observadas a previsão de despesas feita na Lei de Diretrizes Orçamentárias Municipal e o **valor liquidado**, pois, o montante de serviços, compras e investimentos, que foram executados durante o exercício de vigência da Lei Orçamentária, mostra além do montante gasto, as pendências de pagamento para o ano seguinte (restos a pagar) (FUNDAÇÃO ABRINQ, 2007, p. 25, grifos no original).

No tocante aos valores orçados existe a possibilidade de modificação no valor inicial orçado para mais ou para menos, através de Decretos de Alteração Orçamentária, que precisam ser publicados no Diário Oficial do Município.

Ao analisarmos os valores orçados e liquidados referentes aos anos que compõe o universo de nossa pesquisa (2007-2009) percebemos que dos elementos sugeridos pela metodologia da Fundação Abrinq, grande parte deles aparecem no OCA elaborado pela Diretoria de Planejamento da Prefeitura Municipal de Londrina.

Quadro 5 – Investimentos Orçados e Executados por Esferas Prioritárias de Ação para os anos de 2007-2009

Ano	Esfera Prioritária	Orçado	Liquidado
2007	Promoção de vidas saudáveis e combate ao HIV/AIDS	64.991.593,00	59.390.680,86
2007	Acesso à educação de Qualidade	123.012.777,00	109.037.347,78
2007	Proteção contra maus tratos	9.164.003,00	7.829.071,86
2008	Promoção de vidas saudáveis e combate ao HIV/AIDS	64.924.500,00	70.719.276,55
2008	Acesso à educação de Qualidade	129.179.560,00	129.935.914,75
2008	Proteção contra maus tratos	10.357.900,00	8.771.491,58
2009	Promoção de vidas saudáveis e combate ao HIV/AIDS	66.988.950,00	77.677.868,53
2009	Acesso à educação de Qualidade	148.497.320,00	129.860.467,82
2009	Proteção contra maus tratos	16.632.952,50	13.778.627,18

Fonte de dados: Orçamento Criança 2007, 2008, 2009. Secretaria de Planejamento da Prefeitura de Londrina

A partir do ano de 2008 os valores para o Acesso à Educação de qualidade aumentam porque a instalação do Projeto Atitude no município trouxe investimentos para o incentivo ao Esporte e a Projetos Esportivos, e como estes são alocados no orçamento da Educação esta tem seu orçamento ampliado.

Vemos que em geral, os valores liquidados aproximam-se dos valores orçados, sendo que no ano de 2007 as ações voltadas para a promoção de vida saudável foram acima do orçado e o mesmo acontece no ano de 2008. Nos demais a diferença é para menos.

Em resposta a determinação do OCA em Londrina, em reunião realizada pelo CMDCA Londrina, no dia 26 de abril de 2007, (gestão anterior), ficou aprovada como diretrizes e prioridades a serem seguidas pelas políticas públicas do município. Estas prioridades estão dispostas na resolução nº13/2007-CMDCA, em art. 1º, assim definidas:

I - Todas as ações direta ou indiretamente afetas as crianças e adolescentes do Município de Londrina devem ser *planejadas, executadas e avaliadas de forma articulada entre as diversas políticas públicas.*

II - A definição das prioridades de cada órgão, afetas direta ou indiretamente a criança e ao adolescente devem atender prioritariamente as deliberações da Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

III - Todas as proposições devem estar fundamentadas em dados oficiais, para que os serviços possam ser implantadas e implementadas *de forma a atender as necessidades e especificidades de cada região*.

IV - Os serviços devem ser implantados e ou ampliados de forma descentralizada, para priorizar o atendimento das comunidades com maior índice de vulnerabilidade (Londrina, 2007d, grifos nossos).

As prioridades para o atendimento integrado das necessidades de crianças e adolescentes devem basear-se nas demandas identificadas por território ou região.

Ainda está disposto no art. 2º desta Resolução, o estabelecimento das responsabilidades de cada secretaria:

II. Á Secretaria Municipal de Educação: a. Implementar os Centros de Educação Infantil não governamental; b. Implantar o serviço de Educação em período integral às crianças em regime de contraturno escolar, iniciando o processo priorizando as regiões de maior vulnerabilidade. *III. Á Secretaria Municipal de Assistência Social:* a. Implementar e qualificar os serviços de Proteção Social Especial governamental e não governamental (abrigo, serviço de atendimento a crianças e adolescentes vítimas de violência, serviço de atendimento a crianças e adolescentes em situação de rua e serviço de atendimento a adolescentes com histórico infracional); b. Implementar e qualificar os serviços de Proteção Social Básica na área da juventude e da família. *IV. Á Autarquia Municipal de Saúde:* a. Implementar e ampliar os serviços de atenção a crianças e adolescentes na área da saúde mental (CAPs I, CAPs AD e CAPs 3), com a descentralização dos atendimentos; b. Referenciar as Unidades Básicas de Saúde para desenvolvimento de ações preventivas na comunidade, de forma integrada com as diversas políticas públicas; c. Implementar serviços de prevenção e atendimento especializado para meninos e meninas, especificamente para trabalhar a gravidez na adolescência; d. Garantir vagas de atendimento integral para adolescentes usuários de drogas e álcool e portadores de transtorno mental severa nos serviços de saúde, quando se comprove a necessidade do internamento (LONDRINA, 2007d).

O acesso às atas das reuniões mostrou que, durante o ano de 2008, cada uma das políticas teve de explicar de que forma iriam incorporar as diretrizes dispostas na Resolução nº13/2007.

Sobre as resoluções do CMDCA, José Murilo Digiácomo afirma que:

[...] uma resolução do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, que consiste na materialização de uma deliberação do Órgão, tomada no pleno exercício de sua competência constitucional específica, VINCULA (OBRIGA) o administrador público, que não terá condições de discutir seu

mérito, sua oportunidade e/ou conveniência, cabendo-lhe apenas tomar as medidas administrativas necessárias a seu cumprimento [...] a começar pela adequação do orçamento público às demandas de recursos que em razão daquela decisão porventura surgirem (2007, p.119).

A resolução nº013/2007 foi um dos instrumentos utilizados por esta gestão para exercer o controle social sobre as políticas públicas. Durante as atas de 2007-2009 encontramos, em diversas reuniões, o registro da apresentação daquilo que se denominou “explanção das políticas públicas sobre o material apresentado intitulado Análise dos apontamentos efetuados pela ‘Sociedade Civil’” (LONDRINA, 2008h, p.02).

Sobre esta dinâmica de ouvir as políticas públicas as entrevistadas nos relatam que:

Eu lembro de ter feito algumas explicações, porque cada secretaria teve um espaço pra fazer. Então eu acho assim, quando você abre e mostra tudo o que é, daí as pessoas tem dimensão da coisa (GOV I, 2GIP4m5).

Com relação ao Plano de Ação do Conselho, que é o grande foco desse último ano, de 2008, ele foi com base no levantamento das ações que nós tínhamos e as diferentes áreas tinham, de educação, de Assistência, e em cima disso a discussão dos enfrentamentos coletivos. Qual é o papel da Saúde, qual é o papel da Educação e eu acho que isso foi gerando uma certa união.[...] Mas eu acho que o foco principal do Conselho nesse ano foi essa integração das políticas em cima das dificuldades e das deficiências no atendimento à criança (GOV II, 3GIIP35m5).

A sociedade civil assumiu uma função legal, de questionamento, de cobrança, então, eu quero saber da educação qual é a sua proposição, eu quero saber da cultura, da habitação. Eu me lembro do dia da habitação, que eles foram lá e o Conselho perguntava ‘tá, mas tudo bem, tem alguma preferência? [...] O conselho fez esse debate. E instalou a partir do que ouviu, fez lá uma espécie de linhas prioritárias para o governo, e o prefeito fez com que os secretários tomassem providência em relação aquilo (GOV III, 1GIIP9m5).

Não vou saber te detalhar aqui certinho, mas assim ‘nós não conseguimos avançar nisso, todos voltaram lá, isso era agendado, tinha pauta específica na reunião, para que nós ouvíssemos de cada secretário, de cada responsável daquela pasta, como é que foi, como é que estava, qual foi a previsão orçamentária para aquele tipo de ação? Então, se nós tínhamos tanto destinado a essa ação, houver crescimento no orçamento? Se não tiver crescimento orçamentário não vai ter ação implementada. Então, nós fizemos essa discussão. Mas eu ainda percebo a distancia da resolução do Conselho, de uma identificação que o Conselho faz, de um apontamento do Conselho diante da realidade, o que realmente é posto em prática. Há uma

distância, um vácuo muito grande (NÃO GOV III, 4NGIIP10m5; 5NGIIP11m5).

Podemos afirmar que durante a gestão 2007-2009, o OCA tornou-se um importante instrumento para os representantes do CMDCA no exercício do controle social sobre as diversas políticas públicas.

Portanto, acompanhar o orçamento é importante, embora a dificuldade em fazê-lo seja justificada pelos conselheiros face ao montante de números, siglas e termos técnicos utilizados para a explicação do orçamento, tal como demonstram as falas das conselheiras:

Algumas questões, assim... é muito complicado esse orçamento. Até a gente entender como que é feito e tem as rubricas e não sei o que. É muito complicado. Infelizmente, ou felizmente ele já vem quase pronto, algumas coisas deu pra mudar outras não deu pra mudar nas questões do Orçamento mesmo. Mas assim, o Conselho acompanhou tudo, passo a passo, acho que é possível. [...] Alguns foram complicados. Porque que não pode mexer? Até a gente entender porque não pode mexer demorou. A gente acha que é fácil. Foi complicado. O que deu pra mexer um pouco se mexeu, o que não deu... Nós achávamos que nós estávamos com as políticas fazendo o orçamento, mas nós não temos poder muito pra isso. [...] Mas tem muito a fazer ainda. (NÃO GOV I, INGIP55m5, 4NGIP59m5).

[...] a gente entende muito pouco de orçamento. E a gente tem dificuldade de entender, porque é uma coisa muito técnica, quando vai apresentar o orçamento público você apresenta uma monte de tabelas e você não é da área, entende menos ainda (NÃO GOV III, 3NGIIP16m5).

Ainda há muito que se caminhar para a articulação efetiva entre as políticas públicas. É preciso investir na possibilidade de privilegiar o Conselho como espaço para a articulação para as políticas setoriais, na busca de soluções convergentes para o combate a problemática de crianças e adolescentes, respeitando as particularidades das políticas públicas.

5 CAPÍTULO 4

5.1 ARTICULAÇÕES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ATRAVÉS DO CONSELHO MUNICIPAL DOS "*****DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Vimos que, além de formular, deliberar e controlar as políticas públicas os Conselhos dos Direitos da criança e do adolescente são ainda responsáveis pela articulação com os demais Conselhos para a integração das diversas políticas setoriais com vistas à proteção e promoção dos direitos de crianças e adolescentes pela sua condição de pessoa em desenvolvimento.

Dessa forma,

“os conselhos de defesa dos direitos da criança e do adolescente têm papel primordial não só na articulação destas parcerias [entre instâncias governamentais, não governamentais, representações comunitárias como associações, entidades de classes e grupos culturais] e redes de cooperação, mas no planejamento, no monitoramento e na avaliação das políticas implementadas no sentido da promoção de direitos civis desses sujeitos sociais”. (UDE, 2002, p. 09)

Enquanto articuladores, os conselhos devem dialogar com os diversos atores do Sistema de Garantia para garantir o processo de formulação, execução e avaliação das políticas por meio da formação de redes de cooperação e responsabilidade movidas por um objetivo comum: a proteção integral de crianças e adolescentes.

Portanto, os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente assumem a característica de articuladores, com possibilidades para a participação da sociedade civil no planejamento das ações desenvolvidas em âmbito municipal, estadual e federal.

Modificar a forma de gestão das políticas públicas exige a superação do clientelismo e da fragmentação dessas políticas, exigindo também a construção de novas formas de relacionamento entre os gestores e os seus usuários. Nesta relação o usuário precisa ser reconhecido como sujeito de direitos, participando do processo decisório, interferindo significativamente nas formas de atendimento de suas necessidades.

Para tanto, segundo Nogueira, isto “requer novos e melhores conhecimentos, tanto quanto novos métodos de análise e novos procedimentos” (1998, p.

187). Ou seja, vai exigir uma reforma completa no aparato estatal, que quebre os paradigmas existentes, melhore os fluxos burocráticos e reconheça o cidadão como parte do Estado.

Isso implica que aqueles que trabalham na área da criança e do adolescente, compreendam as demandas sociais, sob novas perspectivas participativas e democráticas, na busca de novos conhecimentos e alternativas.

Para tanto, o Conselho de Direitos, além de contribuir na gestão de políticas públicas, deve trabalhar em prol da consolidação da Doutrina de Proteção Integral, como o órgão responsável por formular e fiscalizar políticas voltadas para crianças e adolescentes.

Destarte, “o papel primordial do CMDCA é promover a articulação entre as secretarias de governo, visando à produção de uma política pública voltada para a defesa e promoção dos direitos” (KAYANO e SICOLI, 2009, p. 28). Essa prática possibilita a superação da dinâmica fragmentada que conduz o atendimento de crianças e adolescentes em diversas políticas públicas.

Em Londrina o papel do CMDCA/Londrina, enquanto órgão de articulação entre as políticas e que deve realizar a articulação com os demais Conselhos aparece claramente na página da web oficial:

QUAL É O PAPEL DO CONSELHO DE DIREITOS? *Tomar decisões sobre a política na área da criança e do adolescente; Exercer o controle social na área (receber informações, decidir, acompanhar, fiscalizar e avaliar as ações); Cadastrar e registrar os serviços na área da criança e do adolescente (governamental e não-governamental); Articular com outros conselhos (saúde, educação, A.S., trabalho, cultura, habitação, PPD) para elaborar planos integrados (LONDRINA, 2009c, n/p, grifos nossos).*

Embora o conselho assumo perante a sociedade o compromisso com a articulação das políticas, a sua função intersetorial requer ainda uma ação efetiva com todas as políticas públicas para a formulação de planos e ações integradas.

Para Kayano e Sicoli (2009, p. 28) promover a articulação “significa perguntar: qual o papel da escola, do posto de saúde, dos programas de assistência em relação, por exemplo, às crianças envolvidas com drogas? O que fazem e o que poderiam fazer numa política pública de atenção pensada sob a ótica da garantia dos direitos?”. Assim, cada um dos representantes dos órgãos de governo deveria fornecer ao conselho informações acerca das formas de enfrentamento às violações de direitos de crianças e adolescentes.

Diante disso, poderíamos então compreender o CMDCA enquanto espaço de articulação entre as políticas públicas de Assistência, Saúde e Educação para o

enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes, com a representação direta de das diferentes políticas públicas.

Entretanto, conforme afirma Volpi (2000), as “tarefas intersetoriais” do CMDCA, ao mesmo tempo em que ampliam as suas funções, diminuem a sua governabilidade, pois ele “[...] não elabora a política de Assistência para a infância, mas é responsável pela política de proteção integral da infância que tem um corte intersetorial e atravessa todas as políticas” (p. 33).

Por isso, o CMDCA precisa criar estratégias de articulação entre as políticas públicas através de seus representantes de políticas setoriais fazendo-os reconhecer a importância desse espaço enquanto espaço para a discussão das formas de enfrentamento à violência, mas também, estratégias para que elas sejam evitadas.

Para compreendermos como se dá a articulação das políticas rumo ao enfrentamento à violência no município de Londrina, perguntamos para as conselheiras como o tema da violência adentrava as pautas do CMDCA, nos disseram que:

[...] E eu percebia assim, tinha sim essa questão de violência, de risco, e se envolvia muito com os Conselheiros Tutelares. E a gente era muito cobrada na questão das políticas públicas mesmo [...] A cobrança era muito grande, e as discussões ali, a gente procurava não ficar só no âmbito da discussão, ficava mais pautado na questão do encaminhamento, então, nós temos um problema aqui. Como é que nós vamos resolver esse problema? (GOV I, 2bGIP4m1)

O Conselho discutiu algumas vezes, por exemplo o papel da polícia, o papel do judiciário, muito mais do que concernia a figura do adolescente que era vítima de perseguição. Nesses momentos existiam algumas discussões pontuais. Tudo bem, ‘o que nós vamos fazer com esse adolescente que é jurado de morte?’. Mas ai, eu acho que é importante a gente fazer um destaque, o Conselho municipal, o âmbito dele são as políticas públicas municipais, e as questões ligadas à segurança pública, ao judiciário, extrapolavam o âmbito do Conselho. Então, onde é que nós nos concentrávamos? Na proteção e na qualidade de vida. Era nessa linha [...] (GOV III, 2aGIIP7m2).

Na verdade, sempre foi colocada como prioridade a questão da violação dos direitos, a questão do Conselho Tutelar, do Conselho Municipal, sempre procurou ficar atento às ações do Conselho, sempre procurou se atentar para qual é a necessidade hoje do segmento dentro do município, quais são as prioridades. E quando tem um foco, uma situação de massa, que aparece em mídia e que a gente vê, que coloca a criança e o adolescente em violência ou em situação vexatória, um tema de exploração, a gente já focava imediatamente em pauta, pra poder pensar em ações pra essa situação. Aí entra comissão disso, comissão daquilo, e vamos trabalhar, e

vamos lutar contra. Então assim, conforme aparece... tem uma questão que a pauta não tem nada haver naquele momento com a violência, mas aparece um tema específico, ai é prioridade. Sempre foi isso. Então, questões de falta de atendimento é uma questão de violação de direitos, a gente discutiu muito isso em relação à educação infantil. Em relação ao acesso à escola, em relação ao aluno que evade da escola, do aluno que está fora da escola e depois a escola não aceita mais. Isso tudo é violação pra gente. Então sempre foi colocado como prioridade (NÃO GOV II, 3NGIIP9m2).

[...] é claro que se o Conselho tem uma direção e tem uma atribuição de pensar na política de atendimento à infância, em muitos momentos você vai discutir isso. E isso está implícito em muitas discussões, mas assim, eu sempre senti muita falta [...] Senti falta de diagnóstico de Conselho Tutelar chegando [...] o Conselho Tutelar não tem que esperar ser cobrado pelo CMDCA para apresentar o seu diagnóstico. Quais as demandas que têm chego no Conselho Tutelar? O Conselho tem que entender que se ele é um dos órgãos que recebe uma demanda ali, de direitos individuais violados, que vão se refletir em direitos coletivos, você precisam trazer ao CMDCA como uma prática assim de vocês subsidiando com dados, mas isso não acontecia. Nem cobrando. A gente fazia pedidos, eu sempre senti falta disso [...] Então, a gente acabava discutindo, o Conselho acabava pautando situações que vinham acontecendo, e demandas que vinham por outros órgãos, ministério público, serviços que estavam representados ali e por outras demandas que chegavam [...] sempre tentei levar situações que nós discutimos aqui, a necessidade de termos um serviço que atendesse não só abuso sexual, mas todas as modalidades de violência, porque Londrina não tinha isso até final de 2008, então, essa foi uma deliberação do CMDCA, isso foi deliberado em Conferência Municipal [leia-se: dos Direitos da Criança e do Adolescente] (NÃO GOV III, 5NGIIP8m2).

