



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

Simone Serafim Corrêa

**UM ESTUDO SOBRE AS INTERFACES ENTRE OS
CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL,
EDUCAÇÃO E CONSELHO DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO
ADOLESCENTE DE FLORIANÓPOLIS.**

Dissertação submetida ao
Programa de Pós Graduação em
Sociologia Política da
Universidade Federal de Santa
Catarina para obtenção do Grau de
Mestre em Sociologia Política.
Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Lígia
Helena Hahn Lüchmann.

Florianópolis
2012

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Corrêa, Simone Serafim

Um estudo sobre as interfaces entre os conselhos municipais de assistência social, educação e conselho de direitos da criança e do adolescente de Florianópolis. [dissertação] / Simone Serafim Corrêa ; orientadora, Prof^a. Dr^a. Lígia Helena Hahn Lüchmann - Florianópolis, SC, 2012. 153 p. ; 21cm

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política.

Inclui referências

1. Sociologia Política. 2. Conselhos Gestores de Políticas Públicas e de Direitos. 3. Fragmentação. 4. Interface. 5. Políticas Públicas. I. Lüchmann, Prof^a. Dr^a. Lígia Helena Hahn. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. III. Título.

Simone Serafim Corrêa

**UM ESTUDO SOBRE AS INTERFACES ENTRE OS
CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL,
EDUCAÇÃO E CONSELHO DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO
ADOLESCENTE DE FLORIANÓPOLIS.**

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de “Mestre”, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós Graduação em Sociologia Política

Florianópolis, 28 de março de 2012.

Prof. Dr. Ricardo Gaspar Müller
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:

Prof.^a, Dr.^a Lígia Helena Hann Lüchmann,
Orientadora
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof.^o, Dr.^o Julian Borba,
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof.^a, Dr.^a Dunia Comerlatto,
Universidade Comunitária de Chapecó

AGRADECIMENTOS

Primeiramente gostaria de agradecer aos amigos (as) que me acompanharam durante o tempo em que permaneci no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e que me deram todo apoio necessário durante esta pesquisa. Em especial, agradeço à amiga Marla pela força, conselhos e torcida para superação de obstáculos. À companheira de trabalho Rosângela pelos pensamentos positivos e carinho. À Betina pela disposição e proatividade.

Agradeço aos Conselheiros (as) do CMAS que torcem e se interessam pelos resultados deste trabalho, com destaque à Conselheira Solange Bueno que desempenha sua função de conselheira com tanta ética e integridade.

Não poderia deixar de agradecer as Conselheiras que contribuíram diretamente com esta dissertação por meio das entrevistas que deram qualidade substancial ao trabalho.

Agradeço à minha orientadora Lígia Lüchmann pela objetividade, compreensão e empenho para consecução deste estudo. Aos professores Márcia Grisotti e Julian Borba que também contribuíram com indicações valiosas durante a banca de qualificação.

Um agradecimento carinhoso aos meus pais, fontes eternas de amor.

Agradeço aos colegas de mestrado que por meio de debates contribuíram com esta dissertação. Aos amigos que de uma forma ou de outra, estiveram presentes nessa caminhada e auxiliaram de alguma forma.

Por fim, agradeço ao meu companheiro Cleverton que superou minhas ausências e sei, torce por mim.

RESUMO

A presente dissertação problematiza a dimensão da interface entre os Conselhos Municipais de Assistência Social, Educação e Direitos da Criança e do Adolescente de Florianópolis, considerando as demandas que perpassam estas três áreas de políticas. Por conseguinte, aborda o debate das políticas públicas, relacionando a histórica fragmentação das mesmas, ao mesmo tempo em que discute os limites dos Conselhos em manter a interface entre si à luz de bibliografias sobre o tema. Os resultados reforçam algumas hipóteses construídas ao longo do processo investigatório, e validam o que recentes pesquisas abordam sobre a necessária articulação dos Conselhos Gestores para o fortalecimento desses espaços de formulação e de controle das políticas sociais.

Palavras – Chave: Conselhos Gestores de Políticas Públicas e de Direitos; Fragmentação; Interface; Políticas públicas.

ABSTRACT

This dissertation discusses the dimension of the interface between three Municipal Councils in Florianópolis – Municipal Council of Social Welfare, Municipal Council of Education and Municipal Council of Rights of Children and Adolescents –, considering the demands that underlie these three policy areas. Therefore addresses the public policy debates and the Councils historical fragmentation, while discussing, under the light of bibliography works on the subject, the limits of the Councils in maintaining its harmonious interrelation. The results reinforce a few hypotheses built over the research process, and validate the approach recent researches on the necessary articulation of Management Councils for the strengthening of those areas of development and control of social policies.

Keywords: Public Policy Management Councils; Fragmentation; Councils Interrelation; Public Policies.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Graus de avaliação da interface entre os Conselhos	81
Quadro 2 - Lei de criação do CMAS.....	82
Quadro 3 - Alteração da lei do CMAS	83
Quadro 4 - Lei de criação do CME	85
Quadro 5 - Alteração da lei do CME.....	86
Quadro 6 - Lei de criação do CMDCA	87
Quadro 7 - Alteração da lei do CMDCA.....	88
Quadro 8 - Quadro geral das interfaces de acordo com a legislação dos Conselhos	91
Quadro 9 - Temas das Resoluções CMAS: (2003 a 2006).....	93
Quadro 10 - Temas das Resoluções CMDCA (2003 a 2006).....	94
Quadro 11 - Temas das Resoluções: CME (2003 a 2006)	96
Quadro 12 - Atas do Conselho Municipal de Educação (2003 a 2006)	98
Quadro 13.....	98
Quadro 14.....	99
Quadro 15.....	99
Quadro 16.....	100
Quadro 17.....	100
Quadro 18.....	100
Quadro 19.....	101
Quadro 20 - Atas do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA - período 2003 a 2006.....	104
Quadro 21.....	105
Quadro 22.....	106
Quadro 23.....	107
Quadro 24.....	108
Quadro 25.....	108
Quadro 26 - Atas do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS – Período 2003 a 2006	115
Quadro 27.....	116
Quadro 28.....	116
Quadro 29.....	117
Quadro 30.....	118
Quadro 31.....	118
Quadro 32.....	119
Quadro 33.....	120
Quadro 34.....	121
Quadro 35.....	121
Quadro 36.....	122

Quadro 37	123
Quadro 38	123
Quadro 39	124
Quadro 40	124
Quadro 41	125

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 POLÍTICAS PÚBLICAS, DESCENTRALIZAÇÃO E CONTROLE SOCIAL: interfaces entre os Conselhos Gestores. ...	19
1.1 Descentralização: da concepção à realidade	29
1.1.1 A Setorização das políticas públicas.....	32
1.1.2 Os Conselhos Gestores como mecanismos de controle social das políticas públicas.....	39
1.1.3 As múltiplas faces do social: o problema das interfaces entre os Conselhos	44
1.1.4 A política de assistência social: descentralização e controle social	49
1.1.5 A política da criança e do adolescente: descentralização e controle social.	52
1.1.6 A política de educação: descentralização e controle social	56
2 OS CONSELHOS GESTORES DE EDUCAÇÃO, ASSISTÊNCIA SOCIAL E DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.....	61
2.1 Os Conselhos Gestores de Assistência Social:.....	61
2.2 Os Conselhos Gestores de Direitos da Criança e do Adolescente: ..	67
2.3 Os Conselhos Gestores de Educação:	70
3 AS INTERFACES ENTRE OS CONSELHOS: RESULTADO DAS ANÁLISES.....	75
3.1 A relação entre fragmentação das políticas públicas, a necessária integração e o conceito de interface:	75
3.2 A metodologia da pesquisa	78
3.3 Análise dos dados	82
3.4 Conselhos Gestores: limites e possibilidades para a sua atuação e o desafio da interface.....	132
CONSIDERAÇÕES FINAIS	141
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	145
ANEXO	153

INTRODUÇÃO

As políticas públicas se inserem como parte importante no cotidiano das pessoas por se constituírem em respostas do Estado às demandas diferenciadas da população.

Segundo Teixeira,

Políticas Públicas são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público, regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São neste caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamento) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre, porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas. (TEIXEIRA, 2002, p.02).

A atenção às necessidades materiais de frações da população no decorrer da história se fez por diversas formas e setores, com ênfase nas ações religiosas. O sentido de “ajuda” era movido por concepções espirituais e, sem uma intervenção estatal convincente, a Igreja e outros setores privados tomaram para si essa incumbência.

No decorrer do tempo foram sendo demarcadas as políticas públicas estatais e as não governamentais, apesar de ambas manterem um vínculo marcante em decorrência de acordos para o atendimento das diferentes demandas sociais.

No caso do Brasil, a Constituição de 1988 consolidou o direito aos cidadãos de terem cobertura e proteção social por meio das políticas públicas. Áreas que até então não eram consideradas como uma política pública, como a Assistência Social ganhou este caráter com a nova Constituição.

Juntamente com o novo arcabouço constitucional ficou definida também a descentralização política de gestão e de recursos que forneceu poderes aos entes Estaduais e Municipais em relação às políticas públicas.

Para esta nova forma de gestão inovou-se também a forma de controle social e de participação da população na formulação dessas políticas, destacadas no capítulo II da Constituição que versa sobre a Seguridade Social. A descentralização, a participação da comunidade e a

universalidade no atendimento são pilares importantes que norteiam a construção de um novo tipo de democracia.

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e de Direitos se materializam como sendo a condição real de manifestação do que dita a Carta Magna. Esses colegiados, organizados de forma paritária entre governo e sociedade civil, são responsáveis pela formulação, fiscalização, deliberação e controle social de políticas públicas. Pela importância que tomaram nos últimos anos são objetos de estudos, os quais discutem acerca dessa nova forma de participação da sociedade, analisando, entre outras questões, se e como influenciam nos desígnios dessas políticas (Teixeira e Tataba, 2009).

O presente estudo tem como foco os Conselhos Municipais de Assistência Social, Educação e Direitos da Criança e do Adolescente de Florianópolis e procura responder a seguinte questão: como ocorre (ou não) a interface entre os Conselhos, considerando que as demandas sociais perpassam o conjunto das políticas públicas, como a assistência social, educação, criança e adolescente?

O interesse por esta questão se justifica pela minha atuação profissional. Como Assistente Social e no exercício da função de Secretária Executiva, no âmbito do Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis percebi a importância dessa dimensão da interface, tema que tem sido objeto de debates e de preocupação de alguns Conselhos.

A discussão sobre a fragmentação das políticas públicas será desenvolvida no sentido de desvelar os motivos, as conseqüências na oferta desses serviços à população e algumas possibilidades de superação da fragmentação na atuação dos Conselhos que perpassa pela proposição de intersetorialidade dessas políticas, na medida em que estão inseridas na mesma dinâmica social.

Nesta perspectiva, o objetivo geral desta dissertação é problematizar a interface entre os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e de Direitos – Assistência Social, Educação, Criança e Adolescente – nos processos de formulação, fiscalização, controle e deliberação de programas, projetos e serviços.