Nesta perspectiva, a violência tem correlação com a violação de direitos e seu enfrentamento passa por questões como o acesso à educação e acesso aos serviços ofertados por toda a Rede de proteção de direitos de crianças e adolescentes.

Durante a leitura das atas, confirmamos a preocupação dos conselheiros com a violação de direitos dos adolescentes que se encontravam jurados de morte. Esta forma de violação de direitos está diretamente relacionada à violência estrutural que discutimos no primeiro capítulo. O registro dessas discussões aparece em uma série de questionamentos feitos a um programa Estadual que deveria fazer essa proteção.

Tais discussões são importantes, pois quando tomam visibilidade exigem dos sujeitos algum tipo de interferência. Adolescentes em situação de conflito com a lei são hoje vitimizados de várias formas. Pelas violências estruturais e sociais que não os permite igualdade de acesso às riquezas, ou para aqueles que a tem, a violência cultural que põe aos adolescentes condições de vida envoltas por uma modernidade e uma gama de informações

além do fácil acesso ao uso de substâncias psicoativas e de práticas de atos ilícitos pela *internet*.

No momento em que a violência contra crianças e adolescentes era discutida houve a presença da representante Estadual do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Paraná.

A representante do CEDCA inicia sua colocação informando aos conselheiros que foi pautado o assunto do Projeto de Proteção a adolescentes ameaçados de Morte na última reunião do CEDCA e que o CMDCA receberá uma resposta oficial. Informou que o projeto ainda está em fase de elaboração, de forma sigilosa e que têm a perspectiva de ser efetivado no mês de outubro ou novembro. Segundo a conselheira estadual, apenas uma entidade com reconhecimento da AVIS responderá pela execução do serviço no Estado do Paraná [...] Coloca que outras secretarias de estado estão envolvidas, como a de Justiça. [...] A presidente [...] afirma que a questão está grave no município, pois em várias situações, por ausência de serviço específico tem se buscado abrigo ou institucionalização dos adolescentes. Quanto ao recurso, existe uma deliberação do FIA para execução do serviço desde 2005 (LONDRINA, 2008i, p.01).

Pode-se observar uma situação de violência Estatal. Isso porque existe a definição de um programa, que é necessário pelo número de óbitos que ocorrem devido ao envolvimento de adolescentes que correm risco de morte.

No entanto, há a destinação de um recurso que já está previsto, mas não é utilizado porque não se chega a um consenso no planejamento das ações. Garantir a proteção destes adolescentes seria então tarefa do Estado, já que estes adolescentes precisariam sair de suas comunidades para evitar possíveis conflitos. Isso nos mostra que outras prioridades adentram as agendas estatais e situações como a proteção de crianças e adolescentes passa para segundo plano.

Outra forma de violação de direitos de adolescentes por instituições estatais, como o aparato policial aparece na ata de 06 de novembro de 2008, em que

[um dos presentes] solicitou que fosse pautado no CMDCA a situação dos adolescentes em conflito com a lei, *que têm sido vítimas de violência por parte de policiais*. Após algumas colocações por parte dos conselheiros, foi orientado à representante [...] que as situações de violência contra adolescentes devem ser notificadas ao Conselho Tutelar, encaminhadas à Comissão Municipal de Acompanhamento ao adolescente autor de ato infracional, bem como ser pautado posteriormente neste Conselho (LONDRINA, 2008j, p.01, grifos nossos).

Esta citação mostra uma violência estrutural ocorrida no âmbito institucional, cujos aparelhos do Estado que deveriam ser utilizados para a defesa e a proteção da população acabam por violar direitos dos adolescentes. Por isso, observar a adolescência em meio a tantas implicações requer que sejam pensadas mais ações de prevenção voltadas a situações que contribuem para a violação de direitos desta faixa etária.

Se observarmos o art.2º, § 4º, o conselho tem registrado, a respeito de sua natureza, a responsabilidade de ser órgão controlador, o qual “receberá comunicações oficiais, representações ou reclamações de qualquer cidadão sobre a violação ou ameaça de violação dos direitos das crianças e dos adolescentes, deliberando em plenário e dando solução adequada” (LONDRINA, 2009e, n/p). Mesmo assim, quando alguns conselheiros provocaram a discussão sobre a violência contra adolescentes no CMDCA, teve-se como deliberação o encaminhamento para o órgão do Conselho Tutelar, para posteriormente ser pautado no CMDCA.

Isso demonstra o quanto a proteção de crianças e adolescentes ainda está atrelada a trâmites burocráticos estatais, pois devido a extensão da pauta, o Conselho acaba por não cumprir sua função de trazer para o espaço público a discussão das demandas sociais e as formas de enfrentamento à elas.

A violência aparece também na pauta do CMDCA nas discussões sobre o Programa Atitude. Isso porque, este é um programa estadual implantado nos 10 municípios do Paraná com maior índice de violência contra crianças e adolescentes.

De acordo com a representante da Secretaria de Estado da Criança e da Juventude do Paraná (SECJ) este programa “tem como objetivo atender crianças, adolescentes e suas respectivas famílias que estejam fora da rede de ensino, vivenciando situações de violência, que não estejam atendidas pela rede de atendimento existente” (LONDRINA, 2008k, p.).

No momento em que organizavam a forma como o Programa seria implementado no município, a discussão sobre a violência era obrigatória, pois,

Por exemplo, eu lembro quando o Programa Atitude foi discutido no Conselho, foi uma discussão – e continua sendo – uma discussão bem tensa sobre as nossas crianças e adolescentes que estão em uma situação de maior vulnerabilidade. Por que Londrina foi escolhida para receber o Programa Atitude? Porque ele tem índices importantes de violação de direitos, de práticas de violência contra a criança e por adolescentes, então, não é um... eu sempre falo: é um recurso que vai ampliar a Rede, mas é uma constatação complicada para o município. Londrina recebeu um recurso, que de 399 municípios, 10 foram escolhidos para receber o recurso e

Londrina é um deles, porque tem altos índices de violência, praticada pela criança, praticada contra a criança, praticada pelo adolescente, violações. Então, isso foi muito discutido no Conselho e continua sendo (NÃO GOV III, NIIIIP9m1).

Contudo, para que ele fosse instalado no município os conselheiros precisaram identificar as regiões de maior concentração da população infanto-juvenil e com os maiores vulnerabilidade, além, dos mais altos índices de violação de direitos e de prática de violência por crianças e adolescentes conforme nos mostra a ata do dia 03 de abril de 2008:

[...] sendo estabelecidos os seguintes critérios para definição das regiões onde serão implantados os pólos – **Programa Atitude:** Regiões de alta vulnerabilidade; Índices de violência praticada contra crianças e adolescentes; Índices de violência praticada por adolescentes; Regiões com maior carência de serviços; Regiões onde há serviços de atendimento a crianças e adolescentes, porém com insuficiência para atendimentos de toda a demanda; População infanto-juvenil. As informações foram obtidas através de dados colhidos dos seguintes órgãos/serviços: Secretaria Municipal de Assistência Social (IRSAS, Diretoria de Proteção Social Básica - Gerência de Criança e Adolescente, Programa Sinal Verde), Programa Sentinela, Proteção Social Especial - Dados dos Abrigos de crianças e adolescentes; Programa Murialdo, Fundação de Esportes, Autarquia Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Cultura, CMDCA - Dados preliminares do Diagnóstico/INBRAPE. **Definiu-se pelas seguintes regiões** para desenvolvimento dos Pólos: **Leste:** Mr. Thomas, Eucaliptos, Vila Romana; **Sul e Rural:** União da Vitória, Cafezal e distritos: Paiquerê, Guaravera, Irerê e Lerrovile; **Centro:** Quati, Hilda Mandarin, Paulista, Ouro Verde, Paraíso; **Oeste A:** João Turquino, Maracanã; **Oeste B:** Nossa Senhora da Paz, Leste Oeste, Leonor; Oeste – João turquino, Maracana; Centro - Leonor, Nossa Senhora da Paz, Leste – Oeste (LONDRINA, 2008k, p.02).

Este exercício de destacar as regiões com maior índice de vulnerabilidade conduziu os conselheiros ao reconhecimento da existência e dos altos índices de violência contra crianças e adolescentes dentro do município de Londrina, ao mesmo tempo em que identificavam as defasagens de serviços na Rede de atendimento.

Portanto, a violência contra crianças e adolescentes é um dos temas que perpassam as pautas do CMDCA.

Desse modo, para que a articulação entre as políticas públicas no enfrentamento à violência seja efetiva, os atores envolvidos nos processos de formulação e articulação precisam mobilizar toda a sociedade e a rede de serviços privada no enfrentamento da violência que ficam evidentes nas discussões do CMDCA.

É preciso investir na formação de redes de compromisso social, que

[...] não se trata de uma rede formal, uma vez que cada instituição *continua autônoma e independente*, preservando seus propósitos e sua própria ação. Mas, dadas as necessidades de resolver um problema comum e se energizar, fazendo com que a ação das várias organizações se potencializem para a obtenção de resultados comuns, a partir de uma visão compartilhada de futuro, tais organizações se articularam em redes municipais. Assim, passaram a existir ações de âmbito municipal, nas quais os vários atores dividem as responsabilidades (INOJOSA, 2001, p.108).

Embora existam muitas limitações no sentido da articulação e integração entre as políticas públicas, há um entendimento comum entre os conselheiros, os quais precisam agir com vistas à prevenção da violência.

Nós temos uma pauta, nós temos o que está aparecendo no momento. Tem as questões das Políticas que estão aparecendo no momento, sempre estar renovando, o trabalho de prevenção, os trabalhos sócio-educativos (NÃO GOV I, 3NGIP7m2).

Porque muitas vezes, as coisas acontecem, exatamente pela falta de um apoio para essas famílias [leia-se: que vivenciam situações de violações], então, é imprescindível trabalhar de forma articulada. Eu acho que o próprio CMDCA abriu os nossos olhos pra isso (GOV I, 2aGIP3m1).

[...] *acho que a violência era sempre um tema muito pendente assim, muito no ar, mas ele estava lá. Agora, à época, a perspectiva do Conselho sempre foi de que se nós déssemos condições de vida para as crianças, se nós atendêssemos... quer dizer, nós tínhamos que dar condições de vida no cotidiano dessas crianças. Porque se nós tivéssemos serviços de acolhimento para as crianças vítimas de violência, então nós estaríamos cumprindo o nosso papel enquanto espaço executivo local de garantia de vida, de qualidade e de certo modo de prevenção da violência (GOV III, 2aGIIP7m2).*

Eu vejo que está alto o índice de violência dentro do município de Londrina. E quanto mais nós fazemos trabalho de prevenção, mais vai surgindo [...] Então, assim, eu acredito que nós temos que investir mais na prevenção. (NÃO GOV I, 3aNGIP25m1; 8NGIP25M1).

[...] *eu penso que tem muita coisa para ser feita. Eu acho que as ações de prevenção para mim elas são importantíssimas, então, assim, a gente não precisa falar de violência, a gente pode falar das relações saudáveis. [...] com as famílias, do que as crianças fazem nas idades, a criança de dois aninhos faz isso, a criança de cinco faz aquilo, como é legal que os pais cuidem dos filhos, o que é importante para o desenvolvimento infantil, a*

gente está fazendo prevenção a toda e qualquer situação de violência. Essa aproximação que todos os serviços deveriam ter das famílias [...] para que os pais saibam o que esperar dos filhos em cada faixa etária, as ações de prevenção em todos os níveis, eu penso que elas são fundamentais. (NÃO GOV III, 3NGIIP7m1; 4NGIIP7m1).

A perspectiva de reconhecer a importância de trabalhos preventivos, os quais visam à proteção de crianças e adolescentes, no sentido da promoção de seus direitos, pode ser considerada uma potencialidade para a articulação entre as políticas públicas no enfrentamento à violência, na medida em que os representantes do Conselho compreendem que este enfrentamento se faz também por meio da prevenção.

Essa forma de interpretação sobre o enfrentamento à violência requer a pactuação de objetivos a serem atingidos conjuntamente pelas políticas públicas. Neste momento, a totalidade da política de proteção e promoção de direitos deve ser observada e a articulação intersetorial precisa ser interpretada como um modelo de gestão com base em intervenções transversais. Isso requer a elaboração de estratégias capazes de abranger diversos setores, em ações conjuntas, que tenham como foco os problemas da população.

No capítulo II desta dissertação, a conceituação dos termos: intersetorialidade, articulação, integração, descentralização, setorialidade e territorialidade, nos mostraram perspectivas para novas formas de relação entre Estado e sociedade, com um modelo de gestão que tem por objetivo romper as velhas práticas institucionais, as quais focalizam e fragmentam as políticas públicas.

No entanto, esses conceitos só se aplicam se estiverem imbricados, pois, para que uma política tenha características intersetoriais, ela precisa articular as políticas setoriais, por meio de planos integrados, que possam ser adaptados às necessidades da população habitante de um determinado município.

E para que o reconhecimento das demandas da população ocorram, Maranhão sugere que,

A etapa mais importante, para que o trabalho do Conselho esteja realmente voltado para a problemática da criança e do adolescente, é a elaboração de um diagnóstico da situação dessa população. Dessa maneira, os recursos do Fundo serão investidos de acordo com as informações apontadas no diagnóstico e não em função das necessidades das entidades de atendimento. Com base nesse diagnóstico, o Conselho deve elaborar um plano de ação com as diretrizes prioritárias de intervenção e suas justificativas, com os programas a serem criados e as responsabilidades por sua execução. (MARANHÃO, 2003, p.20, 21).

No ano de 2007, o CMDCA/Londrina aprovou a contratação de uma empresa terceirizada para a realização de um diagnóstico sobre a situação das crianças e adolescentes residentes no município. Este diagnóstico foi elaborado pelo Instituto Brasileiro de Estudos e Pesquisas Sócio-Econômicos (INBRAPE).

De acordo com a conselheira Não Gov III, “[...] toda a discussão sobre o diagnóstico foi na outra gestão [leia-se: gestão 2005-2007], mas ele foi executado nessa gestão [leia-se 2007-2009]. (NÃO GOV III, 1aNGIIP10m9)”. Assim, percebe-se que além da preocupação com a pesquisa sobre a situação da população infanto-juvenil no município, a realização do diagnóstico demonstra uma continuidade dos trabalhos realizados entre as duas gestões do CMDCA/Londrina, as quais a conselheira se refere.

O diagnóstico seguiu a seguinte metodologia de pesquisa:

A coleta de dados se deu através da aplicação de questionários em uma amostra estratificada de 2.500 domicílios nas zonas urbana e rural do Município, 300 adolescentes e 18 líderes comunitários. A definição destas famílias e a necessidade de inclusão das entrevistas com os adolescentes foi realizada pela equipe da pesquisa, juntamente com a Diretoria Executiva do CMDCA, referendada em reunião do Conselho. Da mesma forma, o CMDCA decidiu que as lideranças comunitárias deveriam ser indicadas pelas próprias famílias entrevistadas, em cada região da cidade. [...] De acordo com os termos do contrato, foram ainda avaliados todos os serviços que prestam atendimento na área da criança e adolescente no Município de Londrina, nas áreas urbana e rural, abrangendo todas as unidades de atendimento público e privado de todas as áreas das políticas públicas, organizações não governamentais, instituições religiosas, clubes de serviços, entre outras (INBRAPE, 2008, p.8).

De um lado, esse diagnóstico teve uma avaliação positiva por parte dos conselheiros, na medida em que permitiu a leitura da realidade do município e contribuiu na identificação das áreas de maior vulnerabilidade no município, bem como as questões, as quais mais atingem a população infanto juvenil em Londrina:

E eu acho que isso foi uma coisa legal que o Conselho fez, encomendou uma pesquisa sobre a realidade das crianças e adolescentes, quer dizer, teve esse cuidado de se pautar em uma pesquisa, no conhecimento científico (GOV III, 1aGIIP17m2).

O diagnóstico, foi a primeira vez que o Conselho fez uma contratação de uma empresa para o diagnóstico. Mas nós fomos levantando, o que o Conselho queria saber da população, porque foram entrevistados pais,

foram entrevistados adolescentes, foram entrevistados serviços. Então, o que nós gostaríamos de saber? Em especial, de cada um deles, e eu lembro que uma discussão bem especial que nós fazíamos era de saber se eles utilizam, se eles tem conhecimento desses serviços, de diversos serviços. Então, os questionários eles eram diferentes para cada público que foi entrevistado, mas nós sempre queríamos saber se eles conheciam os serviços, se tinham acesso, se não tinham o porquê, e se tinham, qual era a avaliação que faziam do atendimento prestado (NÃO GOV III, 1aNGIIP10m9).

[...] contribuiu. Muitas coisas foram positivas, no sentido de aproveitar. [...] Mas assim, muito desse diagnóstico, praticamente o diagnóstico inteiro foi aproveitado no Plano (NÃO GOV II, 1aNGIIP65m9).

Por outro lado, também houve críticas ao diagnóstico, no tocante a opção da metodologia de pesquisa aplicada, o tempo de realização e algumas das informações eleitas como relevantes:

[...] poderiam ter sido com um resultado até melhor. Não sei se foi muito atropelado, se foi em cima, como foi... dentro da profissionalização, tem x que quer fazer isso, y que quer fazer aquilo, mas e aí? Qual a expectativa dessas pessoas? Qual o desejo? Por que quer isso? Por que não tem condições? Porque é caro? Algumas situações que não dão respostas (NÃO GOV III, 1aNGIIP65m9).

Nós tivemos dados interessantes, tivemos dificuldades, por quê? porque algumas respostas passaram a não ser tão representativas assim, em termos de avaliação. Por exemplo, se você pega liderança comunitária e faz uma avaliação que o Conselho fez, eram três lideranças comunitárias por região, apontadas pela comunidade. Então, tivemos região que nós tivemos 50 lideranças comunitárias, então, quer dizer, não tem liderança fortalecida naquela região. Nós, tivemos 50 nomes sendo citados, e aí, se uma liderança avalia um serviço como positivo, por exemplo, outra avalia como negativa, e a outra se abstém, nós não temos uma representação nessa resposta. Então, nós vimos algumas dificuldades, foi uma primeira experiência para o Conselho (NÃO GOV III, 1aNGIIP10m9).