O detalhamento ficará por conta dos objetivos específicos, quais sejam:

- 1 - Analisar os processos de descentralização das políticas de Assistência Social, Educação e Criança e Adolescente;

2 – Identificar se, e como ocorrem, os processos de articulação entre os conselhos em relação a programas e projetos que passam as três políticas públicas;

3 - Identificar quem são os atores que ocupam os espaços de representação nestes Conselhos;

4 – Identificar nas resoluções decorrentes dos Conselhos, deliberações em relação à interface dessas três políticas;

5 - Verificar se há intercâmbio entre os Conselhos, a fim de problematizar o potencial de fiscalização, controle e deliberação dos Conselhos relacionados a programas, projetos, serviços e benefícios.

Para auxiliar no estudo, foram elencadas algumas hipóteses a serem testadas ou verificadas neste estudo, a saber:

a) Se historicamente as políticas públicas são fragmentadas e pulverizadas, então é possível que os Conselhos Gestores e de Direitos estejam reproduzindo esta prática, dificultando a interface;

b) Uma possível interface entre os conselhos ocorre mediante a representação dos mesmos atores – fundamentalmente da sociedade civil - nos diferentes conselhos de políticas;

c) Percebe-se que há preocupações diferenciadas com a questão da interface nas referências legais dos conselhos estudados, sendo que a área da assistência social, e em menor grau a área da criança e do adolescente possui uma legislação com maior sensibilidade para manter intercâmbio. Isso talvez ocorra porque o ECA estabelece preferência para o segmento de crianças e adolescentes na formulação de políticas sociais públicas (Art. 4º, letra c) e em relação à política de atendimento, no artigo 87, inciso II estabelece como linha de ação do atendimento, políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem. Portanto, o atendimento à criança e ao adolescente está intrinsecamente ligado à política de Assistência Social.

Já a legislação do Conselho de Educação restringe essa interligação por não ter sido criado com a função de exercer o controle social, tendo por longo tempo funcionado como órgão de assessoramento do governo. Seu caráter corporativo pode dificultar a conexão com outras áreas das políticas públicas.

Tais hipóteses foram levantadas durante o processo investigatório, como tentativas de responder indagações relacionadas à organização dos Conselhos Gestores. Para tanto, no primeiro capítulo tratar-se-á do debate sobre as políticas públicas: as diversas concepções; de que forma foram ofertadas ao longo da história; e como segmentos da sociedade reivindicaram maior atenção por parte do Estado, tendo como foco as políticas públicas. No contexto da transição democrática, abordaremos a descentralização nas três áreas estudadas e a forma setorizada em que foram concebidas, problematizando a relação entre a divisão das políticas com a fragmentação das mesmas.

No segundo capítulo, abordamos a história e instalação dos Conselhos nos três âmbitos da federação, apontando os limites que permeiam o seu cotidiano, assim como as apostas creditadas a esses espaços, ressaltadas pela literatura recente.

No terceiro capítulo, buscamos aportes na literatura para conceituar a interface e estabelecer bom termo para aplicar este conceito ao nosso objeto de estudo, ao mesmo tempo em que sugerimos dimensionar o grau de interface entre os Conselhos, a partir dos dados coletados na pesquisa de campo.

Ao final, o presente estudo tece algumas conclusões e considerações que permearam o processo investigatório, revisitando as hipóteses sugeridas e ponderando sobre os limites e possibilidades em relação à interface entre os Conselhos.

1 POLÍTICAS PÚBLICAS, DESCENTRALIZAÇÃO E CONTROLE SOCIAL: interfaces entre os Conselhos Gestores.

O debate sobre políticas públicas é uma das questões que está na ordem do dia e não só no Brasil. As razões para isso são diversas, mas, sobretudo, a discussão se insere no panorama mundial e nacional por sua função precípua em proteger e atender o cidadão nas suas necessidades básicas.

O Estado é responsável em prover as políticas públicas como retorno aos tributos pagos pela população. No entanto, percebe-se que, pelo menos no Brasil, a oferta de políticas públicas não supre as necessidades dos seus cidadãos.

Adam Przeworsky (1995, p.08) apresenta três posições teóricas básicas para verificar o que impulsiona o Estado a estabelecer políticas públicas, os tipos de políticas e para qual finalidade, sendo estas: “a) Os Estados respondem às preferências dos cidadãos; b) Os Estados procuram realizar seus próprios objetivos; e, finalmente c) os Estados agem segundo o interesse dos que possuem riqueza produtiva”.

Na primeira posição, a qual denomina de o “Governo do Povo” as políticas governamentais são pensadas a partir dos interesses dos cidadãos. Políticos disputam entre si, utilizando as preferências do povo por certas políticas governamentais e tentam implementá-las, uma vez em que estão no poder.(Id. p.13). Na seqüência, esclarece que, apesar de serem eleitos pelo povo, utilizam subterfúgios para se liberarem da “dependência desse apoio”. Ressalta que “os governantes lutam continuamente para escapar de controles externos e estabelecer seu próprio governo. Quando são bem sucedidos, o resultado é a autonomia do Estado” (Id. p.45).

A segunda posição, diz respeito ao “Governo do Estado” que se mostra autônomo em alguns aspectos, mas, refém de grupos de interesses. (Id. p.48).

Desta discussão, conclui-se que o Estado está atrelado a interesses privados e não públicos, produzindo, desta forma, um efeito negativo para a consecução e o resultado de políticas públicas.

A terceira e última posição diz respeito ao “Governo do Capital”, no qual sublinha que o Estado organiza e reproduz as condições para que o capitalismo se mantenha. Existe uma dependência estrutural do Estado ao Capitalismo. Nesta medida,

Como o mercado não é uma instituição que se auto-reproduza perpetuamente, em razão de sua

vulnerabilidade à monopolização e a desmercantilização, o Estado deve substituir o mercado na função de alocar recursos para usos produtivos e de distribuir renda. A função do Estado é promover a acumulação enquanto mantém a legitimação e toda política pública deve ser vista como um esforço para implementar tais objetivos (OFFE-HABERMAS, 1975 apud PRZEWORSKY, 1995, p.99).

A partir deste entendimento, o Estado tomou o lugar do mercado na função de acumular capital e de distribuí-lo por meio de políticas públicas.

Dentre outras concepções sobre as funções da política pública, há o que Paoli (2007, p.225) chama de “técnicas sociais de controle”, referindo-se às políticas adotadas e que, segundo a autora retira da população o poder de discussão da verdadeira política. Ressalta os Movimentos Sociais como espaços autônomos de discussão política nas décadas de 1980 e 1990 e que no decorrer dos anos 90 houve a proliferação de ONGS que tomaram por função o atendimento da questão social, em suas múltiplas expressões (criança e adolescente, moradores de rua, etc.).

Desta forma, Paoli expressa uma posição diferenciada das discussões habituais sobre políticas públicas que, em geral, são tidas como intervenções necessárias para o atendimento de demandas emanadas da sociedade.

Decerto se faz necessário estender a discussão desse aparato de proteções que denominamos políticas sociais ou políticas públicas e sua suposta semelhança com o Estado de Bem-Estar Social (Welfare State)¹.

Pereira (2008) abre discussão sobre a controversa identificação do Welfare State e Política Social, remetendo a análise de que o Welfare State (ou Estado de Bem-Estar Social) se constitui em um conjunto de regras, objetivos, leis que determina uma postura do Estado perante a sociedade, ou seja, regras propostas para nortear as ações do Estado.

O Welfare State, ao contrário da política social, tem uma conotação histórica e normativa

¹ “Estado de bem-estar social (em inglês: *Welfare State*), de acordo com Pereira (2008), são medidas adotadas a partir do segundo pós-guerra nos países capitalistas industrializados, tendo em vista a satisfação de necessidades sociais por meio, principalmente, da solidariedade salarial (o estreitamento do leque entre os trabalhadores mais bem pagos e os menos retribuídos).

específica, que decorre do fundamento, dinâmica e institucionalidade próprios do perfil capitalista regulado que passou a vigorar a partir da segunda guerra mundial. Já a política social não. Esta, a seu ver, tem caráter e escopo genéricos, que lhe permitem estar presente em toda e qualquer ação que envolva intervenção do Estado compartilhada por diversos agentes interessados no atendimento de demandas e exigências não exclusivamente democrático-cívicas.(MISHIRA, 1991, p.113 apud Pereira, 2008, p.26).

Sobre o assunto, Draibe (2007, p.30) traça um panorama da literatura contemporânea, em que apresenta quadros teóricos para o entendimento das mudanças do Estado de Bem- Estar Social ao longo das últimas décadas: 1) a análise integrada da economia e da política social; 2) Os padrões e tipos de Estados de Bem-Estar Social; 3) as dimensões de gênero e família na estruturação e nas variações dos regimes de bem-estar.

Nestes três eixos, a autora traça uma linha do tempo para descrever as mudanças do Estado de Bem-Estar Social, desde a noção do desenvolvimento econômico ligado a consecução de políticas sociais para sua “inversão em capital humano” (Idem, p.29), até estudos atuais que consideram que não se pode dissociar desenvolvimento ou crescimento econômico do desenvolvimento social. Enfatiza o foco das políticas sociais nas questões de gênero e na família como polo central na atenção do Estado para a criação de políticas sociais, e as políticas que priorizam a inserção produtiva, a fim de promover a emancipação pelo trabalho.

Mas, afinal, qual a diferença ou a relação entre Estado de Bem – Estar Social, Política Social e Política Pública?

Pereira (2008, p.26) entende que há uma problemática teórica e política na equiparação da política social e o Estado de Bem-Estar Social, indicando que a política social é anterior ao Estado de Bem – Estar e que essas políticas se constituem como produto da conflituosa relação entre Estado e Sociedade.

Depreende-se dessa reflexão que a política social sempre esteve presente em qualquer modo/sistema de produção, como forma de mediar à tensão entre Estado e Sociedade. Já o Welfare State se constitui em “moderno modelo estatal de intervenção na economia de mercado, ao contrário do modelo liberal que o antecedeu, fortaleceu e expandiu o

setor público e implantou e geriu sistemas de proteção social.” (PEREIRA, 2008, p.23).

Em relação à política pública e política social, Souza (2007) contribui com a análise, falando do estado da arte no debate sobre políticas públicas e apresenta distinções no estudo dessas duas:

Ambos compõem campo multidisciplinar, mas, objetivos e focos diferentes. Estudos sobre políticas públicas buscam explicar a natureza da política analisada e seus processos. As primeiras pesquisas acadêmicas sobre política social discutiram o Estado do bem-estar social, sua origem e consequências e, diferentemente da política propriamente dita, sua origem está mais na academia europeia do que na norte americana (SOUZA, p.70).

A autora elucida o que distingue uma pesquisa em política pública de uma em política social: “A principal diferença está no foco. Enquanto estudos em políticas públicas concentram-se no processo e em responder questões como “por que” e “como”, os estudos em políticas sociais tomam o processo apenas como ‘pano de fundo’ e se concentram nas consequências da política, ou seja, o que a política faz ou fez”, portanto, nos resultados (Id.p.71).