Esta avaliação do diagnóstico por parte das conselheiras demonstra que, por ser uma experiência nova para o CMDCA/Londrina, a contratação de uma empresa para a realização do diagnóstico trouxe avanços, mas ainda precisa de algumas adaptações. Assim, a leitura crítica destas conselheiras demonstra o envolvimento dos representantes do CMDCA na análise dos dados apresentados por meio de balanços sobre os aspectos positivos e negativos constantes nos relatórios do diagnóstico apresentado pelo IMBRAPE.

Nos relatórios elaborados para o diagnóstico encontramos algumas informações relevantes a respeito da violência contra crianças e adolescentes em Londrina: dos 298 adolescentes diretamente entrevistados 99% deles queixaram-se por ter dificuldades familiares e 16,8% afirmam que já presenciaram algum tipo de violência (INBRAPE, 2008, p. 11-12).

O número é preocupante, tendo em vista que “40% das violências intra-familiares presenciadas pelos adolescentes ocorreram apenas uma vez. Contudo, o dado revela que 30% dos adolescentes vivenciam essas situações constantemente, sendo acionado o serviço da polícia em apenas 42,3% dos casos” (INBRAPE, 2008, p.14).

Além disso, o relatório apontou que a Rede de atendimento mostra-se insuficiente frente ao grande número de violações, pois “a demanda de crianças e adolescentes vítimas de violência é 24 vezes maior do que o número de pessoas atendidas, mostrando ser necessário um estudo das condições e ampliação dos atendimentos, a fim de garantir a estes sujeitos a acolhida e proteção necessária” (INBRAPE, 2008, p.10).

Com vistas a responder as demandas encontradas neste diagnóstico, encontramos nos seus relatórios algumas propostas de ações que deveriam ser priorizadas pelo CMDCA na formulação de políticas públicas. Fizemos um quadro resumo para facilitar a leitura das prioridades detectadas:

QUADRO 06 - Apontamentos realizados pelo diagnóstico sobre a realidade de crianças e adolescentes de Londrina, realizado pelo INBRAPE (2008).

Educação	Saúde	Assistência
<ul style="list-style-type: none"> • Mais Centros de Educação infantil (creches), serviço incorporado pela Política Pública de Educação, através do FUNDEB, que atende apenas 11,6% das famílias entrevistadas; • mais Segurança nas escolas; • dar maior visibilidade aos serviços de Educação Especial existentes no município, pois 72% das famílias entrevistadas desconhecem os recursos nesta área; • dar maior visibilidade aos recursos de apoio como contra- 	<ul style="list-style-type: none"> • Mais médicos nos hospitais e Unidades Básicas de Saúde; • maior divulgação das farmácias municipais e da 17ª Regional de Saúde; • maior divulgação sobre os serviços de saúde mental - CAPS e CAPS AD; • mais divulgação sobre o centro de especialidades odontológicas; • maior agilidade no atendimento dos ambulatórios de especialidades e exames especializados; 	<ul style="list-style-type: none"> • Melhorar o atendimento do Programa Sentinela; • os líderes indicaram a necessidade de maior divulgação do trabalhos dos CRAS; • instalação de mais CRAS na zona rural; • dar maior visibilidade e possibilidades para os programas de geração de renda; • ampliar os serviços do Programa Sinal Verde [programa voltado para

<p>turno e atividades complementares, pois, entre as famílias em situação de pobreza (com renda de até 1SM) 90% não estão utilizando estes serviços, sendo que o principal motivo é o desconhecimento.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • necessidade de políticas de prevenção que tenha como enfoque a educação sexual como um todo; • prevenção contra as drogas. 	<p>pessoas em situação de Rua] para os Distritos rurais.</p>
--	---	--

Quadro adaptado para as informações. Fonte: INBRAPE, 2008, p. 30-32.

Os apontamentos realizados no relatório e elaborados pelo INBRAPE foram contemplados no Plano Municipal de Atenção as Crianças e Adolescentes feito pelo CMDCA no ano de, conforme mostra a introdução do Plano:

[...] as prioridades definidas pelas Políticas Públicas no Plano estão fundamentadas nas demandas identificadas no Diagnóstico da Realidade das Crianças e Adolescentes do Município de Londrina, realizado pelo INBRAPE no período de 2.007 a 2.008. Portanto, o Plano retrata a realidade e os interesses do Município em relação à prioridade de tratamento dirigida ao segmento criança e adolescente e suas respectivas famílias. Desta forma, *o objetivo desse Plano é a formulação e implementação de Políticas Públicas que assegurem a garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes ao convívio familiar e comunitário de forma integrada e articulada entre todos os programas* (LONDRINA, 2009k, p.05, grifos nossos).

Como pode ser visto, o Plano traz a perspectiva de políticas de promoção e proteção, articuladas entre as políticas públicas.

A partir da leitura das atas do CMDCA Londrina, vimos que a elaboração deste plano ficou a cargo de uma comissão formada pelos representantes das políticas públicas e de membros da sociedade civil.

[uma das conselheiras] [...] relata que houve reunião entre os representantes das políticas públicas para discutir a viabilidade da elaboração do Plano, a partir dos dados já trabalhados e disponíveis para consulta e registro. A Comissão formada considera viável a elaboração, ficando responsável por sua formatação e apresentação para aprovação ainda neste ano. A presidente [...] ressalta que a Comissão possa acatar as considerações feitas pelas Comissões que foram formadas para análise do Diagnóstico da Realidade da Criança e do Adolescente. Ficou deliberado que a Comissão deverá primeiramente apresentar o texto elaborado às Comissões formadas para análise do Diagnóstico, devendo ser reservado pelo menos dois encontros para tal discussão para posterior apresentação do texto final na reunião do CMDCA. A presidente [...] ressalta que este encaminhamento é de suma importância uma vez que se caracteriza como possibilidade de maior envolvimento da sociedade civil com o documento. Também foi indicado

que a Comissão de Elaboração do Plano divulgue aos conselheiros o calendário das reuniões de trabalho. (LONDRINA, 2008l, p.02).

Uma questão importante é a preocupação dos representantes não governamentais em estarem inseridos na elaboração do Plano Municipal, no entanto, havendo um fortalecimento dos mesmos e sua inserção nas comissões de elaboração do Plano Municipal de Atenção as Crianças e Adolescentes (PMADCAL), no CMDCA o alcance do controle social ficou ainda restrito aos representantes do Conselho.

Na formatação de um plano de ampla abrangência como o PMADCAL, o qual tem por objetivo conduzir as ações das políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes, o debate sobre a sua condução deveria ser aberto para toda a sociedade civil, no sentido de que ela pudesse contribuir e dialogar sobre suas necessidades.

Um dos indicativos do CMDCA para a elaboração do Plano era de que fossem respeitadas as deliberações da VI Conferência e o Diagnóstico da Realidade das Crianças e Adolescentes do Município de Londrina, que traziam aspirações da população. Entretanto, no momento de discutir as propostas para o atendimento das demandas e prioridades desse segmento, sua elaboração fica a cargo de técnicos das secretarias.

Assim, embora o CMDCA/Londrina procure atender especificidades das demandas advindas das Conferências Municipais, ainda não conseguiu avançar quando se trata da inserção da população nas definições da política de atendimento as crianças e adolescentes.

O PMADCAL apresentado em 2008 referenciou metas a serem cumpridas entre os anos de 2010 e 2013, sendo uma iniciativa importante para a articulação das políticas públicas, mesmo que germinal, além de contribuir para a organização e o fortalecimento de um grupo que buscava a defesa de direitos de crianças e adolescentes.

Sobre a construção de um Plano de Políticas de Atenção as Crianças e Adolescentes, Maranhão afirma que,

Em tese, esse plano deveria orientar todas as políticas voltadas à criança e ao adolescente, inclusive aquelas formuladas pelo Executivo. Essa questão *pressupõe uma articulação entre as demais áreas da política social* e, conseqüentemente, os demais conselhos de políticas. No entanto, isso permanece sendo um dos grandes desafios para a realização plena das disposições do Estatuto da Criança e do Adolescente. (MARANHÃO, 2003, p.21, grifos nossos).

Ao longo do PMADCAL encontramos reiteradas afirmações sobre a articulação entre as políticas públicas do município de Londrina, o que demonstra uma preocupação, por parte dos representantes do CMDCA, em articular as políticas públicas através de ações integradas.

A integração entre políticas aparece no PMADCAL, quando propõe como diretriz para os trabalhos a “*Integração do governo municipal e sociedade civil na garantia do atendimento e defesa dos interesses da criança e do adolescente, com desenvolvimento de ações em rede*” (LONDRINA, 2009k, p. 07, grifos nossos).

Assim, todas as decisões devem ser tomadas conjuntamente, a partir da negociação de interesses divergentes e da formação de consensos por meio de uma atuação democrática. Por isso, a interação entre os componentes da rede deve basear-se no respeito às opiniões divergentes, lembrando que neste processo, deve prevalecer o interesse da população, a qual se destina as ações, ou seja, crianças e adolescentes.

Ainda sobre a integração, o PMADCAL versa que a “*Integração das ações direta ou indiretamente afetas às crianças e adolescentes [...] devem ser planejadas, executadas e avaliadas de forma articulada entre as diversas políticas públicas; entre os conselhos afetas à área, entre a rede de serviços e entre os territórios*” (LONDRINA, 2009k, p. 07, grifos nossos).

Alguns aspectos importantes estão contidos nessa afirmação do PMADCAL: a integração das ações, a articulação entre as políticas públicas, a articulação entre os Conselhos de políticas afetas à área da criança e do adolescente e a articulação entre a Rede de serviços e entre os territórios. Portanto, articulação aparece como palavra chave no Plano.

O Plano Municipal das Políticas de Atenção as Crianças e adolescentes de Londrina pode ser considerado um passo importante para a condução das políticas no sentido da articulação entre as políticas setoriais.

Além disso, neste Plano o CMDCA/Londrina assume a responsabilidade de articular as ações intersetorialmente, ou seja, de articular as Redes Setoriais de políticas públicas e sugere a forma como deve exercê-la:

Acompanhar a execução do Plano Municipal, respeitando as *demandas* e especificidades *territoriais*, identificadas com a participação da sociedade civil, poder público e representantes do segmento infante-juvenil e o diagnóstico da situação da criança e do adolescente realizado em 2.008, *articulando ações intersetoriais* (saúde, educação, assistência social, esporte,

cultura, lazer, geração do trabalho e renda), com recursos co-financiados pelas três esferas de Governo. Incluir durante a execução *demandas deliberadas como prioridade no CMDCA*, que venham a atender as necessidades emergentes na comunidade” (LONDRINA, 2009k, p.82).

Ao tomar a articulação de ações intersetoriais como um de seus objetivos, o Conselho propõe a articulação dos atores, os quais compõem as Redes Setoriais e mobilizá-los em torno das demandas da comunidade com vistas a respondê-las.

Assim, a articulação é o resultado da relação entre os sujeitos sociais na construção de pautas comuns e pressupõe um conjunto de interações existentes e possíveis entre os atores que compõem as políticas. Portanto, a articulação resulta da mobilização dos atores que integram-se ao Sistema de Garantia de Direitos em prol da defesa dos direitos de crianças e adolescentes e cabe ao CMDCA articular as ações desenvolvidas para a efetivá-los.

Perguntamos para as nossas entrevistadas se o CMDCA atua como espaço de articulação das políticas públicas, e segundo elas,

Eu acho que o próprio CMDCA abriu os nossos olhos pra isso. Que ali vinham as demandas, e você via o seguinte, aquela criança que estava sendo atendida na Assistência Social por algum problema, por algum problema social, por apresentar alguma dificuldade, era a mesma que estava no posto de saúde, era a mesma que estava na escola. Então, porque não trabalharmos de forma conjunta pra atacarmos um mesmo problema (GOV I, 1GIP4m2)

[o conselho é um articulador?] eu acho que sim. [...] Vai depender sempre do grupo que estiver conduzindo isso. Dos interesses. Então, ele é limitado nesse sentido. E as possibilidades elas aumentam quando as situações estão mais estranguladas. Acho que depende muito do contexto em que está sendo trabalhado. (GOV II, 1aGIIP22; GIIP28m2).

[...] eu acredito, porque o Conselho tem a função específica de debater a realidade. [...] Então, eu acho que o Conselho é o espaço do acolhimento da realidade, de reconhecimento, da análise da necessidade e é um espaço que demanda para o Poder Público e tem que dizer mesmo. [...] Mas o Conselho identificava e demandava. E poderia não ter, mas o poder público deveria continuar insistindo em não ter... então o Conselho, na medida em que ele conhece a realidade, que ele analisa a realidade, que ele conhece a demanda, ele é um importante espaço de articulação das políticas, e independente de serem articuladas ou não, de demandar para as políticas nas suas ações (GOV III, 1a;bGIIP17m2).

Ele tem que fazer isso. Eu acho que esse é o papel do Conselho. Que ali estão todos os representantes das políticas. Nós temos a secretaria da

mulher ali dentro, vamos falar sobre violência. Quantas meninas, crianças e adolescente que já apanham dos namorados? Cadê o CAM pra falar sobre a violência contra a mulher? Então é essa integração que o Conselho tem que fazer. [...] Os próprios serviços chamam, se conversam e fazem esse trabalho (NÃO GOV I, 1aNGIP43m2).

Sim, até porque o Conselho ele é aberto a todos, as pessoas estão integradas dentro do Conselho, mas na verdade ele é um espaço aberto. Direito à voz, direito à fala. Eu penso que o Conselho ele é sim um responsável por aproximar as políticas e aproximar, e tentar solucionar os buracos. De chamar, de aproximar, de capacitar, de orientar. Eu acredito que ele tem uma grande força (NÃO GOV II, 1NGIIP29m2).

[...] o Conselho tem a missão realmente de trazer as políticas, acho que esse é o foco: trazer as políticas, discutir os temas. E na medida do possível, ir articulando e trabalhando o que é necessário pra melhorar a qualidade de vida dessas crianças. Uma das necessidades do Conselho é fazer com que não fique fragmentada essas políticas. É articular pra que elas sejam um todo e não cada uma ter seu pedacinho aqui... (NÃO GOV II, 2NGIIP14m2)

Eu acho que sim. A gente dando esse direcionamento e entendendo que pode ser feito, é um espaço privilegiado, inclusive. Que se tem ali todas as políticas públicas representadas. Todas. E se pode pensar muito, pode-se ter idéias importantes, diretrizes importantes (NÃO GOV III, 1NGIIP35m2).

Todos aqueles que já fizeram parte do CMDCA, o reconhecem como espaço para a articulação entre as políticas setoriais no sentido da proteção de crianças e adolescentes.

Assim, vemos as aspirações de um grupo que vislumbrava possibilidades para a promoção e proteção de crianças e adolescentes de forma articulada entre as políticas públicas, e os representantes da sociedade que participaram desse processo visualizam possibilidades para esta articulação no espaço do CMDCA.

Para que a articulação entre as políticas se realize, o CMDCA/Londrina destaca no PMADCAL que ela será conduzida mediante a complementaridade das políticas públicas, pela qual cada política exerce sua função específica, mas todas atuam juntas quando há questões envolvendo crianças e adolescentes. Nesse sentido, o termo complementaridade aparece no Plano como constitutivo do exercício da articulação entre as políticas.

O termo complementaridade, como requisito para a articulação aparece no objetivo proposto para o PMADCAL:

Definir e acompanhar a execução das prioridades deliberadas na Plenária do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, respeitando as demandas e especificidades territoriais, primando pelo desenvolvimento das ações na perspectiva *da intersectorialidade e complementaridade das Políticas Públicas*, com a previsão orçamentária e a aplicação efetiva de recursos co-financiados pelas três esferas de Governo – Orçamento Criança (LONDRINA, 2009k, p. 07-08).

O CMDCA/Londrina adota, portanto, a intersectorialidade e a complementaridade das políticas públicas como fundamento para a elaboração de estratégias de articulação na gestão da política de atenção aos direitos de crianças e adolescentes.

Nesta perspectiva, o CMDCA compromete-se a construir mecanismos que combinem elementos essenciais da intersectorialidade, conjugado ao princípio da descentralização, com a participação popular nas decisões, respeitando a territorialidade.

A garantia da efetivação da articulação intersectorial deve ser adotada pelos atores que compõem os grupos responsáveis pela formulação, articulação e execução das políticas públicas. Isso porque, apenas a garantia legal destes preceitos não se materializa por si só, mas quando fundamentadas em ações, produzem resultados.

No processo de formulação de estratégias de articulação, a comunicação entre os atores sociais é imprescindível. A necessidade de articular, por meio da comunicação constante entre os atores sociais é reconhecida no plano como requisito para a resolução dos desafios. Para isso o PMADCAL contém a proposta da realização de um “*debate permanente*” entre os atores e sujeitos comprometidos com a causa da criança e do adolescente, a fim de encontrar os caminhos necessários para superar tal situação [leia-se: dos limitadores que impedem o acesso de crianças e adolescentes a seus direitos](LONDRINA, 2000k, p.10).

A comunicação entre as políticas públicas permitirá a difusão de informações e uma análise transversal de questões complexas, (tal qual a violência contra crianças e adolescentes). Essa análise transversal não significa a substituição das políticas setoriais básicas, como saúde e educação. Ela traduz-se pela integração dos setores em políticas de promoção e proteção dos direitos de crianças e adolescentes, principalmente quando se trata de violência envolvendo essa parcela da população.

O exercício da comunicação permanente entre as diversas políticas é fundamental para a efetivação da articulação entre as políticas em uma perspectiva intersectorial. Sua concretização fortalece a transversalidade da política de atenção a crianças e adolescentes, no sentido da formação de redes de proteção integral.

Por isso, no processo de formulação de estratégias para a articulação entre políticas públicas, a comunicação entre os atores sociais é imprescindível, pois, a interlocução entre os sujeitos permite que as decisões sejam compartilhadas entre todos os atores que formam as Redes Setoriais de políticas públicas.

A dinamicidade das Redes requer uma interação constante entre seus componentes, em um exercício de comunicação intenso, “em que as pessoas vão construindo, moldando, alterando impressões, idéias, visões de mundo, valores e projetos” (MARTINHO, 2003, p.38). A interação entre ideais divergentes e o exercício do consenso propicia aos atores envolvidos um crescimento no sentido da priorização de interesses coletivos sobre interesses individuais.