No mesmo estudo, Souza apresenta algumas definições sobre política pública de alguns autores clássicos, como Mead (1995) que a define “como um campo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas”, sendo que a definição mais clássica se atribui a Lowi (apud Rezende, 2004: 13) que diz que a política pública é “uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas.” (SOUZA: p.68).

Lowi é autor da mais conhecida tipologia sobre política pública elaborada por meio da máxima: “a política pública faz a política”, ou seja, cada tipo de política pública promove diferentes formas de apoio ou rejeição, e disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas.

Souza (2007, p.73) dá destaque a Lowi ao afirmar que a política pública pode assumir quatro (04) formatos: 1) Políticas distributivas: causam mais impactos individuais do que universais; 2) Políticas regulatórias: abrange burocracia, políticos e grupos de interesses; 3)

Políticas redistributivas: atinge maior número de pessoas, universais; 4) Políticas constitutivas: lidam com procedimentos.

Integrando o debate, a autora ressalta que existem críticas ao estudo de políticas públicas com foco só nos governos, deixando de lado a participação de segmentos da sociedade, que por vezes, participam de sua definição e/ou execução. Nesta linha, cabe ressaltar que políticas públicas de cunho social estão inseridas num campo de atuação que sempre contou com a participação de Entidades não governamentais para o atendimento de demandas sociais.

Segundo Oliveira (1996, p.86), na antiguidade os auxílios prestados aos “infortúnios” pessoais eram de responsabilidade total das famílias, clã ou tribo. No desenvolvimento da exploração agropecuária como nova forma de exploração econômica, surgiu a escravidão e a dominação de uns sobre outros se torna regra, sendo a civilização greco-romana uma das protagonistas dessa prática. A preocupação com os pobres resumia-se na distribuição de pão e a organização de jogos para sua distração. “Já nessa época, entretanto, percebia-se a preocupação em distinguir os verdadeiros pobres dos ‘parasitas’ ou ‘preguiçosos’. Para resolver o problema, elaboravam-se, a partir de inquéritos, listas dos considerados efetivamente pobres.” (OLIVEIRA - 1996, p.86).

Pensadores como Aristóteles já se preocupavam com essa questão, apontando que auxílios eventuais não resolveriam os problemas dessa população, defendendo a conquista da autonomia, por meio de uma profissão.

Foi somente no “Cristianismo que a caridade revestiu-se de sentido e valor como forma de ajuda” (OLIVEIRA, 1996, p.86). O Cristianismo e a expansão da Igreja Católica foram determinantes para uma nova abordagem na assistência aos pobres. Foi a partir daí, que se começou a alimentar ideais de amor a Deus e ao próximo e princípios de justiça e caridade. Ser pobre já não era mais visto como castigo pelos pecados cometidos. A visão era de que os pobres sofriam uma injustiça social relacionada ao acúmulo de riqueza de poucos e que estes, então, tinham que ter a caridade de dividir o muito que tinham com os pobres, como forma de amor a Deus e ao próximo.

Desta forma, a Igreja Católica passou a atender este setor social desenvolvendo, em suas congregações, atividades assistenciais aos pobres. As ações desenvolvidas eram as distribuições de auxílios, cuidados aos enfermos e órfãos, entre outras atividades.

Com os ventos da Revolução Francesa, em 1789, “a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão² pareceu inscrever entre seus princípios básicos a pedra fundamental da moderna seguridade social” (COIMBRA, s/d, p.05). A partir daí, o objetivo era tratar o atendimento às necessidades como direito reconhecido pela sociedade: “Reconhecido que fosse tal direito pela legislação, instaurada estaria a era da seguridade social, pois se teria no rol dos direitos do homem, juridicamente protegidos, o de ser amparado pelo Estado em todas as situações de necessidade, derivadas de um risco social” (COIMBRA, s/d, p. 05). Em contraposição a essa ideia revolucionária permeava o liberalismo da economia que tinha como princípios o individualismo e a pouca intervenção do Estado na economia. A responsabilidade da sociedade em relação aos desafortunados “por aumentar a área de ação do Estado, acrescentando as despesas públicas, criando novos encargos para fazer face aos gastos com as medidas de proteção”(Id. p. 05), não era vista com bons olhos pelos liberais.

Para além do que acreditavam os liberais, havia vozes dissonantes à concepção de que cada indivíduo deveria contar com a própria sorte e advogavam a favor dos direitos econômicos e sociais dos cidadãos, pregando uma distribuição de renda mais justa a partir de salários adequados e compensadores. A Igreja Católica aderiu a essas ideias intervencionistas, publicando a Encíclica *Rerum Novarum*, pregando o dever do Estado em relação aos direitos dos cidadãos, sobretudo os “fracos”.

Ao cabo, procurou-se fazer com que o Estado interviesse na ordem econômica, para restabelecer a segurança do cidadão, passando a aceitar como dever social a aplicação de parcela substancial da receita tributária no auxílio ao desafortunado, em sua manutenção, quando tal não lhe fosse possível pelo próprio esforço (COIMBRA, s/d. p.08).

Essa retrospectiva histórica cumpre a intenção de situar a atuação do setor não governamental na questão social, sobretudo a Igreja

²A declaração dos direitos do homem e do cidadão é um documento culminante da Revolução Francesa que teve como objetivo sacramentar os direitos naturais, inalienáveis e sagrados do homem, a fim de que esta declaração, constantemente presente em todos os membros do corpo social, lhes lembre sem cessar os seus direitos e os seus deveres. (pfde.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf).

Católica que, por longo tempo desenvolveu atividades assistenciais aos pobres. Sua abordagem era no sentido de pregar a caridade dos mais abastados para com os desafortunados.

Outras iniciativas privadas e não religiosas surgiram em meados do século dezenove na Inglaterra e nos Estados Unidos para também atender as diversas expressões da questão social.

Enfim, iniciativas privadas e religiosas fizeram frente ao atendimento de necessidades básicas, antes que o Estado assumisse essa responsabilidade. Até hoje, essas Entidades estão presentes no atendimento de situações de vulnerabilidade social, complementando as atenções dispensadas pelo Estado que, com a evolução do Direito e sob pressão da sociedade, assumiu a responsabilidade na elaboração e provisão das políticas sociais. Entretanto, a presença dos prestadores de serviços sociais não estatais não apenas se mantém, como se reconfigura no tempo.

Ressalta-se que ao longo da história, a preocupação girava em torno das desvantagens econômicas de parcela da população, mas não podemos esquecer que as políticas públicas ou sociais que nasceram destas iniciativas ampliaram sua atuação para os diversos setores da sociedade, formulando regras variadas de acordo com as mudanças sociais.

No que se refere à proteção social no Brasil, a Constituição Federal de 1988 definiu a responsabilidade do Estado em conjunto com a sociedade por meio da Seguridade Social, privilegiando áreas como Saúde, Previdência e Assistência Social.

Além disso, com o novo arcabouço constitucional de 1988, ficou definido o sistema descentralizado e participativo, que ampliou a influência da sociedade civil nas decisões do Estado, implicando, também, na construção de novas arenas de discussão e decisão, como os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e de Direitos que, dentre suas atribuições, podem formular políticas públicas.

Tendo em vista a forma como as políticas públicas no Brasil vêm se definindo ao longo da história, não é tarefa fácil estabelecer novas concepções de lidar com as diversas formas de desigualdade social que devem ser combatidas pela intervenção do Estado, por meio dessas políticas. Uma história marcada pelo paternalismo, clientelismo e assistencialismo, camuflando os direitos sob forma de favor e benesse, ditados pelas classes mais influentes.

Carvalho (2004) elucida muito bem essa questão quando retrata a forma como o Brasil traçou o caminho em busca da cidadania desde a época colonial até os dias atuais. O autor assinala que características da

colonização portuguesa deixaram marcas duradouras como o analfabetismo, uma sociedade escravocrata, uma economia monocultora, latifundiária e um Estado absolutista.

As políticas sociais de cunho governamental que se delinearam no Brasil e que tinham a intenção de fornecer algum tipo de cobertura ao cidadão foram aquelas que tinham como propósito proteger somente algumas categorias, como os ferroviários com as Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAP), sendo este benefício estendido posteriormente às outras classes trabalhadoras:

A Lei de Eloy Chaves e suas variações de 1926, ao beneficiar as três categorias mais bem organizadas de trabalhadores – os ferroviários, os estivadores e os marítimos – evidencia as intenções do poder público em dividir a classe trabalhadora e obter a cooperação de seus setores chave. Adotando uma atitude paternalista com relação à classe operária, a elite espera a partir daí, contar com sua colaboração numa tarefa geral: o desenvolvimento nacional. Entretanto nessa colaboração, a elite define e guia a máquina social para sua finalidade, buscando assim, criar harmonia e tranquilidade. (OLIVEIRA, 1996, p. 58).

Tal proteção, como afirma a autora, tinha propósitos definidos, como o de manter sobre controle os protestos populares. No entanto, várias camadas da população ficaram à margem dessa proteção estatal por longo tempo, como os trabalhadores rurais e domésticos.

Observa-se que as políticas implantadas tinham como objeto a classe trabalhadora, sendo que as demais expressões da questão social não tiveram intervenções eficazes por parte do Estado ao longo da história, ficando a cargo de Entidades privadas a responsabilidade de cuidar dos pobres. As ações registradas por parte do poder público datam de 1854, no governo imperial e tinham como alvo os “meninos desvalidos”. As ações evocavam a necessidade de recolhimento de crianças pobres em asilos criados com o intuito de ensinar-lhes ofícios para que fossem revertidos em trabalho para o Império (RIZZINI, s/d, p.244).

Já no início do século, a preocupação do governo com a infância permanece, principalmente com a proliferação de meninos de rua:³

A preocupação com a infância nos meios médico e jurídico do início do século está intimamente relacionada ao projeto de normalização da sociedade, defendido por representantes das elites intelectuais, econômicas e por autoridades do país. O que se pretendia era eliminar as desordens de cunho social, físico e moral, principalmente nos centros urbanos (RIZZINI, 1993, p. 19).

As práticas de higiene pública incitadas principalmente pela classe médica propiciaram a intervenção estatal para a construção de várias instituições asilares para crianças e adultos, dentre outras ações de “prevenção”, com o firme propósito de livrar a sociedade dos “vícios” propagados pelas pessoas pobres e abandonadas que vagavam pelas ruas. Essas ideias estavam intimamente ligadas à noção de eugenia difundida na Europa e Estados Unidos.

No início do século passado, a questão social no Brasil foi encarada como caso de polícia, culpabilizando-se o indivíduo pela sua condição social, sem levar em conta os fatores econômicos e sociais, fazendo com que as ações tomadas pelo Estado fossem de caráter repressivo, com intuito de moldar a sociedade às conveniências da ordem social vigente.