No entanto, ainda existem alguns limites que se põem para a articulação entre as políticas, tal como podemos observar na fala das entrevistadas:

[...] a gente fez uma série de discussões a respeito desse atendimento à criança. [...] Acho que poderia até ter havido uma continuidade maior, mas houve um esforço grande da administração no sentido de disseminar essa Rede para a população e para que todas as áreas, principalmente de atendimentos sociais (GOV I, 2aGIP14m2).

O CMDCA ele tem representantes de vários Conselhos. Dentro do CMDCA existem vários representantes até de grupos que eles estão no Conselho de Educação, no Conselho da Saúde e no Conselho da Assistência. Então, eles acabam se repetindo. Dentro do CMDCA a discussão da Saúde, da Educação, a discussão da Assistência Social ela acaba tomando uma forma. Agora como são articuladas essas ações? Elas ainda acabam acontecendo dentro de um processo do que cada secretaria tem para oferecer em cima de um problema. Não o problema em si como o foco, mas com o que cada Secretaria tem para oferecer. Então, não é digamos assim, um planejamento estratégico em cima de um problema. E eu acho que é uma falha, ela acaba se articulando. (GOV II, 1aGIIP15m2).

Olha, ainda existem algumas fragmentações assim, a educação ainda está um pouco distante da Assistência, acho que houve avanços mais ainda não é suficiente. Eu acho que avançou, mas está longe ainda do ideal. [...] as pessoas ainda ficam muito no seu umbiguinho, tem que fazer... como se fosse assim, a minha política tem que ser um sucesso. ‘Eu tenho que dar conta do meu... fazer o prefeito achar legal o que eu to fazendo’. Eu acho que não é assim. Existe uma pressão até do Conselho, acho que eles já perceberam isso, então eu acho que eles já começaram a ceder um pouquinho, mas ainda é muito individual. Cada um trabalha com a sua secretaria, pensando o que é melhor para a sua secretaria e não como um todo, ou dá a impressão às vezes até da própria concorrência. Aquela coisa assim ‘o meu serviço tem que se sobressair ao outro’ então acaba ficando uma competição e a criança e o adolescente muitas vezes fica... [essa

competição] *eu acho que é de política pública. Porque as entidades, eu não vejo muito em relação a isso. Acho que cada uma está tentando fazer o melhor, na medida do possível a gente faz o trabalho de Rede mesmo, mas acho que é em nível de política* (NÃO GOV II, 3dNGIIP17m2; 3aNGIIP14m2).

Você sabe que a gente conseguiu a aproximação, não a articulação. O conselho, eu penso que conseguiu uma aproximação com as políticas públicas, do conhecimento, se apropriou de informações muito importantes. A gente fez discussões bem sérias bem importantes no Conselho, a gente teve reuniões muito tensas, muito difíceis, reuniões mais tranquilas (NÃO GOV III, 1bNGIIP28m2).

Assim, podemos afirmar que o processo de evolução na gestão das políticas não se dá de forma imediata, requerendo a mobilização dos sujeitos. Para que essa mobilização se torne efetiva, todos os profissionais e gestores das políticas, assim como os representantes da sociedade civil, precisam passar por um processo de aprendizado, de modo a desenvolver estratégias que fortaleçam as decisões consensuais.

De acordo com nossas entrevistadas, em Londrina,

*[...] existem muitas ações pontuais, grupos que se identificam com esse formato [da articulação intersetorial] e vão atrás, como política de governo era uma estratégia que estava em construção, essa **compreensão estava em construção*** (GOV II, 4bGIIP14m2, grifos nossos).

*Então, isso é muito difícil. A aproximação ela foi importante, nos deu embasamento, nos deu conhecimento. Agora, **a articulação ela é o segundo passo*** (NÃO GOV III, 2aNGIIP29m2, grifos nossos).

Para as entrevistadas a articulação entre as políticas públicas ainda está em processo de construção, e no tocante à intersetorialidade entre as políticas públicas, conseguiu-se aproximar as políticas dentro do espaço do CMDCA. Podemos afirmar então, que esta aproximação foi um passo importante para o processo de construção da articulação entre as políticas públicas no município de Londrina.

Trabalhar a articulação entre as políticas sociais, dentro do espaço do CMDCA, deve ser o caminho para o fortalecimento da sociedade civil, porém, é preciso ir além. É necessário estender as discussões realizadas no interior do CMDCA para outras instâncias mais amplas, como fóruns que possibilitem a participação de outros membros da sociedade civil.

Além disso, a articulação do CMDCA com os demais conselhos de políticas públicas é importante na medida em que fiscalizam e formulam as políticas e garantem a efetivação das necessidades levantadas pelos diferentes segmentos da população. Além disso, os conselhos definem e aprovam o orçamento público das políticas, e apenas pela condução dos orçamentos conseguiremos fazer mudanças significativas no sentido de garantir a articulação intersetorial entre as políticas sociais.

5.2 A ARTICULAÇÃO ENTRE CONSELHOS

Hoje, uma das maiores dificuldades que encontramos para a articulação entre os Conselhos é a fragmentação provocada pela multiplicidade dos espaços de participação. “A arquitetura atual destas novas institucionalidades criadas para a participação fragmenta nossa visão do conjunto e nossa possibilidade de intervenção coletiva [...] Está na moda criar conselhos. Eles dão a imagem democrática ao governo, mas não limitam sua capacidade de decisão”. (BAVA, 2005, p.37).

Assim, as políticas setoriais ainda tomam para si a resolução dos problemas, criam programas setoriais e os executam, sem ater-se ao fato de que outras políticas realizam programas similares. Esta segmentação reflete-se na formação dos conselhos gestores, os quais acompanham a lógica setorial e, comumente, atuam com pouca ou nenhuma articulação e envolvimento com outras áreas ou conselhos.

A fragmentação das decisões dos conselhos pode ser superada mediante a articulação entre os diversos conselhos, na formulação de políticas integradas e complementares.

Escolhemos as três políticas públicas de Assistência, Saúde e Educação, porque de acordo com Digiácomo estas políticas também devem ter destaque por meio de seus Conselhos, pois, “afinal, também são responsáveis pela definição de políticas públicas com enfoque prioritário na população infanto-juvenil, *ex vi* do disposto no art. 227, caput, da Constituição Federal” (2009, p.4). Estes três Conselhos articulados ao CMDCA poderiam contribuir significativamente para avanços no sentido da política integrada idealizada no Plano Municipal dos Direitos de Crianças e Adolescentes de Londrina.

Além disso, estas políticas já têm espaços concretos para a implementação de políticas integradas por territórios, a dificuldade reside ainda na articulação, pois os

espaços físicos são construídos a partir das necessidades setoriais de cada política. Ocupá-los de forma integrada requer adentrar o espaço do outro e vencer algumas barreiras, como a disputa de poder político e decisório, com centralidades de comando.

Para tanto, é necessário que os conselheiros assumam o dever de avaliar constantemente a organização do Conselho, de promover estratégias para o cumprimento de suas funções, ou seja, de promover as políticas de caráter intersetorial.

Sobre as formas de articulação, entre os diferentes conselhos, Teixeira (2000) sugere que se realizem “múltiplas articulações” que se resumem em: *articulações entre conselhos* para troca de experiências e formulação de planos integrados; *articulações entre conselheiros* para formação de consensos e de alianças; *articulações do Conselho com as Entidades* para definir pautas, coletar propostas e informações e *articulação do Conselho com a sociedade* através de ações coletivas, com vistas a mobilização popular e a publicização de decisões.

E, de acordo com Celso Daniel (2000), é preciso vencer a setorialidade das políticas através de

[...] uma superação dialética, o que significa não negar o setorial, mas, incorporar o setorial na gestão pública como um todo. Para isso, é preciso manter os Conselhos na sua diversidade e, ao mesmo tempo, criar espaços de interação que permitam que os conselheiros tenham uma visão mais ampla e que surjam diferentes formulações das políticas públicas (p.133).

Por isso, a *articulação entre conselhos* é importante na perspectiva da intersetorialidade. Ela é a possibilidade para a articulação entre os conselhos, entidades e sociedade civil e segmentos do poder constituído.

No decorrer do capítulo anterior descrevemos os quatro Conselhos de Políticas, para agora discorrer sobre a articulação entre eles, quais sejam: Conselho Municipal de Educação (CME/Londrina); Conselho Municipal de Saúde (CMS/Londrina); Conselho Municipal de Assistência (CMAS/Londrina), Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA/Londrina). Cada um desses Conselhos tem por função, deliberar e fiscalizar as políticas referentes às suas áreas.

Entender algumas especificidades sobre suas conduções nos permite visualizar o campo das possibilidades para a articulação entre os Conselhos de Políticas de Londrina.

Os CME/Londrina e CMS/Londrina assemelham-se quanto aos objetivos explicitados em suas leis de criação, na medida em que têm o mesmo propósito em suas competências. O CMAS/Londrina diferencia-se pelos objetivos, pois, além da obrigação de executar os serviços setoriais de Assistência, tem a função de fazê-los em articulação com as demais políticas setoriais (LONDRINA, 2007b, art. 1º).

No tocante a articulação entre políticas é importante observar que a lei criadora do CMAS/londrina tem em seus objetivos a articulação com as demais políticas públicas, no intuito de ampliar a proteção social (LONDRINA, 2007b, art. 1º, par. Único). No entanto, observamos que os objetivos constantes na lei referem-se à Política de Assistência Social e não do conselho, embora, seja de responsabilidade deste conselho as deliberações sobre tal política.

Já o CMDCA/Londrina tem sua natureza definida no Regimento Interno em seu artigo 2º, no qual o define como órgão normativo, consultivo, deliberativo e controlador da Política de Promoção, Atendimento e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente.

De acordo com Teixeira *et al*, as funções e a forma de organização dos conselhos podem ser definidos tanto na lei de criação como no Regimento Interno. Por estas atribuições sabe-se se eles são consultivos ou deliberativos. “Os consultivos emitem pareceres ou opiniões sobre determinada ação do governo e não têm poder de decisão sobre a diretriz da política em questão”. Dessa forma, além de observar a natureza é preciso que a lei indique sobre que matérias o Conselho irá deliberar (2009, p.89).

Os conselhos de Saúde e Assistência Social têm nas leis de criação as especificações sobre a natureza e o papel de deliberação, de proposição e de controle sobre suas respectivas políticas.

O CME/Londrina e o CMDCA/Londrina são os que melhor especificam atribuições de Conselhos de Políticas, tal como descrevem autores como Teixeira *et al* (2009). O CME/Londrina está em sua Lei de criação qualificado como “Órgão Colegiado de Instância Superior, político, financeiro e administrativamente autônomo, de caráter normativo, consultivo, deliberativo, propositivo, mobilizador, fiscalizador, de acompanhamento e controle social do Sistema Municipal de Ensino de Londrina” (LONDRINA, 2002, art. 15). O CMDCA/Londrina assume-se como

[...] órgão deliberativo e controlador das ações executadas no âmbito municipal, da política de promoção, atendimento e de defesa dos direitos da criança e do adolescente, assegurada a participação popular paritária por

meio de organizações representativas, [...], seguindo as diretrizes traçadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (LONDRINA, 2009e, art.1º)

Da mesma forma, ao definir suas atribuições e competências, os quatro conselhos colocam-se na condição de responsáveis por deliberar prioridades e de controlar as ações e serviços desenvolvidos no âmbito das políticas a eles referentes (LONDRINA, 2007b; 2002; 1991b, 2007e, 2009e). Para o CMDCA/Londrina as questões a ele referentes são todas aquelas que envolvam os direitos de crianças e adolescentes.

Nas atribuições e competências, os Conselhos de Saúde, Educação e CMDCA têm como responsabilidade o papel de elaborar e deliberar sobre os planos municipais tomando caráter deliberativo, enquanto, no Conselho de Assistência Social está disposto em sua atribuição apenas aprovar o plano de Assistência. Assim, o Plano da Política de Assistência Social é elaborado pela equipe gestora e aprovado pelo Conselho, neste caso, segundo Teixeira, dá ao Conselho de Assistência Social um caráter consultivo.

Os conselhos gestores ainda são responsáveis por controlar os recursos públicos investidos nas respectivas políticas. No entanto, enquanto os Conselhos de Saúde, Assistência Social e CMDCA são responsáveis pela deliberação e pelo controle sobre os Fundos municipais setoriais e Fundo Municipal especial, o CME/Londrina controla os investimentos advindos de várias fontes de convênios, pois, a política de Educação não possui Fundo Municipal de Educação. Assim, o CME/Londrina tem a função de controlar e fiscalizar a execução orçamentária para a educação com recursos provenientes das três esferas de governo.

Enquanto responsáveis por deliberar diretrizes para as políticas, os conselhos de Saúde, Assistência Social, Educação e CMDCA propõem o desenvolvimento de pesquisas e diagnósticos com a finalidade de conhecer a realidade em que irão atuar. Além disso, certificam a responsabilidade de elaborar propostas que visem ampliar ou qualificar os atendimentos realizados pelas políticas, de acordo com as demandas identificadas nestes estudos.

Ainda, compete aos quatro conselhos a manutenção do registro e finalização das entidades públicas, privadas e de terceiro setor, que realizam prestação de serviços nas áreas afins, no intuito de garantir os direitos dos seus usuários. Eles também são responsáveis por deliberar diretrizes para a formalização de convênios entre estas instituições e o Município.

Ao analisar a natureza dos serviços, pode-se verificar que os serviços de Saúde são, em grande parte, ofertados pelo Estado, principalmente serviços básicos de atenção à saúde, serviços de pronto e atendimento (emergenciais) executados através das Unidades Básicas de Saúde. Os demais serviços realizados pelas instituições particulares de saúde destinam-se a especialidades em hospitais particulares conveniados ao SUS.

Na política de Assistência Social, a maior parte dos serviços ofertados pela Assistência Social é vinculada ao terceiro setor (organizações não governamentais) em regime de parceria. Assim, o CMAS tem a responsabilidade de controlar e manter o registro destas instituições e fiscalizar a aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Assistência Social a elas destinadas.

Os serviços de educação fundamental e infantil são ofertados pelo Estado, no entanto, grande parte dos Centros de Educação Infantil é mantida por instituições de terceiro setor, ou instituições privadas. Como responsável pelo controle social sobre os serviços de educação, o CME mantém o registro de todas as escolas que oferecem serviço de educação pública e particular no município.

Os Conselhos que inserem em suas atribuições a articulação com os demais conselhos são o CME (art. 89 da Lei nº9.012/2002) e o CMDCA (art. 19 da Lei nº9.678/2004). O CMAS/Londrina faz referência à articulação em seus objetivos, e o CMS/Londrina, em nenhum momento faz menção a articulações intersetoriais.

Sobre a interação entre os atores sociais no processo de formulação de políticas públicas, o Plano Municipal das Políticas de Atenção à Criança e ao Adolescente de Londrina (2009) garante a articulação conforme versa o plano,

Há que se considerar ainda *os vários Conselhos de políticas públicas* que têm buscado *viabilizar a intersectorialidade*, tão fundamental para efetivar o alcance dos preceitos da proteção integral, conforme estabelecido no Estatuto da Criança e do Adolescente, através de espaços próprios de discussão” (LONDRINA, 2009k, p. 73, grifos nossos).

Embora esta afirmação esteja presente no documento municipal não se tem nenhum registro sobre os espaços próprios para a efetivação da discussão supracitada.

Como as entrevistadas governamentais também estavam inseridas em outros Conselhos Setoriais, foi permitido identificar em seus depoimentos a existência de articulação entre os conselhos e como ela ocorre. Além disso, os representantes não governamentais também vivenciaram este processo e deram contribuições importantes neste sentido.

Quando perguntamos às entrevistadas sobre a articulação entre os conselhos em Londrina, elas nos afirmam que:

Nós tínhamos conselheiros no CMDCA que eram representantes nos demais conselhos. Então ali saíam e eles levavam as demandas para os demais conselhos [o prefeito] Ele determinou. E todos nós fizemos parte, todos os secretários. Então isso foi importante e contribuiu, porque embora, no outro Conselho eu não fosse a representante, mas tinha alguém do Conselho que estava lá naquele outro, fazia essa articulação. E a gente quando participava depois das reuniões, tinha também que, ou referendar ou explicar o que estava sendo colocado (GOV I, 1aGIP8m2; 2GIP11m2).

Na última gestão, não foi muito forte essa articulação não. Essa gestão a gente está procurando realmente aproximar mais e colocar a representação de conselheiros em cada conselho, de acordo com as agendas. A gente teve inclusive a proposta de ter a agenda de cada conselho, identificar os temas que são prioridade, e pedir pra alguém ir, porque também não dá pra estar em todos, não adianta você achar que vai conseguir estar em todos os conselhos do município. Mas assim, tentar fortalecer mais essa relação que não era tão fortalecida não (NÃO GOV II, 1aNGIIP19m2).

Já saiu, a gente sempre fala, mas nunca consegue essa articulação. Pra discutir. O que aparece são representantes nas conferências, nas conferências aparece representantes da Saúde, ta no Conselho. Nós temos o Conselho do CLT, tinha na outra gestão, tem o Conselho da Assistência. Então assim tem alguns conselhos que buscam cadeira no nosso conselho, mas são poucos. Então assim, acho que falta essa integração, essa articulação mais próxima. Tem quando surge a necessidade, mas não no dia a dia (NÃO GOV I, 2NGIP34m2).

Então, a articulação que... ou melhor, a aproximação e o repasse de informações ele pode acontecer, e em muitos momentos ele acontece, porque tem pessoas transitando pelos Conselhos, mas não que se pensa de forma articulada. E se eu vou ter algo que é referente à infância existe um Conselho que pensa... então, a responsabilidade é de todos os Conselhos, inclusive do Conselho da Criança de fazer essa relação. Então, a articulação para mim ela é bem frágil, bem pequena ainda (NÃO GOV III, 2bNGIIP30m2).

Conforme avalia a representante Não Governamental III, a articulação está frágil, pois os encaminhamentos não passam de um fluxo de informações a partir de um representante, tem assento em vários conselhos.

Assim, percebe-se que embora a articulação com outros conselhos conste no PMADCAL, como diretriz para a organização da política e de programas integrados, ainda permanece no campo das intenções.

O que se pode constatar é a não existência de uma articulação no sentido da mobilização em espaços próprios de discussão como sugere o PMADCAL de que tratamos no ponto anterior. Simplesmente, as demandas eram levadas por um representante de um Conselho para o outro com a responsabilidade pela troca de informações.

As informações dadas pelas conselheiras foram observadas quando analisamos a composição dos conselhos. Os conselhos de Assistência Social, Saúde, Educação e CMDCA, contemplam o princípio da organização paritária, mas diferem-se na sua organização:

A partir da lei nº 10.357/2007 o CME/Londrina, passa a ser composto por 16 membros mais um representante da Câmara Municipal de Londrina. Os representantes são divididos da seguinte forma: 4 usuários, 4 trabalhadores da área da Educação, 4 prestadores de Serviços, 4 representantes da administração pública e 1 representante da Câmara Municipal de Londrina.

O Conselho Municipal de Saúde é composto por 24 membros, sendo 12 governamentais e 12 não governamentais. Os representantes não governamentais são eleitos entre os usuários da Política de Saúde, e os representantes não governamentais são distribuídos da seguinte forma: 5 representantes dos trabalhadores, 2 representantes dos gestores, 5 representantes de instituições prestadoras de serviços.

O Conselho municipal de Assistência Social é composto por 28 membros, sendo 14 não governamentais, dos quais: 6 são representantes de serviços não governamentais, 5 são representantes de usuários, 2 são representantes de organizações profissionais, 1 representante de movimentos sociais e 14 governamentais indicados pelo poder executivo municipal. Dos três conselhos aqui apresentados, apenas o de Assistência Social tem representantes de outras políticas públicas na composição, período referente à realização da pesquisa (2007-2009). No entanto, essa representação não é garantida, porque depende da nomeação por parte do governo, não havendo regulamentação específica para esta formatação na Lei nº 10.211/2007.

O CMDCA é composto por 24 membros: 12 governamentais e 12 não-governamentais. E como exposto no ponto anterior teve durante os anos de 2007-2009 sua formação composta por um representante de cada uma das políticas públicas ofertadas pelo município e por isso mesmo foi compreendido como possível articulador de políticas.

Importante ressaltar que pelas legislações que regulamentam a organização das representações nos respectivos conselhos, apenas dois conselhos (CMAS e CMDCA)

apresentavam entre os anos de 2007 e 2009 a característica de ter em sua composição representantes de outras políticas públicas.

Para autores como Pontual,

À medida que conseguirmos introduzir nos conselhos setoriais representações do governo e da sociedade civil que não sejam apenas de segmentos desta ou daquela política específica, avançamos. Ou seja, quando, por exemplo, no Conselho da Criança e do Adolescente, você tiver representantes de várias áreas do governo; quando, no Conselho da Educação não estiverem apenas pessoas ligadas à área de Educação, mas existirem representantes de outras políticas de governo, isto é um caminho (PONTUAL, 2003, p.16).

Com a participação de pessoas “que representem a discussão de outras políticas, teremos contribuído para alargar a visão daquele tema e para buscar soluções integradas para as políticas” (PONTUAL, 2003, p.16).

No entanto, a simples garantia de representações não assegura a articulação como mostra a fala de uma de nossas entrevistadas:

*Então, isso nós sempre conversamos. O que acontece? O Conselho da Assistência Social é o mais presente. Porque um delibera pro outro e aquela comunicação entre eles. O Conselho da Assistência é tudo tranqüilo, mas os outros Conselhos, nós temos assim...eu não sei o que acontece uns nós temos cadeira [...] ai nos pensamos vamos assegurar em todos os conselhos uma cadeira para a criança e o adolescente. .. uma cadeira pra todos os Conselhos. Então acho que nós precisamos sentar com todos os conselhos pra começar essa articulação. [...] Porque tem o Conselho da Saúde, nós não temos representantes. E isso não tem ninguém que acompanha. Eu não sei se falta tempo. [...] Então o que acontece? Conforme surge um ponto, igual teve o Conselho da Merenda Escolar. Eles convidaram o Conselho, tiramos um representante e essa pessoa vai la representar o Conselho. E vai na reunião e tudo. Só que depois se afasta. Porque não dá conta. Porque é muita coisa. Então assim se fala, se articula quando tem alguma coisa. Tipo assim, o Conselho dos Direitos Humanos procurou o Conselho da criança porque viu uma criança ser agredida no meio da rua. **Então tem uma articulação, mas eu vejo que não é muito próxima** (NÃO GOV I, 1a;b;c, NGIP33m2).*

Então, eu via assim, em muitos momentos nós temos muitos conselhos, os conselhos das política públicas diversas. Os conselhos não se articulam. Garantir cadeira em um conselho para o outro conselho, isso não é articulação. Por exemplo, o CMDCA tem cadeira no Conselho da Assistência, o CMDCA é articulado com o Conselho da Assistência? Não é. Tem administrativamente dentro da mesma sede, mas a articulação é feita em nível de passar informações. Porque tem pessoas que fazem parte do conselho da Assistência, mas também são do Conselho da Criança trazem

informações e o Conselho da Criança até tem uma cadeira no Conselho da Assistência, mas isso propicia a articulação? Não. Não propicia. Porque toda a ação que a política de Assistência for desenvolver na área da infância deveria ser passado por este Conselho. Mas essa não é a prática do Conselho de Assistência, e nem de Conselho nenhum. O Conselho da Educação que trabalha quase que exclusivamente na área da infância, não submete nenhuma decisão ao CMDCA (NÃO GOV III, 1NGIIP29m2).

O conselho da Assistência Social é o mais presente, pois como podemos perceber com o segundo depoimento da entrevistada Não Gov I, seus representantes não governamentais estão vinculados às instituições assistenciais, e a representação governamental da Assistência Social é composta por três membros, enquanto que para a Educação e a Saúde consta apenas um representante no CMDCA/Londrina. Além disso, O CMAS e o CMDCA têm suas sedes localizadas no mesmo espaço, o que facilita a comunicação entre eles.

Assim, a articulação entre conselhos ainda encontra muitos entraves que estão relacionados à fragmentação das políticas e nem mesmo a participação de “assentos” de uma política em outra estão garantidos.

Sobre a articulação entre Conselhos Londrinenses a Conselheira GOV III lembra que:

*[...] tentamos algumas vezes. A integração não existia como um modo de funcionamento. Claro que quando a gente ia debater, ‘abro ou não abro uma escola de educação infantil, registro e não registro é obvio que a Assistência discutia com a Educação, qual era o conhecimento que ela tinha etc... e isso ia para o Conselho. Do Conselho da Assistência para o Conselho da Criança, do Conselho da Criança para o Conselho da Saúde quando era caso de atendimento em hospitais, quando era drogadição. **Que não era uma integração, mas era a necessidade da complementaridade do saber.** E algumas iniciativas nós tivemos, que foi de reunir presidentes dos conselhos todos, da saúde, da habitação, da cultura, da assistência, fazer reuniões com os presidentes de conselhos. Chegamos a fazer a proposição de um evento sobre conselhos, sobre articulação, mas não houve tempo, o palestrante na época não podia vir e a gente já estava no fim do governo e a gente não conseguiu fazer. Porque a articulação era em torno de programas que precisaria de aprovação e de conhecimento das outras áreas. Então, eu acho que as ações eram muito pontuais. Acho que a integração nessa área, não propriamente dos conselhos, porque conselho aprova os orçamentos, mas foi na elaboração do Orçamento Criança. Porque daí o Conselho de Saúde tinha que aprovar o orçamento criança, assim como o da Educação, e da Assistência, enfim (GOV III, 1aGIIP13m2, grifos nossos).*

As múltiplas articulações entre os conselhos devem visar a negociação de interesses conflitantes, que permitam a formação de consensos e de alianças. Dessa forma, as

questões consideradas comuns entre as políticas podem ser pensadas de forma conjunta rumo à consolidação de planos integrados entre as políticas setoriais em uma perspectiva intersetorial.

Essas articulações podem contribuir para a mobilização da população, em prol de decisões políticas, aumentando o controle das ações estatais e ampliando as políticas públicas para o atendimento das necessidades dos cidadãos.

Neste sentido, o que se pretende aqui, não é desconstruir a conquista das políticas setoriais, e sim, pensar em planos integrados, com ações específicas para cada área, criando espaços de integração para que as políticas possam se articular. Além disso, torna-se imprescindível fortalecer o CMDCA enquanto espaço privilegiado para a articulação entre as políticas setoriais no enfrentamento a situações complexas, como o da violência, e para discussões referentes à proteção de crianças e adolescentes.

A garantia de uma articulação entre Conselhos pode se dar pela constituição de comissões e fóruns integrados por representantes de diversos conselhos, que passam a fazer discussões integradas das políticas. Essas discussões poderiam tomar como ponto de partida a negociação de indicadores comuns para todas as políticas sociais voltadas para temas específicos e demandas dos segmentos sociais tais como criança e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência (PONTUAL, 2003, p.16).

No entanto ainda existem algumas barreiras a esta formatação, pois

[...] essa articulação entre os Conselhos quando ela parte de um foco, de um segmento desses conselhos, ela cria disputa de poder. E quando cria disputa de poder, disputa de espaço, ela é bem difícil. Houve uma tentativa nesse sentido, mas houve uma insatisfação das pessoas, porque quando você fortalece um conselho de políticas públicas, você tira poder de um outro Conselho. Então, por isso que eu acredito que ele vai ser muito lento na sociedade, ou espontaneamente na sociedade ou experiências pontuais para que consiga se consolidar isso, para que seja mais rápido. A fragilidade para mim é exatamente essa disputa de poder (NÃO GOV II, 3aGIIP19m2)

De acordo com Dagnino, nos discursos referentes aos Conselhos (e que também podem ser observados nas falas de nossas entrevistadas), encontram-se entraves em relação às fragmentações e às setorializações das políticas sociais, o que indica que a participação da sociedade civil nestes espaços ainda tem um caráter limitado e restrito, pois não interferem sobre políticas mais amplas que possam implementar mudanças significativas sobre a vida de seus usuários.

Desse modo, se a disputa de poder é acirrada em Conselhos Setoriais que envolvem apenas uma política, a articulação entre os diferentes Conselhos tende a dimensionar mais amplamente esta disputa, pois, em um mesmo espaço, com um foco específico de discussão, estariam várias instituições, políticas e serviços, discutindo sobre os diferentes interesses. Poderíamos pensar que as dificuldades que encontramos no CMDCA com a representação de várias instituições e políticas que criam dificuldades para a articulação seriam estendidas a um espaço amplo, o que causaria uma série de complicadores para a articulação ao invés de criar canais para ela.

Olha, eu não sei como na prática [a articulação entre conselhos] poderia muito se dar. Eu não sei se... porque tem uma coisa assim, quando reúne um monte de gente, parece que a coisa não anda. Mas é um processo importante (NÃO GOV III, 3NGIIP30m2)..

Por isso mesmo, ao falarmos em articulação entre conselhos e entre políticas públicas é preciso observar que existe uma “precondição para a possibilidade efetiva de articulação entre os conselhos que é a vontade política dos governos e da sociedade civil de fazer dos conselhos instâncias efetivas e reais de democratização da gestão pública” (Pontual, 2003, p. 12).

Assim,

Pelo lado dos governos, uma primeira pista é a necessidade de se ter uma definição clara de que esses canais são importantes para o compartilhamento da gestão e, em segundo lugar, de existir um mecanismo de governo que vá além da gestão que cada secretaria exerce sobre o conselho da sua área. Do lado da sociedade civil, é importante que os movimentos e as organizações não-governamentais tenham a vontade política de, por vezes, sair do seu limite temático — às vezes, corporativo — de ir além da sua área específica de atuação, propondo a constituição de fóruns, de redes e de uma agenda comum mais ampla do que o setor específico ou do tema específico que essa organização da sociedade civil acompanha (PONTUAL, 2003, p.13).

Nesse sentido, os conselhos que lutam pela articulação devem criar canais de comunicação que auxiliem na construção de estratégias e mecanismos de ação para a superação da setorialidade, “para recompor a totalidade da política social e de seus nexos política econômica, na perspectiva de um projeto de desenvolvimento sustentável e inclusivo em nossa sociedade” (RAICHELIS, 2005, p.03).

Recuperar a totalidade política significa interferir na forma como o Estado se organiza rompendo com as velhas barreiras burocráticas e institucionais que se instalaram na política brasileira, e garantir a atuação da sociedade no plano das decisões sobre as políticas públicas. Assim, é preciso investir cada vez mais no envolvimento de toda a população nas discussões realizadas pelos Conselhos gestores.

Diante disso, para recuperar essa totalidade, a aposta articulação intersetorial das políticas para a infância e a adolescência é condição essencial. Essa articulação ocorre quando se formulam planos de ação que integram as políticas setoriais buscando responder as múltiplas dimensões que compõe a violência contra crianças e adolescentes. Assim, uma diversidade de temas devem ser discutidos em fóruns ampliados e na condução de políticas integradas para o combate as violações de direitos.

Quando questionamos às Conselheiras sobre a importância de se ter uma articulação entre os conselhos estas afirmam que,

[...] acho que é. Acho que é uma coisa boa. No entanto, assim como eu falei das políticas públicas os Conselhos também tem que sair dos seus muros. Agora eu acho muito complexo isso, e eu vou te dizer porque. Porque o Conselho ele tem muito a deliberar da sua área. Porque eu imagino o Conselho da Saúde, ou o Conselho da Educação. Então, eles estão preocupados com uma demanda muito próxima da sua área, e eu acho que eles também não expandem. Vamos discutir o desenvolvimento do... ou programas para idosos, ou que fosse a criança e o adolescente. Acho que eles não chegaram a esse ponto da integração (GOV III, 1bGIIP14m2).

Eu não sei se em alguns momentos os conselhos pautasse, por exemplo, o Conselho da Criança com o da Educação, o Conselho da Criança com o da Saúde, a Saúde também. O Conselho da Criança não tem nenhum acesso as deliberações do Conselho da Saúde. Fica sabendo depois que já está implantado. Então, conselho da Criança com outros conselhos, discutindo pautas específicas, pontuais, emergenciais, pelo menos para começar. Porque não existe discussão nenhuma hoje. Talvez fosse uma forma. Até com o próprio conselho da Criança chamando discussões assim importantes que estão hoje mais sendo situações mais difíceis na cidade hoje. [...] Eu não sei como seria. Talvez essa pudesse ser uma possibilidade (NÃO GOV III, 3NGIIP30m2).

Isto significa uma alteração na lógica dos processos decisórios que devem se tornar flexíveis e contar com a cooperação entre os atores sociais. Torna-se condição estabelecer fluxos de comunicação e a integração de sistemas de informação, organizando os serviços de modo que possam ser acessados conforme a necessidade. Para isso, deverão ser formadas comissões intersetoriais, grupos de trabalho, seminários, fóruns, encontros, enfim,

todo e qualquer meio que colabore para facilitar a comunicação entre os conselhos e os gestores das políticas setoriais.

A articulação intersetorial necessita da contraposição à hierarquização das políticas públicas, através da participação popular e de pautas construídas com a contribuição de diversos atores e setores, com vistas a formular estratégias de ação que respondam a complexidade das questões que se apresentam.

Nesse sentido, Maria Brant de Carvalho (1999, p. 27) sugere que “os conselhos previstos nas leis que embasam a nova política de direitos precisam de estruturas facilitadoras de fluxos entre eles”, e para que isso ocorra, ela sugere “uma câmara social que congregue os conselhos setoriais e os conselhos por segmentos, para decisões totalizadoras do social”.

Estas câmaras ou fóruns ampliados de debates entre os conselhos contribuiriam para que a ação pública fosse redirecionada através da construção de consensos e pactuação de compromissos intersetoriais. Isso ocorre porque, as mudanças sociais e econômicas enfrentadas pela população acarretam um conjunto de fatores que requerem ações de abrangência e conteúdo distintos. Assim, considera-se uma abordagem inovadora, quando o objetivo principal é integrar especialidades no enfrentamento de problemáticas que exigem respostas mais complexas.

Sobre a realização de fóruns ampliados de discussão sobre as situações que envolvem crianças e adolescentes nossas entrevistadas afirmam que:

Já se discutiu [a possibilidade de um fórum ampliado para Conselhos] um pouco, conselho de Conselho de Conselhos. Eu acho muito delicado ainda. Não sei se a gente tem uma organização para tanto (GOV III, 4NGIIP33m2).

Houve uma iniciativa de alguns grupos dentro da própria administração, mas a discussão maior, eu acredito que é assim, uma postura, uma administração municipal frente as várias políticas. Para mim, o que se tem que ter é um processo de planejamento conjunto entre as várias políticas, com base nos problemas da população para que você consiga ter... porque são muito fragmentados os Conselhos, tem um monte de Conselhos porque se pensou assim, vamos criar o da juventude, aquele outro, aquele outro e você fragmenta as políticas, você não vai em cima dos problemas gerais que a população tem e quais são os focos de maior risco. Isso gera também uma demanda de atividades que necessitam de maior investimento municipal, mas para você chegar nisso, você vai mexer com o orçamento de varias secretarias e aí você vai criar insatisfações dentro de algumas secretarias. Então, eu acho que é uma construção isso. Hoje no Brasil, e em Londrina, você já tem como consolidar... existiram os Conselhos, se consolidaram em

algumas políticas. [...] Isso eu acredito que já tenha tido um bom avanço, de ter que ter os Conselhos, mas ter um Conselho de Políticas Públicas, ele vai depender de um avanço na sociedade que eu acho que vai ser lento, eu acho que eu não vou ver. Vou ficar velhinha antes de ver. Teria que ser uma política definida por uma administração municipal e implantar completamente [um Conselho] que tenha os vários setores. Um conselho mais amplo que olhem os problemas da sociedade, da comunidade como um todo e planeje em cima disso, em cima dos problemas da população, as vulnerabilidades da população (GOV II, 2a;b,GIIP16m2).

As conselheiras reconhecem a dificuldade e as barreiras postas pela forma como as políticas públicas estão organizadas, e que para a efetiva articulação intersetorial entre conselhos de políticas, ainda temos muitos desafios pela frente. Esta forma de responder as dimensões singulares da totalidade carece de inovações na gestão pública, com a renovação das velhas estruturas organizacionais. Além disso, “requer ainda alterações no desenho institucional do poder do Estado e da ação dos governos” (PONTUAL, 2003, p. 13).

A ampliação dos debates entre conselhos pode conduzi-los para o fortalecimento político de suas decisões:

Acho que seria fundamental. Mas vou dizer porque eu acho importante a articulação dos conselhos, para eles ganharem força política. Você imagina se sete conselhos de uma cidade tivessem um tema gerador, que fosse criança e adolescente, poderia ser. E que isso eles fossem construindo um espaço de diálogo, um espaço de articulação política, nós não teríamos um prefeito que não tivesse que pautar o tema porque os conselhos estariam organizados. Do ponto de vista da força política eu acho muito mais viável a articulação do que do ponto de vista da técnica cartorial que o Conselho tem (GOV III, 1dGIIP14m2).

Assim, a constituição de Fóruns de discussão ampliada deve contribuir para a mobilização da população, bem como para o fortalecimento dos movimentos sociais.