Durante os vários processos de normalização da sociedade, ou seja, seu enquadramento de acordo com concepções e ideologias criadas no sentido de homogeneizar a sociedade, destaca-se o período ditatorial no Brasil, no qual vários direitos - tanto individuais como coletivos - foram cerceados.

Neste período, as políticas públicas em maior evidência eram às vinculadas ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS)⁴ que mantinham programas de atendimento voltados à

³ Rizzini (1993, p.19), refere como fatores para a condição de crianças na rua, o crescimento acelerado das indústrias e da população urbana explorada no campo de trabalho e sem direitos legais. Desta forma, ‘operários, camponeses, prostitutas, marginais, mendigos, artistas, doentes, andarilhos e menores viciosos’ ocupavam os espaços de forma desordenada e sem condições mínimas de habitabilidade propiciando a falta de higiene e mendicância.

⁴ De acordo com Oliveira (1996, p.65), junto ao MPAS pela Lei nº6439/1977, foi criado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), que impôs nova estrutura administrativa aos órgãos da Previdência Social

população de baixa renda, complementares às outras políticas, como saúde, educação e fornecimento de auxílios materiais diversos. Estas políticas públicas focalizadas, não davam conta das reais necessidades da população, gerando reivindicações de melhores condições de vida. Junto a isso, as lutas pela liberdade e as denúncias aos direitos humanos violados durante o regime militar se propagavam país afora. Diversas instituições, como a Igreja Católica - por meio da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Ordem dos Advogados (OAB), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI) foram fundamentais na “defesa dos direitos civis, políticos, legais e humanos” (ALVES, 1984, p.221).

O silêncio então imposto à sociedade foi lentamente rompido, passando a imprensa a publicar debates sobre as questões econômicas e a denunciar casos de abuso de poder, corrupção ou violência do Estado. Rompido o silêncio, a sociedade civil respondeu, e os cidadãos começaram a recorrer ao foro público para manifestar seu protesto contra a brutalidade governamental. (ALVES, 1984, p. 223).

Com a abertura política, os movimentos de base⁵ se proliferaram aumentando as reivindicações:

composta pelos seguintes: Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social – IAPAS- responsável pela administração fiscal e financeira; Instituto Nacional de Previdência Social – INPS – responsável pelo seguro social; Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social – INAMPS – responsável pela assistência médico-odontológica; Legião Brasileira de Assistência – LBA e Fundação Nacional de Bem – Estar do Menor – FUNABEM- responsáveis pelos carentes e menores; DATAPREV – Empresa de processamentos de dados da Previdência Social e CEME- Central de Medicamentos

⁵ Segundo Alves (1984, p.230), “Existem no Brasil dois tipos de movimentos de base: os movimentos seculares e os vinculados à Igreja Católica. As organizações de bases seculares são associações cívicas, independentes do Estado em financiamento e administração, por exemplo; associações de bairros, associações comunitárias”. Os movimentos de base ligados à Igreja Católica, por meio da CNBB e CEBs (Comunidades Eclesiais de Base) realizam trabalho de orientação junto à população em relação aos seus “direitos de ter, saber e participar da vida política, de decisões sobre o país e o mercado de trabalho que afetam a organização e a distribuição dos produtos que ela mesma cria”.

Sua rápida expansão, assim como suas exigências cada vez mais agressivas de participação social, política e econômica nas decisões governamentais (a nível local, estadual e federal), derivam diretamente da enorme disparidade na distribuição de renda e da alta taxa de exploração da população trabalhadora que se concentra nas favelas ou nas zonas de pobreza das periferias urbanas (ALVES, 1984, p. 227).

No final dos anos 1970 e início dos 80, com o processo de redemocratização, os movimentos sociais e outras instâncias de defesa de direitos influíram fortemente para que direitos sociais fossem garantidos em lei e manifestaram ativamente suas demandas, tencionando o Estado, no sentido de garantir sua participação em processos decisórios a respeito das políticas públicas.

Um novo pacto federativo foi concebido, com o intuito de oferecer maior autonomia e participação de Estados e Municípios em relação à alocação de recursos nos respectivos fundos e participação da sociedade civil na gestão de políticas públicas.

No entanto, da concepção à realidade da descentralização, verificamos pela literatura, que apesar do caráter inovador, a descentralização não ocorreu de forma democrática, no que se refere à divisão do “bolo” entre União, Estados e Municípios.

1.1 Descentralização: da concepção à realidade

As regras recentes imprimiram mudanças nas formas de financiamento e gestão de políticas públicas nas estruturas locais, mas, apesar do “aumento de sua capacidade financeira, a participação dos municípios na receita tributária global não supera os 18 ou 20%” ((TEIXEIRA, 2002, p.06).

No entanto, eles assumem vários encargos e responsabilidades das outras esferas, o que os obriga a negociar recursos nos diversos programas federais ou estaduais. Com uma frágil base econômica, ao lado da ineficiência administrativa, os recursos próprios na maioria dos municípios não vão além dos 5% do total da receita. Dessa forma, a autonomia de realizar políticas próprias sem vinculação aos programas federais e estaduais é mínima (TEIXEIRA, 2002, p.06).

De fato, é o discurso que ouvimos constantemente e motivo de queixas de Estados e Municípios: a receita tributária não é suficiente para a implantação de políticas públicas, já que o governo federal fica com a maior fatia dos tributos e contribui com menor percentual que as instâncias locais. Agrega-se a este discurso, a pressão de que seja realizada a reforma tributária.