Isso porque, não se pode depositar em um único Conselho “todas as finalidades de democratização das políticas públicas [pois isso significaria], na verdade, praticamente esvaziá-lo” (PONTUAL, 2003, p. 19). Destarte, é preciso investir também no fortalecimento dos movimentos populares e partidos políticos como forma de ampliação das discussões sobre as demandas sociais para toda a sociedade.

Outra autora que corrobora com esta visão é Raichelis (2003). Para ela, existe hoje certo desapontamento para com os Conselhos, que faz ressurgir uma “antiga polarização entre a ênfase na luta institucional, na institucionalização, e a ênfase no processo de mobilização política” (RAICHELIS, 2003, p. 25).

Do mesmo modo, há um discurso que começa a se ampliar e que aponta para uma excessiva valorização dos conselhos como espaços institucionais, em detrimento dos movimentos populares, como se a aposta exagerada nos Conselhos tenha supervalorizado esses espaços, quando não teriam tantas possibilidades quanto propostas.

Em contrapartida, existe uma segunda perspectiva, com a qual concordamos,

[...] que aponta em direção à necessidade de aprofundar as formas de complementaridade entre esses dois processos: o espaço institucional que os conselhos ocupam precisa ser consolidado, aperfeiçoado no sentido de ampliação do seu potencial político; ao mesmo tempo, é preciso reforçar a importância e as estratégias de articulação entre o campo institucional e a luta política mais ampla, a mobilização dos movimentos populares que se reorganizam nesse momento. Eu diria que hoje nós temos maior clareza de que os conselhos não substituem o movimento popular; não substituem e não podem substituir o papel dos partidos políticos; não podem substituir o papel dos sindicatos, enfim, das organizações e instituições de representação política (RAICHELIS, 2003, P. 25).

É sob esta perspectiva que acreditamos no crescimento desses espaços e vemos nele possibilidades. Obviamente, estudá-los nos dá a dimensão do número de barreiras a serem enfrentadas para que eles se tornem efetivamente democráticos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na condução das políticas públicas voltadas para o atendimento de crianças e adolescentes, visando o enfrentamento das violações de direitos, é preciso observar que a violência é composta por múltiplas causas e dimensões. Assim, identificar os fatores estruturais e culturais subjacentes a ela torna-se fundamental para dar margem à elaboração de estratégias que permitam modificar padrões sociais e culturais dispostos em nossa sociedade.

As conselheiras que fizeram parte desta pesquisa, como membros do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, demonstraram compreender que a violência contra crianças e adolescentes não se resume àquela que deixa marcas físicas, pois ela é resultado de qualquer ato ou omissão que possa ferir a dignidade, o respeito, a vida e a liberdade deste segmento da população.

No entanto, para o enfrentamento da violência de modo a responder todas as suas determinações, é preciso enfrentar o modelo das políticas sociais que no Brasil foram construídas de forma fragmentada, no seio de um Estado patrimonialista, centralizador e excludente.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente, os movimentos sociais que lutavam pelos direitos de crianças e adolescentes e pela democratização das ações e decisões coletivas, criou-se nestas legislações a garantia da prioridade absoluta para este segmento, com primazia de ações ofertadas pelas políticas públicas, sob a responsabilidade do Estado.

Portanto, todos nós somos responsáveis pela defesa dos direitos da criança e do adolescente. Para que os direitos se objetivassem e as políticas públicas fiscalizadas pela sociedade, foram garantidos espaços decisórios, com atribuições de formular e controlar a execução de políticas voltadas para crianças e adolescentes. Este espaço é o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA).

Destarte, no combate a violência contra crianças e adolescentes, enquanto fenômeno multicausal e multidimensional, os diversos atores que compõem as políticas setoriais públicas, precisam ser envolvidos na construção do plano de enfrentamento e na implementação de políticas voltadas para tal finalidade.

Neste sentido, o CMDCA, enquanto órgão responsável pela condução das ações voltadas para crianças e adolescentes, precisa assumir a responsabilidade de articular os

diferentes conselhos e segmentos das políticas intersetoriais na organização e fortalecimento de estratégias de proteção, promoção dos direitos de crianças e adolescentes.

Assim, cabe ao CMDCA o papel essencial de colocar na pauta dos debates os representantes de todos os órgãos e instituições que atuam direta ou indiretamente com crianças e adolescentes, no intuito de buscar soluções às demandas apresentadas na área da criança e do adolescente no município. Tal ação deve ser realizada ainda em parceria com os integrantes do Sistema de Garantia de Direitos através de ações articuladas que mantenham a população infanto-juvenil salvo de qualquer ameaça ou violação de seus direitos.

Sabe-se ainda, que os conselhos assumem prerrogativas de fiscalizar e controlar os poderes instituídos e, por isso, um dos desafios postos aos conselhos é o enfrentamento de estruturas tradicionais de gestão política, em que a implementação de instâncias de tomada de decisão, como os Conselhos, estão ainda atrelados à burocracia estatal.

Destarte, ao se observar as estruturas de poder e buscar formas de equacioná-las, é imprescindível trabalhar na qualificação dos conselhos, tornando-os espaços de participação e controle democrático, afastando-os do papel que, por vezes ainda, exercem de instrumento legitimação de ações políticas de governo.

O que vimos no CMDCA de Londrina é que a relação de parcerias existente entre público e privado interfere nos momentos de decisão principalmente no tocante ao orçamento público. Assim como se têm observado em outras experiências, há uma espécie de “confluência perversa” (Dagnino, 2002) entre projetos sociais e políticos divergentes, que perpassam os Conselhos principalmente quando diz respeito a orçamento público.

Na maioria das vezes o orçamento é preparado por secretarias específicas e apenas aprovado pelos Conselhos, o que compromete a implementação das ações propostas pelos referidos Conselhos, na medida em que sem orçamento nada pode ser feito no interior dos trâmites burocráticos do Estado.

Cabe ressaltar que o CMDCA de Londrina se fortaleceu na perspectiva do controle social por meio do acompanhamento do Orçamento Criança e Adolescente – OCA através das apresentações realizadas pelas Políticas Setoriais sobre as atividades destinadas para crianças e adolescentes.

O que percebemos é que a questão do orçamento surgiu nas discussões do CMDCA/Londrina, mas ainda é preciso uma maior qualificação dos conselheiros para que o tema sobre orçamento público seja compreendido e assumido como uma responsabilidade de

todo os conselhos que têm no horizonte de suas atribuições a proposição de ações, a deliberação e o controle dos gastos públicos.

Assim, em face de heterogeneidade dos representantes da sociedade civil na composição dos Conselhos, cresce a necessidade de qualificá-los e instrumentalizá-los para que os mesmos possam participar ativamente do processo de construção da direção social e política das entidades sociais que representam os movimentos sociais e diferentes segmentos da população.

Nas falas dos entrevistados encontramos elementos que confirmam a permanência de relações de poder diretamente ligadas ao financiamento de serviços e a tomada de decisões que definem e orientam as práticas e as ações políticas.

Outro aspecto relevante diz respeito à aproximação entre as políticas públicas no interior do CMDCA. Como vimos, nos registros do Plano Municipal de Atenção à criança e ao adolescente a afirmativa é de que as políticas buscam a articulação, no entanto, o que ocorre é uma aproximação entre elas, ao mesmo tempo em que as ações voltadas para crianças e adolescentes ficam restritas ao isolacionismo das políticas setoriais, pois em sua maioria, cada uma delas realiza ações voltadas para os aspectos correspondentes à setorialidade de sua política.

O que se pode perceber é que embora se evidenciem evoluções na condução da tomada de decisões e do controle social sobre os serviços voltados para a criança e o adolescente, as decisões dos órgãos colegiados ainda estão bastante atreladas às relações de poder, na medida em que alguns membros do conselho têm domínio de informações e maior facilidade em utilizar os recursos administrativos e burocráticos disponíveis pelo poder constituído. Um exemplo concreto é o uso dos regimes de parceria que, na maioria das vezes, determinam uma prevalência do público financiando o privado por meio de parcerias, o que nem sempre estão correlacionados com o interesse coletivo.

Os limites apresentados pelos conselhos estão ainda muito relacionados à forma como o nosso país tem organizado setorialmente suas políticas ao longo da história, ou seja, sem investimentos satisfatórios. Por isso mesmo, torna-se fundamental uma articulação das políticas públicas representadas no interior do Conselho de Direitos, com os Conselhos de Políticas (assistência social, saúde e educação) para o fortalecimento de ações que respondam as demandas populacionais.

Entretanto, muito além de tipificar os sujeitos envolvidos neste espaço como bons ou maus representantes, é mister reconhecer os avanços importantes que ocorreram na articulação entre as políticas públicas, mesmo que germinalmente. Na gestão estudada, os

membros do conselho lutaram pela modificação na Lei que regulamentava a composição da representação da sociedade civil organizada no conselho.

Ao propor a modificação na Lei os conselheiros depositaram nessa nova dinâmica as esperanças de que, na próxima gestão, os representantes das instituições poderiam participar mais ativamente das reuniões do CMDCA. No entanto, é preciso reconhecer que apenas a legitimação deste espaço por meios legais, não garante a participação social da sociedade nas deliberações das políticas públicas.

A importância do fortalecimento da sociedade civil, nas interações entre os sujeitos que participam de espaços decisórios, está na possibilidade de contribuir para a construção de uma nova cultura. As tomadas de decisões serão necessariamente democráticas de modo a corresponder aos interesses coletivos. Para tanto, se faz urgente uma mudança efetiva nos processos decisórios, em que os sujeitos sociais envolvidos busquem superar suas diferenças e invistam na construção de objetivo comum, na perspectiva da proteção para crianças e adolescentes.

Para que isso ocorra, ainda é preciso maior investimento nas interlocuções com os movimentos sociais e maior aproximação da sociedade civil dentro destes espaços, ou seja, “a mudança vem desde que a sociedade seja capaz de se mobilizar e garantir que nestes espaços passem decisões sobre as políticas públicas, passem as decisões sobre os recursos públicos e sobre as estratégias que vão orientar o Estado” (BAVA, 2005, p.36).

Para que as deliberações do CMDCA sejam efetivamente democráticas, o processo de tomada de decisão depende de uma modificação na cultura política desenvolvida pelos sujeitos envolvidos. Aqueles que estão no processo de decisão sobre o destino das políticas públicas e, conseqüentemente dos recursos que elas envolvem, precisam organizar as políticas de acordo com as necessidades do coletivo, superando aspectos enraizados nos espaços decisórios que ainda nos deixam distantes da democracia em seu sentido literal.

REFERÊNCIAS

- ADORNO, S. Exclusão socioeconômica e violência urbana. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 4, n. 8, p. 84-135, jul./dez. 2002.
- ALBUQUERQUE, M. C. Mobilização da sociedade e os impasses da participação nos Conselhos. In: SOUTO, A. L. S.; PAZ, R. (Org.). **Seminário Articulação entre os Conselhos Municipais**: anais. São Paulo, Instituto Pólis / Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2003. Caderno 12.
- ALENCAR, M.M.T.de. Transformações econômicas e sociais no Brasil dos anos 1990 e seu impacto no âmbito da família. In: SALES, M. A.; MATOS, M. C. de; LEAL, M. C. (Org.) **Política social, família e juventude**: uma questão de direitos. São Paulo: Cortez, 2004.
- ANDI. Agência de Notícias do Direito da Infância. **Direitos, infância e agenda pública**: uma análise comparativa da cobertura jornalística latino-americana. Rede ANDI América Latina. Brasília: ANDI, 2006.
- AQUINO, L. M. C. **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. IPEA, 2006.
- ARENDT, H. **Sobre a Violência**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.
- ARIÈS, P. **História social da criança e da família**. Tradução de Dora Flaksman. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- ARREGUI, C. C. et al. **Assistência social**: controle social e política pública. São Paulo: Instituto Pólis, 2007. Caderno 30.
- AURÉLIO. **Mini-dicionário Aurélio**. 7. ed. São Paulo: Ed Positivo, 2008.
- AVANCINI, E. **Trabalho em Rede**: condição para a consolidação do Programa Sentinela no Município de Cascavel – Pr. 2006. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2006.
- AZEVEDO, M. A; GUERRA, V. N. A. **Infância e violência doméstica**: fronteiras do conhecimento. 3. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2000.
- BADINTER, E. **Um amor conquistado**: o mito do amor materno. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985.
- BALCÃO, Nilde; TEIXEIRA, Ana Claudia (Org.) **Controle social sobre o orçamento público**. São Paulo, Instituto Pólis, 2003. Publicações Pólis 44.
- BAPTISTA, M. V.; VALENÇA, M. M.; PEZOTI, R. H. **Uma aproximação ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do município de São Paulo**. São Paulo, Instituto Pólis / Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2002. Caderno 07.

BAVA, S. C. Os Conselhos como instrumentos da sociedade civil. In: CARVALHO, M. C. A.; TEIXEIRA, A. C. (Org.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Polis, 2000. p. 68-70. (Publicações Polis)

BAVA, S. C. Mobilização da sociedade e os impasses da participação nos Conselhos. In: SOUTO, A. L. S.; PAZ, R. (Org.). **Seminário Articulação entre os Conselhos Municipais: anais**. São Paulo, Instituto Pólis / Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2003. Caderno 12. p.52-55.

BAVA, S. C. Democracia e participação. In: TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto, Pólis, 2005. (Publicações Pólis, 47).

BEHRING, E. R. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008a.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social**: fundamentos e história. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008b.

BICUDO, H. **Violência**: o Brasil cruel e sem maquiagem. São Paulo: Editora Moderna, 1994.

BIDARRA, Z. S. **As disputas de projetos políticos na construção das políticas de assistência social**: as experiências dos conselhos municipais de assistência social de Cascavel e de Toledo. 2004. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.

BIERRENBACH, M. I.; BAPTISTA, M. V. **Análise das políticas municipais da criança e do adolescente (2001-2002)**. São Paulo: Instituto Polis/ Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2004. Caderno 23.

BOURDIEU, P. Uma imagem ampliada. In: A DOMINAÇÃO Masculina. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 1998. p. 13-67.

BOURGUIGNON, J. A. **Concepção de Rede Intersetorial**. 2001. Disponível em: <<http://www.uepg.br/nupes/intersetor.htm>>. Acesso em: 20 maio 2008.

BOURGUIGNON, J. A. Concepção de Rede Intersetorial de Atendimento à Criança e Adolescente. In: LAVORATTI, C. (Org.). **Programa de Capacitação permanente na área da infância e da adolescência**: o germinar de uma experiência coletiva. Ponta Grossa: Ed UEPG, 2007. p. 245-251.

BRASIL. **Exploração sexual comercial de crianças e adolescentes e tráfico para os mesmos fins: contribuições para o enfrentamento a partir de experiências em Corumbá-MS**. Silva, A. S; Sema, E; Kassar, M. de C. M. (Org.). Brasília : OIT, 2005.

BRASIL. **Código Civil de 1916**. Lei Nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/103251/codigo-civil-de-1916-lei-3071-16>>.

BRASIL. **Lei nº 4.121 de 27 de agosto de 1962**. Altera o Código Civil de 1916. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/42/1962/4121.htm>>.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei nº 8069 de 13 de junho de 1990.

BRASIL. **Lei Nº 8.742, de 7 de Dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. 1994.

BRASIL. **Código Civil de 2002**. Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/2002/L10406.htm>>.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Violência intrafamiliar**: orientações para prática em serviço. Secretaria de Políticas de Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2001a.

BRASIL, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA. **Diretrizes Nacionais para a Política de Atenção Integral à Infância e à Adolescência**. Secretaria de Estados dos Direitos Humanos, Brasília, 2001b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS. Guia de Orientação Nº 1**. (1ª Versão). Brasília, DF, 2009.

BRASIL. **Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Infanto-Juvenil**. 3. ed. Brasília: SEDH/DCA, 2002.

BRASIL. Presidência da República **GUIA ESCOLAR: métodos para identificação de sinais de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes**. SANTOS, B. R. et al. 2. ed. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos e Ministério da Educação, 2004.

CAMPOS COELHO, E. A criminalidade violenta urbana. Série Estudos, Rio de Janeiro, luperj, 1987. In: MINAYO, M. C. de S.; SOUZA, E. R. de: **Violência e saúde como um campo interdisciplinar e de ação coletiva**. História, Ciências, Saúde: Manguinhos, volume IV, 513-531, nov. 1997-fev. 1998.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CARVALHO, M.C.B. Gestão Social: alguns apontamentos para o debate. In: GESTÃO Social: uma questão em debate. São Paulo: EDUC, IEE, 1999. p.19-30.

CASTRO, J. A.; AQUINO, L. **Juventude e Políticas Sociais no Brasil**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasília, abr. 2008.

CERQUEIRA, G. A violência na boca do povo. Porto Alegre, Ed. Sérgio Fabris, 1987. In: MINAYO, M. C. de S.; SOUZA, E. R. de: **Violência e saúde como um campo interdisciplinar e de ação coletiva**. História, Ciências, Saúde: Manguinhos, v. 4, 513-531, nov. 1997-fev. 1998.

CHAUÍ, M. Considerações sobre a democracia e os obstáculos à sua concretização. In: TEIXEIRA, A. C. C. (Org.) **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto, Pólis, 2005. p. 23-30. (Publicações Pólis, 47).

CHILDHOOD. Instituto WCF-Brasil. **Refazendo laços de proteção: ações de prevenção ao abuso e à exploração sexual comercial de crianças e adolescentes** : manual de orientação para educadores. São Paulo : CENPEC, 2006.

CLAUDINO, C.S. **As Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Potencial Deliberativo do CMDCA em Questão: quer um conselho?** 2007. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

COÊLHO, A. B. S. R. Política de Proteção à Infância e adolescência e descentralização. **Serviço Social e Sociedade**, v. 20, n. 60, p. 92-105, jul./1999.

CONANDA . Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Brasília, 2001.

CONANDA. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Referenciais e Orientações Básicas para Realização da 8ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Brasília, 2009p.

COSTA, A. C. G. **É possível mudar: a criança, o adolescente e a família na Política Social do Município**. São Paulo: Malheiros Editora, 1993. (Série Direitos da Criança)

COSTA, A. M. A. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: entre a ampliação dos Direitos Sociais e a Legitimação das decisões Governamentais**. 2004. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2004.

COSTA, Lucia Cortes da. **Os impasses do estado capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2006.

COSTA, L. C; MANDALAZZO, S.S.N. Política Social: o atendimento de crianças e adolescentes no Brasil. In: LAVORATTI, C. (Org.). **Programa de Capacitação Permanente na área da infância e da adolescência: o germinar de uma experiência coletiva**. Ponta Grossa: Ed. UEPG, 2007. p. 95-112.

CORREIA, Maria Valéria Costa. **Desafios para o Controle Social: subsídios para a capacitação de conselheiros de saúde**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

COUTO, B. R. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** 3. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

CUNHA, E. P; CUNHA, E.S.M. Políticas Públicas Sociais. In: CARVALHO, A. et al. (Org.). **Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. p. 11-26.

DANIEL, C. Conselhos, Esfera Pública e Co-gestão. In: CARVALHO, M. C. A; TEIXEIRA, A. C. (Org.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Polis, 2000. (Publicações Polis).

DAGNINO, E. **Os Anos 90: politica e sociedade no Brasil**. Sao Paulo: Brasiliense, 1994.

DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista:** noções de política social participativa. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

DIGIÁCOMO, M. J. Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente: transparência de seu funcionamento como condição indispensável à legitimidade e legalidade de suas deliberações. In: LAVORATTI, C. (Org.). **Programa de Capacitação permanente na área da infância e da adolescência:** o germinar de uma experiência coletiva. Ponta Grossa: Ed UEPG, 2007. p. 113-122.

DIGIÁCOMO, M. J. **O desafio da Rede.** Artigo para Rede Pró-Menino em 27 de agosto de 2009. Disponível em: <<http://www.promenino.org.br/Ferramentas/DireitosdasCriancaseAdolescentes/tabid/77/ConteudoId/40e8215b-967e-48b9-a432-3709207e91eb/Default.aspx>>. Acesso em: 08 nov. 2009.

DOWBOR, In: CARVALHO, M.C.B. (Org.). **Gestão Social:** uma questão em debate. São Paulo: EDUC, IEE, 1999.

DOWBOR, L. **Desafios da desigualdade.** Programa exibido pela TV-PUC. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo. 04 de dezembro de 2008. Disponível em: <<http://www.dowbor.org/videos.asp>>. Acesso em: 15 maio 2009.

ENGELS, F. A situação da classe trabalhadora na Inglaterra. Lisboa, Ed. Presença, 1974. In: MINAYO, M. C. de S. e SOUZA, E. R. de: **Violência e saúde como um campo interdisciplinar e de ação coletiva.** História, Ciências, Saúde: Manguinhos, volume IV, 513-531, nov. 1997-fev. 1998.

FALEIROS, V. P; FALEIROS E. T. S. (Coord.). **Circuitos e Curto Circuitos:** atendimento, defesa e responsabilização do abuso sexual contra crianças e adolescentes. São Paulo: Veras Editora, 2006.

FALEIROS, V., FALEIROS, E. S. **Escola que Protege: Enfrentando a violência contra crianças e adolescentes.** Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, edição eletrônica, 2007.

FARIA, H.; MOREIRA, A.; VERSOLATO, F. (Org.) **Você quer um bom conselho?** Conselhos municipais de cultura e cidadania cultural. São Paulo: Instituto Polis, 2005. (Publicações Pólis 48).

FILHO, B. J. D. Programas e Ações Integradas: por onde caminhar. In: SILVA, L. A. P. E (Org.) **Gestão da Política da Infância e da Adolescência no Brasil.** Programa Prefeito Amigo da Criança e as Possibilidades de Transformação. Coleção Compromisso é Ação. Fundação ABRINQ, 2005.

FILHO, C. M. **Violência das Massas no Brasil.** São Paulo: Editora Global, 1986.

FUNDAÇÃO ABRINQ. **12 Passos para Apuração do Orçamento Criança:** manual de apuração do orçamento criança em prefeituras. São Paulo, 2007.

GIFONE, R. Formação para o exercício da política. In: SOUTO, A. L. S.; PAZ, R.(Org.). **Seminário Articulação entre os Conselhos Municipais**: anais. São Paulo, Instituto Pólis / Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2003. p. 67-69. Caderno 12.

GOHN, M. G. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. **O papel dos conselhos gestores na gestão urbana**. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/urbano/gohn.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2009.

GOLDANI, A. M. Famílias gênero e política: famílias nos anos 90 e seus desafios como fator de proteção. **Revista Brasileira de Estudos da População**, v. 19, n.1, p. 29-47, jan./jun. 2002.

GOMES, Romeu. Análise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa. In: MINAYO, M.C.S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

GROUP FOR THE CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD. **Semantics or Substance? Towards a shared understanding of terminology referring to the sexual abuse and exploitation of children**. NGO - Subgroup Against the Sexual Exploitation of Children, January 2005.

GUEDES, O. **Orçamento**: leitura comparada 2004/2005. São Paulo: Instituto Polis/Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2005. Caderno 24.

GUERRA, V. N. de A. **Violência de Pais contra Filhos**: a tragédia revisitada. 6. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

HUNTINGTON, S. Political order in changing societies. Nova York, New Heaven, 1968. In: MINAYO, M. C. de S.; SOUZA, E. R. de: **Violência e saúde como um campo interdisciplinar e de ação coletiva**. História, Ciências, Saúde: Manguinhos, volume IV, 513-531, nov. 1997-fev. 1998.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. **Relações sociais e serviço social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico - metodológica. 14. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

IAMAMOTO, M. V. **Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

INBRAPE. Instituto Brasileiro de Estudos e Pesquisas Sócio-Econômicos S/S Ltda. **Diagnóstico da realidade das crianças e dos adolescentes do município de Londrina /PR**. Relatório de assessoria técnica – Caderno III. Londrina, 2008.

INOJOSA, R. M. Sinergia entre políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. **Cadernos FUNDAP**, n. 22, p.102-110, 2001.

JUNQUEIRA, L. A. P. Descentralização e intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: FGV, n. 32, v.2, p. 11-22, mar./abr. 1998.

JUSBRASIL. Notícia. **Seminário discute trabalho infantil artístico.**

<<http://www.jusbrasil.com.br/noticias/1505032/seminario-discutira-trabalho-infantil-artistico-e-no-futebol>>.

KAYANO, J.; SÍCOLI, J. L.(Org.). **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.

KAYANO, J.; TEIXEIRA, A. C. C.; TATAGIBA, L. **Saúde**: controle social e política pública. São Paulo: Instituto Pólis, 2007. Caderno 29.

LACRI. Laboratórios de Estudos da Criança. **A ponta do Iceberg**. Universidade de São Paulo (USP). Instituto de Psicologia (IP). Departamento de Psicologia da Aprendizagem, do Desenvolvimento e da Personalidade (PSA). Disponível em:
<<http://www.ip.usp.br/laboratorios/lacri/iceberg.htm>>. Acesso em: 20 jun. 2008.

LIBERATI, W. D; CYRINO, P. C. B. **Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente**. Malheiros Editores LTDA: São Paulo – SP, 2003.

LONDRINA. Prefeitura de Londrina. **Lei orgânica do município de londrina**. Promulgada em 5 de abril de 1990.

LONDRINA. Prefeitura de Londrina. Lei nº 4.897 de 17 de dezembro de 1991. Cria o Fundo Municipal de Saúde. Londrina, PR, 1991.

LONDRINA. Prefeitura do Município de Londrina. **Lei Nº 4.911 de 27 de Dezembro de 1991**. Institui o Conselho Municipal de Saúde e dá outras providências. Londrina-PR, 1991b.

LONDRINA. Prefeitura de Londrina. Lei nº 6007, de 23 de dezembro de 1994. Cria o Conselho Municipal de Assistência Social. Londrina, PR, 1994.

LONDRINA. Prefeitura de Londrina. Lei Municipal nº 9.012 de 23 de dezembro de 2002. Cria o Sistema de Ensino Municipal de Londrina. Londrina, PR, 2002.

LONDRINA. Prefeitura de Londrina. Lei nº 9.185, de 2 de outubro de 2003. Altera a Lei nº6007 de 23 de dezembro de 1994. **Diário Oficial do Município de Londrina**, ano VI, nº499, 03/10/2003, Londrina, PR, 2003.

LONDRINA. Prefeitura de Londrina. Lei nº 9.678, de 20 de dezembro de 2004. Dispõe sobre a Política Municipal de Atendimento aos Direitos da Criança do Adolescente, estabelece normas para sua adequada aplicação e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Londrina**, ANO VIII, n.º 620, 28 de dezembro de 2004. Londrina, PR, 2004a.

LONDRINA. Secretaria Municipal de Saúde. **Relatório Anual de Gestão da Saúde - Ano 2004**. http://saude.londrina.pr.gov.br/relatorios_gestao/downloads_site_relatoriosgestao_2008/relatorio_gestao_2004.pdf. Autarquia Municipal de Saúde. Conselho Municipal de Saúde, 2004b.

LONDRINA. **Lei no 9.678, de 20 de dezembro de 2004.** Dispõe sobre a Política Municipal de Atendimento aos Direitos da Criança e do Adolescente, estabelece normas para sua adequada aplicação e dá outras providências. Londrina, 2004c.

LONDRINA. Secretaria Municipal de Saúde. **Relatório Anual de Gestão da Saúde - Ano 2005.** http://saude.londrina.pr.gov.br/relatorios_gestao/downloads_site_relatoriosgestao_2008/relatorio_gestao_2005.pdf. Autarquia Municipal de Saúde. Conselho Municipal de Saúde, 2005.

LONDRINA. Secretaria Municipal de Saúde. **Relatório Anual de Gestão da Saúde - Ano 2006.** http://saude.londrina.pr.gov.br/relatorios_gestao/downloads_site_relatoriosgestao_2008/relatorio_gestao_2006.pdf. Autarquia Municipal de Saúde. Conselho Municipal de Saúde, 2006a.

LONDRINA. **Lei Municipal nº 9.989, de 07 de julho de 2006.** Autoriza o Poder Executivo a destinar recursos a título de auxílios a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos que atuam nas áreas de Assistência Social, Saúde e Educação. Pub. JOML Nº 767, DE 13/07/2006. 2006b.

LONDRINA. Secretaria Municipal de Saúde. **Relatório Anual de Gestão da Saúde - Ano 2007.** http://saude.londrina.pr.gov.br/relatorios_gestao/downloads_site_relatoriosgestao_2008/relatorio_gestao_2007.pdf. Autarquia Municipal de Saúde. Conselho Municipal de Saúde, 2007.

LONDRINA. Prefeitura de Londrina. Lei nº 10.211 de 27 de abril de 2007. Altera a Lei nº 6007 de 23 de dezembro de 1994. **Diário Oficial do Município de Londrina**, ano X, nº 846, 30/04/2007, Londrina, PR, 2007b.

LONDRINA. Prefeitura do Município. Secretaria Municipal de Saúde. **Plano municipal de saúde 2006-2007.** Prefeitura do Município. Secretaria Municipal de Saúde; Londrina, PR: [s.n], 2007c.

LONDRINA. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Resolução nº 013/2007.** Londrina, 2007d.

LONDRINA. **Lei nº 10.275 de 16 de julho de 2007.** Reestrutura o Sistema Municipal de Ensino de Londrina e o Conselho Municipal de Educação de Londrina, instituídos pela Lei nº 9.012, de 23 de dezembro de 2002. Londrina, 2007e.

LONDRINA. **Decreto nº 276 de 30 de abril de 2007.** Regulamenta a elaboração do Orçamento Criança e o encaminhamento das deliberações do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente na elaboração das peças orçamentárias. Publicado no Jornal Oficial do Município nº 850, em 15 de maio de 2007f.

LONDRINA. **Lei nº 10.010, de 17 de Julho de 2006.** Dispõe sobre as Diretrizes para a Elaboração da Lei Orçamentária do Município de Londrina para o exercício de 2007 e dá outras providências. Londrina, 2007g. 213

LONDRINA. Prefeitura de Londrina. Secretaria Municipal de Saúde. **Unidades da Autarquia Municipal de Saúde**. Disponível em: <<http://home.londrina.pr.gov.br/homenovo.php?opcao=ubs/centro>>. Acesso em: 12 nov. 2008. Londrina, 2008a.

LONDRINA. Prefeitura de Londrina. **Perfil 2008**. Secretaria de Planejamento. 33. ed. 2008b.

LONDRINA. Mirem-se. Notícia publicada pelo **Jornal PT Londrina**. Disponível em: <<http://www.ptlondrina.org.br/noticias/mirem-se>>. Acesso em: 15 out. 2008. Londrina, 2008c.

LONDRINA. Ação discute a violência sexual em escolas municipais. Notícia publicada pelo **Jornal PT Londrina**. Disponível em: <<http://www.ptlondrina.org.br/noticias/a-o-discute-a-viol-ncia-sexual-em-escolas-municipais>>. Acesso em: 15 out. 2008. Londrina, 2008d.

LONDRINA. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Ata da reunião do CMDCA de 20 de março de 2008**. Londrina, 2008e. Disponível em: <<http://home.londrina.pr.gov.br/homenovo.php?opcao=reunioes&item=atas>>. Acesso em: 07 maio 2010.

LONDRINA. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Ata da reunião do CMDCA de 17 de julho de 2008**. Londrina, 2008f. Disponível em: <<http://home.londrina.pr.gov.br/homenovo.php?opcao=reunioes&item=atas>>. Acesso em: 07 maio 2010.

LONDRINA. **Lei nº 10.277, de 17 de julho de 2007**. Dispõe sobre as Diretrizes para a Elaboração da Lei Orçamentária do Município de Londrina para o exercício de 2008 e dá outras providências. Londrina, 2008g.

LONDRINA. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Ata da reunião do CMDCA de 17 de abril de 2008**. Londrina, 2008h. Disponível em: <<http://home.londrina.pr.gov.br/homenovo.php?opcao=reunioes&item=atas>>. Acesso em: 07 maio 2010.

LONDRINA. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Ata da reunião do CMDCA de 04 de setembro 2008**. Londrina, 2008i. Disponível em: <<http://home.londrina.pr.gov.br/homenovo.php?opcao=reunioes&item=atas>>. Acesso em: 07 maio 2010.

LONDRINA. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Ata da reunião do CMDCA de 06 de novembro 2008**. Londrina, 2008j. Disponível em: <<http://home.londrina.pr.gov.br/homenovo.php?opcao=reunioes&item=atas>>. Acesso em: 07 maio 2010.

LONDRINA. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Ata da reunião do CMDCA de 03 de abril de 2008**. Londrina, 2008k. Disponível em: <<http://home.londrina.pr.gov.br/homenovo.php?opcao=reunioes&item=atas>>. Acesso em: 07 maio 2010.

LONDRINA. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Ata da reunião do CMDCA de 16 de outubro de 2008**. Londrina, 2008k. Disponível em: <<http://home.londrina.pr.gov.br/homenovo.php?opcao=reunioes&item=atas>>. Acesso em: 07 maio 2010.

LONDRINA. Prefeitura de Londrina. **Conselhos Municipais**. Disponível em: <<http://home.londrina.pr.gov.br/homenovo.php?opcao=conselho>>. Acesso em: 18 mar. 2009a.

LONDRINA. Prefeitura de Londrina. **Conselho Municipal da Assistência Social**. Disponível em: <<http://home.londrina.pr.gov.br/homenovo.php?opcao=cmas>>. Acesso em: 18 mar. 2009b.

LONDRINA. Prefeitura de Londrina. **Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Disponível em: <<http://home.londrina.pr.gov.br/homenovo.php?opcao=cmdc>>. Acesso em: 18 mar. 2009c.

LONDRINA. Prefeitura de Londrina. **Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente: representantes**. Disponível em: <<http://home.londrina.pr.gov.br/homenovo.php?opcao=cmdc&item=conselheiros#>>. Acesso em: 18 mar. 2009d.

LONDRINA. Prefeitura de Londrina. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Regimento Interno**. Aprovado em 09 de fevereiro de 2006. Disponível em: <<http://home.londrina.pr.gov.br/homenovo.php?opcao=cmdc&item=regimentointernocmdca>>. Acesso em: 18 mar. 2009e.

LONDRINA. Prefeitura de Londrina. Secretaria Municipal Educação. **Rede de Educação do Município de Londrina**. Disponível em: <http://home.londrina.pr.gov.br/homenovo.php?opcao=redensino&item=unidades_escolares>. Acesso em: 13 mar. 2009. Londrina-PR, 2009f.

LONDRINA. Prefeitura de Londrina. Secretaria Municipal de Assistência Social. **Composição da Secretaria de Assistência Social**. Disponível em: <<http://home.londrina.pr.gov.br/homenovo.php?opcao=assistenciasocial&item=equipe>>. Acesso em: 12 jan. 2009. Londrina-PR, 2009g.

LONDRINA. **Ação discute a violência sexual em escolas municipais**. Notícia publicada no site PT Londrina. Disponível em: <<http://www.ptlondrina.org.br/noticias/a-o-discute-a-violencia-sexual-em-escolas-municipais>>. Acesso em: 23 maio 2009. Londrina, 2009h

LONDRINA. **Londrina tem ações avançadas contra trabalho infantil**. Notícia publicada no site PT Londrina. Disponível em: <<http://www.ptlondrina.org.br/noticias/londrina-tem-a-es-avan-adas-contratrabalho-infantil>>. Acesso em: 23 maio 2009. Londrina, 2009i.

LONDRINA. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Edital n.º 01/2009 – CMDCA – Londrina**. Edital de convocação para a VII Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Londrina, 2009j.

LONDRINA. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Plano Municipal das Políticas de Atenção à Criança e ao Adolescente**. Londrina, 2009k. 215

LONDRINA. Prefeitura de Londrina. **Perfil 2009**. Secretaria de Planejamento. 34. ed. 2009l.

LONDRINA. Projeto de Lei encaminhado para a Câmara Municipal. Ofício nº. 271/09, Gabinete do Prefeito. Abril de 2009m.

LONDRINA. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Ata da reunião do CMDCA de 19 de março de 2009**. Londrina, 2009n. Disponível em: <<http://home.londrina.pr.gov.br/homenovo.php?opcao=reunioes&item=atas>>. Acesso em: 07 maio 2010.

LONDRINA. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Ata da reunião do CMDCA de 02 de abril de 2009**. Londrina, 2009o. Disponível em: <<http://home.londrina.pr.gov.br/homenovo.php?opcao=reunioes&item=atas>>. Acesso em: 07 maio 2010.

LONDRINA. **Lei nº 10.514, de 17 de julho de 2008**. Dispõe sobre as Diretrizes para a Elaboração da Lei Orçamentária do Município de Londrina para o exercício de 2009 e dá outras Providências. Londrina, 2009p.

LONDRINA. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Disponível em: <<http://home.londrina.pr.gov.br/homenovo.php?opcao=fundo>>. Acesso em: 07 jan. 2010a.

LONDRINA. **Conselhos Municipais de Londrina**. Disponível em: <<http://home.londrina.pr.gov.br/homenovo.php?opcao=conselho&item=conhecaconselhos>>. Acesso em: 07 jan. 2010b.

LORENZ, K. A agressão, uma história natural do mal. 2. ed., Lisboa, Ed. Moraes, 1979. In: MINAYO, M. C. de S.; SOUZA, E. R. de: **Violência e saúde como um campo interdisciplinar e de ação coletiva**. História, Ciências, Saúde: Manguinhos, volume IV, 513-531, nov. 1997-fev. 1998.

MALTA, S. B. B. **Violência na família: uma matriz da violência na sociedade**. 1. ed. Estado de Alagoas: Prefeitura Municipal de Coruripe, 2002.

MARANHÃO, T. **Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo**. São Paulo, Instituto Pólis / Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2003. Caderno 15.

MARX, K.; ENGELS, F. **Obras escolhidas**. v. 1. São Paulo : Editora Alfa Omega,s/d.

MATEOS, R. J. M. Violencia, salud infanto-juvenil y calidad de vida. In: FUGARETTA, J. C., ROMANO, E. (Comp.). **Nuevas perspectivas interdisciplinarias en violencia familiar**. Buenos Aires: Ad Noc, 2001.

MELLO, F. A. O. P. **O Trabalho em Rede com Crianças Vitimizadas: os desafios de tecer a rede de proteção integral**. 2006. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

MERTON, R. Sociologia, teoria e estrutura. São Paulo, Mestre Jou, 1968.

MICHAUD, Y A **Violência**. São Paulo: Editora Ática, 2001.

MINAYO, M. C. de S.; SOUZA, E. R. de: **Violência e saúde como um campo interdisciplinar e de ação coletiva**. História, Ciências, Saúde: Manguinhos, volume IV, 513-531, nov. 1997-fev. 1998.

MINAYO, M.C.S. A violência social na perspectiva da saúde pública. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 10, supl.1, p. 7-18, 1994.

MINAYO, M. C. de S.; SOUZA, E. R. de: **Violência e saúde como um campo interdisciplinar e de ação coletiva**. História, Ciências, Saúde: Manguinhos, volume IV, 513-531, nov. 1997-fev. 1998.

_____. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 8. ed. São Paulo: Hucitec, 2004.

_____. et al. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

MIOTO, R. C. T. Novas propostas e velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sociofamiliar. In: SALES, M. A.; MATOS, M. C. de; LEAL, M. C. (Org.). **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez, 2004.

NETO, W. N. Por um sistema de promoção e proteção dos direitos humanos das crianças e dos adolescentes. **Revista Serviço Social e Sociedade**, v. 26, n. 83, set. 2005.

NETO, W. N. Promoção e Proteção dos Direitos Humanos de Geração. In: UNICEF. OLIVEIRA, H. S; SILVA, J. de S. (Org.). **Análise da violência contra a criança e o adolescente segundo o ciclo de vida no Brasil**. São Paulo: Global; Brasília: Unicef, 2005. p. 135-146.

NETTO, Jose Paulo. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2005.

NIELBURG, H. 'The behavioral violence'. Em Political violence. Nova York, Penguin Books, 1959.

NOGUEIRA, M. A. **As possibilidades da política**. Idéias para a reforma democrática do Estado. 1. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

ODALIA, N. **O que é violência**. 2. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983. (Coleção Primeiros Passos)

OIT – Organização Internacional do Trabalho. **Exploração sexual comercial de crianças e adolescentes de A a Z**. Infância e Adolescência Prevenida da Exploração Sexual na Tríplice Fronteira Argentina – Brasil – Paraguay. Disponível em: Acesso em 20 mar 2008.

OLIVEIRA, M. A; BONFIM, W. L. S. Executivo e Conselho de Direitos: que papel exercem na elaboração e execução das políticas de atendimento destinadas à criança e ao adolescente em Teresina-PI? In: GUIMARÃES, S. J. (Org.) **Políticas públicas em tempos de diversidades**. Teresina: EDUFPI, 2006. p. 167-183.

OLIVEN, R. G. Violência e cultura no Brasil. Petrópolis, Vozes, 1983. In: MINAYO, M. C. de S. e SOUZA, E. R. de: **Violência e saúde como um campo interdisciplinar e de ação coletiva**. História, Ciências, Saúde: Manguinhos, volume IV, 513-531, nov. 1997-fev. 1998.

OLIVEN, R. G. Violência e cidade. Rio de Janeiro, Zahar, 1982. In: MINAYO, M. C. de S. e SOUZA, E. R. de: **Violência e saúde como um campo interdisciplinar e de ação coletiva**. História, Ciências, Saúde: Manguinhos, volume IV, 513-531, nov. 1997-fev. 1998.

PARANÁ. **Plano Estadual de Enfrentamento à Violência Contra Crianças e Adolescentes**. Comissão Interinstitucional de enfrentamento a violência no Paraná: Curitiba, 2005.

PASSETTI, E. . **Violentados**: crianças, adolescentes e justiça. 1. ed. São Paulo: Imaginário, 1999.

PEREIRA P. A. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. In: SALES, M. A.; MATOS, M. C. de; LEAL, M. C. (Org.) **Política social, família e juventude**: uma questão de direitos. São Paulo: Cortez, 2004.

PEREIRA, P. A. P. **Política Social**: temas e questões. São Paulo: Cortez, 2008a.

PEREIRA, P. A. P. Estado, regulação social e controle democrático. In: BRAVO; PEREIRA (Org.). **Política social e democracia**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2008b.

PILOTTI, F; RIZZINI, I. (Org.). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. RJ: Instituto Interamericano Del Nino, 1995. p. 99-168.

PINHEIRO, P. S. **Violência Urbana**. (Coleção Folha explica). São Paulo: Publifolha, 2003.

PINHEIRO, R. R. L. de M. P. **Violência Sexual Infanto-Juvenil em Natal**: uma avaliação do Programa Sentinela. 2007. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2007.

PINHEIRO, O. G. Entrevista: uma prática discursiva. In: SPINK, M. J. P. (Org.). **Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

- PIRES, C. A violência no Brasil. 3a ed., São Paulo, Moderna, 1986. In: MINAYO, M. C. de S.; SOUZA, E. R. de: **Violência e saúde como um campo interdisciplinar e de ação coletiva**. História, Ciências, Saúde: Manguinhos, volume IV, 513-531, nov. 1997-fev. 1998. 218
- PONTUAL, Pedro. Caminhos possíveis para a articulação entre os Conselhos. In: SOUTO, A. L. S.; PAZ, R.(Org.). **Seminário Articulação entre os Conselhos Municipais**: anais. São Paulo, Instituto Pólis / PUC-SP, 2003. Caderno 12. p. 11-20.
- RAICHELIS, R. A relação entre os Conselhos e os movimentos sociais. In: SOUTO, A. L. S.; PAZ, R.(Org.). **Seminário Articulação entre os Conselhos Municipais**: anais. São Paulo, Instituto Pólis / PUC-SP, 2003. Caderno 12. p. 21-30.
- RAICHELIS, R. **Articulação entre os conselhos gestores de políticas públicas**: uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. ABONG nas conferências 2005. Disponível em: <<http://www2.abong.org.br/final/download/4raichelis.pdf>>. ABONG, 2005.
- RICO, E. M; RAICHELIS, R. Apresentação. In: GESTÃO Social: uma questão em debate. São Paulo: EDUC, IEE, 1999. p. 9-16.
- RIZINNI, I. **O século perdido**: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- ROCHA, C. V. Idéias dispersas sobre o significado de políticas sociais. In: POLÍTICAS Públicas de apoio sóciofamiliar. Curso de Capacitação de Conselheiros Tutelares e Municipais. Belo Horizonte: PUC Minas, 2001.
- ROCHA, R. A; LIMA, A. J. O novo desenho da gestão pública no Brasil: o papel dos Conselhos gestores. In: GUIMARÃES, S. J. (Org.) **Políticas públicas em tempos de diversidades**. Teresina: EDUFPI, 2006. p. 199-215.
- SAFFIOTI, H. L. B. **Gênero, patriarcado e violência**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.
- SAFFIOTI, H. L. B. Rearticulando Gênero e Classe Social. In: COSTA, A., et al. **Uma questão de gênero**. Editora Rosa dos Tempos, 1992, p.183-215.
- SAMPAIO, P. A. Participação Popular. In: TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto, Pólis, 2005. p.47-50. (Publicações Pólis, 47)
- SALES, M. A.; MATOS, M. C. de; LEAL, M. C. (Org.) **Política social, família e juventude**: uma questão de direitos. São Paulo: Cortez, 2004.
- SANTOS, A. **Criança e adolescente** : controle social e política pública. São Paulo: Instituto Pólis : Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2007. Caderno 28.
- SERAFIM, L.; MORONI, J. A. **Sociedade civil e novas institucionalidades democráticas na América Latina**: dilemas e perspectivas. São Paulo: Instituto Pólis e INESC, 2009.

SILVA, A. A; GIL, G; MOTOMYIA, K. T; BARROS, M. N. Cotidiano da violência nos bairros. In: BARROS, M. N; SUGUIHIRO, V. L. T. **I Seminário sobre violência contra a criança e o adolescente**. Londrina, EDUEL, 2002. p. 199-214.

SILVEIRA, C. O. da. A discricionariedade administrativa. **Boletim Jurídico**, 07 jan. 2007. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1674>>. Acesso em: 27 mar. 2009.

SIQUEIRA, M. M. Transitoriedade dos serviços urbanos: preâmbulo de discussão. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: FGV, v. 2, n. 32, p. 93-107, mar./abr. 1998.

SOUTO, A. L. S.; PAZ, R.(Org.). **Seminário Articulação entre os Conselhos Municipais: Anais**. São Paulo, Instituto Pólis / Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2003. Caderno 12.

SOUZA, M. D. A consolidação da política de assistência social em Londrina-PR. **Serviço Social em Revista**, v. 8, n. 2, jan./jun. 2006. Disponível em: <<http://www.ssrevista.uel.br/>>. Acesso em: 13 jan. 2009. Londrina, 2006.

SOREL, G. Réflexion sur la violence. Paris, Minuit. 1970. In: MINAYO, M. C. de S. e SOUZA, E. R. de: **Violência e saúde como um campo interdisciplinar e de ação coletiva**. História, Ciências, Saúde: Manguinhos, volume IV, 513-531, nov. 1997-fev. 1998.

SPINK, M. J. P.; LIMA, E. Rigor e visibilidade: a explicitação dos passos da interpretação. SPINK, M. J. P. (Org.). **Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

SPOSATI, A. Gestão Pública Intersetorial: sim ou não? Comentários da Experiência. **Serviço Social e Sociedade**, v. 89, p. 133-141, 2006.

SUCUPIRA, A. C. S. L. Repensando a atenção à saúde da criança e do adolescente na perspectiva intersetorial. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 1, 1998.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TAURO, D. V. E; SILVA, V.V. da. Violência contra crianças e adolescentes. In: BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto Juvenil no Território Brasileiro**. Capacitação das Redes Locais PAIR, 2009.

TEIXEIRA, A. C. In: CARVALHO, M. C. A; TEIXEIRA, A. C. (Org). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo:Polis, 2000. (Publicações Polis)

TEIXEIRA, A. C. C. (Org.) **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto, Pólis, 2005. (Publicações Pólis, 47).

TEIXEIRA, A. C.; MORONI, J. A.; MARX, V. Políticas de participação e novas institucionalidades democráticas no contexto brasileiro recente. In: SERAFIM, L.; MORONI, J. A. **Sociedade civil e novas institucionalidades democráticas na América Latina: dilemas e perspectivas**. São Paulo: Instituto Pólis e INESC, 2009. p. 81-98.

TONELLA, C. **Poder Local e Políticas Públicas: o papel dos conselhos gestores**. Maringá: EDUEM, 2006.

UDE, W. Redes Sociais. In: **Políticas Públicas**. CARVALHO, A. et al (Org.). Belo Horizonte: Editora UFMG, Proex, 2002. p. 11-26.

UNICEF, Experiências de Combate à Exploração Sexual Comercial no Brasil. **Os 10 anos do IPEC no Brasil**. Exploração Sexual Comercial Infantil, 2004.

UNICEF. **La violencia contra niños, niñas y adolescentes**. Informe de América Latina en el marco del Estudio Mundial de las Naciones Unidas. 2006.

UNICEF. **Child Protection: Child Sexual Exploitation, Nature of the Problem**. **Commercial Sexual Exploitation**. Disponível em:
<http://www.unicef.org/protection/files/Sexual_Exploitation.pdf>. Acesso em: 18 out. 2008.

VELASCO, A.M.; et al. (Coord.) **De olho no orçamento criança**. 2005.

VIANA, A. L. D. Novos riscos, a cidade e a intersectorialidade das políticas públicas. In: **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: FGV, n.32, v.2, p. 23-33, mar./abr. 1998.

VOLPI, M. A democratização da gestão das políticas para a infância e a adolescência. In: CARVALHO, M. C. A; TEIXEIRA, A. C. (Org.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo:Polis, 2000. (Publicações Polis)

YASBECK, M. C. Política universal e os interesses em conflito. In: SOUTO, A. L. S.; PAZ, R.(Org.). **Seminário Articulação entre os Conselhos Municipais: anais**. São Paulo, Instituto Pólis / Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2003. Caderno 12. p. 42-45.

WANDERLEY, L.E.W.; RAICHELIS, R. Gestão pública democrática no contexto do Mercosul. In: SIERRA, G. de (Comp.). **Los rostros del Mercosur: el difícil camino de lo comercial a lo societal**. Buenos Aires, Clacso, 2001.

WERTHAM, F. **La Señal de Caín: sobre la violencia humana**. México: Siglo XXI Editores S. A, 1971.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Roteiro para as Entrevistas

ROTEIRO PARA AS ENTREVISTAS

Identificação do Entrevistado

- Qual é sua formação profissional?
- Qual é a forma de sua contratação?
- Como você foi indicado para representante no CMDCA?

1. Eixo de Análise Temática **Enfrentamento à Violência**

- 1.1 O que é violência contra a criança e o adolescente?
- 1.2 Que tipo de determinações interferem na prática de violência contra crianças e adolescentes?
- 1.3 Que tipo de ações o enfrentamento à violência requer das políticas públicas?
- 1.4 Como a violência tem sido discutida no órgão/instituição que você representa no CMDCA?
- 1.5 Como estratégias de enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes são tratadas nas pautas das reuniões do CMDCA?

2. Eixo de Análise Temática **Articulação**

- 2.1 O que a palavra articulação representa na sua condição de conselheira?
- 2.2 Como são articuladas as ações de enfrentamento à violência em Londrina?
- 2.3 De que forma são realizadas articulações entre o CMDCA e os demais conselhos (Educação, Saúde e Assistência Social)?
- 2.4 Quais são os limites e as possibilidades para que a articulação entre Conselhos ocorra?

3. Eixo de Análise Temática **Redes**

- 3.1 O que são Redes de Proteção Social no enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes?
- 3.2 Como a Rede de Proteção se configura em Londrina?
- 3.3 Como são definidas as prioridades de ações para as políticas?
- 3.4 Para você o espaço do CMDCA pode ser utilizado para a articulação entre estas três políticas em uma política integrada? Como isso tem sido feito ou pode ser efetivado?
- 3.5 Quais são os limites e as possibilidades para que a integração entre políticas públicas ocorra?

4. Eixo de Análise Temática **Orçamento**

- 4.1 Como o recurso do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente tem sido aplicado em projetos/programas de enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes na Cidade de Londrina?
- 4.2 Como o Orçamento Criança e Adolescente é definido?
- 4.3 Como o Orçamento Criança e Adolescente (OCA) tem refletido nas ações em prol do enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes?
- 4.4 Como a Resolução 013/2007 (prioridades para as políticas) interferiu na execução das políticas setoriais do município? Quais prioridades indicadas nesta resolução foram implementadas?

4. Eixo de Análise Temática **Controle Social**

- 5.1 O que é Controle Social?
- 5.2. Como esse controle social se faz dentro do CMDCA?
- 5.3 O que significa Participação Social?
- 5.4 Como acontece a participação dentro do CMDCA?
- 5.5 E o protagonismo Juvenil? O que é?
- 5.6 Como a questão do protagonismo foi discutida no CMDCA?

APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Informado



TERMO DE CONSENTIMENTO INFORMADO

Esta pesquisa será conduzida sob responsabilidade de Francieli Jaqueline Gregorio, mestranda do curso de pós-graduação em Serviço Social e Política Social, orientada pela Profa. Dra. Vera Lúcia Thieko Suguihiro, professora do Departamento de Serviço Social do Centro de Estudos Sociais Aplicados e do Mestrado em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina.

O universo da pesquisa será constituído por Conselheiros que fizeram parte da gestão 2007-2009 no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. O estudo tem como objetivo geral “Analisar o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Londrina-PR enquanto espaço de articulação entre as políticas públicas de Assistência, Saúde e Educação para o enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes”. Os objetivos específicos são:

1. Levantar e identificar nas atas das reuniões do CMDCA discussões, ações ou propostas que, direta ou indiretamente, tenham vinculação com o enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes;
2. Explicitar o que os conselheiros da gestão 2007-2009 compreendem por estratégias de enfrentamento à violência, articulação de políticas públicas e Rede de proteção;
3. Compreender na fala dos conselheiros como o espaço do CMDCA se organiza para a articulação entre as políticas públicas na construção de ações integradas para o enfrentamento à violência;
4. Apreender as estratégias de articulação utilizadas pelo CMDCA e os conselhos gestores das políticas públicas de Assistência Social, Saúde e Educação, assim como, os limites e as possibilidades para que esta articulação ocorra;

Sua participação implica em responder algumas perguntas que permitam trazer respostas para as questões levantadas nos objetivos específicos desta pesquisa.

As informações que você nos der serão tratadas de maneira confidencial, de forma a impedir a sua identificação. Seu nome ou quaisquer outros dados pessoais que possam identificá-lo(a) não farão parte de publicação, relatório, ou outra forma de divulgação.

Se você tiver alguma pergunta a fazer sobre esta pesquisa ou sobre sua participação nela, sinta-se à vontade para perguntar. No futuro, se você tiver dúvidas, poderá procurar por Francieli Jaqueline Gregorio, pelos telefones ou Vera Lúcia Tiek Suguihiro

Se você concorda em participar deste estudo, por favor, assine embaixo.

Londrina, ____/____/____

Entrevistado

APÊNDICE C – Termo de Compromisso**TERMO DE COMPROMISSO**

Eu, Francieli Jaqueline Gregorio, sob orientação da Profa. Dra. Vera Lúcia Thieko Suguihiro, comprometo-me a conduzir todas as atividades deste estudo de acordo com os termos do presente Consentimento Informado.

Londrina. ____/____/____

Francieli Jaqueline Gregorio