De acordo com Jovchelovitch (1998, p.35) a Constituição de 1988 estabeleceu uma nova forma de gerir as políticas públicas, reconhecendo o município como ente da federação, inaugurando o sistema descentralizado e participativo, supostamente oferecendo maior autonomia aos Estados e Municípios.

Entretanto, gerou-se aí um suposto clima de euforia. Suposto porque o exacerbado centralismo federal nas decisões políticas e na questão tributária continua retirando o protagonismo dos nossos governos municipais e mantendo-os como meros administradores de carências. Um poder supletivo que se encarrega da ambulância, da creche, do transporte escolar, do poste de luz, mas ainda sem espaço para gerir as políticas públicas que resistem a ser municipalizadas. (JOVCHELOVITCH;1998, p.36).

Em que pese à afirmação de que os municípios não tinham autonomia com relação à gestão das políticas públicas, cabe compreender dois fenômenos advindos do processo de redemocratização do país: o Federalismo e a descentralização.

Estudo de Marta Arretche (2002) aborda as diferenças entre Estado Federativo e descentralização. De acordo com a autora, são fenômenos diferentes, mas no Brasil ocorreram quase concomitantemente, por conta do processo de redemocratização do país e por vezes, são tratados como se fossem processos iguais.

No Brasil, ocorreram os dois fenômenos. Reformas das instituições políticas ao longo dos anos de 1980 - particularmente, a retomada de eleições diretas em todos os níveis de governo a partir de 1982 e as deliberações da Constituição Federal de 1988 - recuperaram as bases federativas do Estado brasileiro, suprimidas durante a ditadura militar. Posteriormente - já nos anos de 1990 e já completada a institucionalização do Estado Federativo - implementou-se um

extensivo programa de descentralização, particularmente na área de políticas sociais. A simultaneidade dos dois processos tem deixado a falsa impressão de que estes são a mesma coisa, quando não o são. Embora originários do mesmo processo histórico no Brasil – a negação do autoritarismo e da centralização -, federalismo e descentralização não implicam engenharias políticas gêmeas (ARRETCHE, 2002. p.27).

A autora aponta como distinção entre o Estado federativo e o Estado unitário “as formas de distribuição da autoridade política dos Estados nacionais” (Id.p.27). Em linhas gerais, a Ditadura se traduz como Estado unitário, centralizador, os chefes de poder nos Estados eram indicados e não votados pelo voto direto. Outras características importantes do Estado unitário são a centralidade fiscal e o controle pelo Exército Nacional das polícias militares estaduais. A Democracia deflagrou eleições diretas e com a descentralização fiscal constantes na CF/88, os Estados passaram a ser unidades federativas com autoridade legislativa.

A descentralização, por sua vez, diz respeito à distribuição das funções administrativas entre os níveis de governo. Formas as mais variadas de transferência de recursos e delegação de funções permitem que um dado nível de governo desempenhe funções de gestão de uma dada política, independentemente de sua autonomia política e fiscal (ARRETCHE, 2002. p.29).

Portanto, o federalismo está mais ligado à independência fiscal e a descentralização das autoridades políticas – Governadores e Prefeitos eleitos pelo voto direto e descentralização se referem à distribuição de funções administrativas entre os níveis de governo – União, Estado, Município.

No entanto, apesar de todas essas transformações, no início dos anos 1990, “a gestão das políticas públicas – particularmente na área social – continuava centralizada, isto é, o governo federal – em virtude do legado do regime militar – continuava responsável pela gestão e pelo financiamento das políticas de saúde, habitação, merenda escolar, livro didático, assistência social, etc” (ARRETCHE, 2002, p.30).

A autora aponta que houve resistência por parte dos municípios em encampar o processo de municipalização das políticas sociais, visto

a recém-conquistada descentralização fiscal que dava autonomia aos Estados e Municípios na utilização dos recursos.

De acordo com Arretche (2002, p.31) a descentralização das políticas sociais no Brasil teve seu início em meados dos anos 1990, no governo de Fernando Henrique Cardoso que, seguindo uma tendência mundial, implementou reformas que tinham como principal objetivo repassar para Estados e municípios diversas funções de gestão das políticas públicas e a racionalização dos recursos. As primeiras medidas foram a transferência de serviços de atenção básica em áreas sociais como habitação, a privatização de companhias de saneamento e a rápida municipalização do ensino fundamental.

Complementando o aparato constitucional que ditou novas regras de gestão dos recursos públicos e a cogestão na administração das demandas sociais entre esfera governamental e a sociedade civil, há de se notar a novidade dessa participação que denota o controle social exercido pela sociedade civil na formulação de políticas públicas, bem como a aplicação dos recursos públicos.

Um dos mecanismos para o exercício desse controle são os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e de Direitos que se constituem em espaços permanentes de discussão e deliberação. Essa novidade na forma de conceber a política pública, participando de sua formulação e acompanhando sua implantação será revisitada na seqüência deste estudo, pois, cabe aprofundar a discussão sobre o processo de descentralização e a organização setorializada das políticas públicas e de como isso implica no produto final, que é a oferta destas à população.

1.1.1 A Setorização das políticas públicas

Anteriormente ao processo de democratização do país e da CF/88 pode-se reconhecer que as políticas públicas até então ofertadas, tinham caráter seletivo e/ou caritativo, fazendo da conquista legislativa um divisor de águas, no que se refere ao desenho e oferta de serviços à população. No entanto, apesar do cunho democrático, os preceitos constitucionais referentes à descentralização das políticas públicas não sanou a deficiência de articulação entre essas e quiçá, tenha até agravado este aspecto, considerando a autonomia delegada a Estados e Municípios.

A autonomia dos entes federativos possibilita que a União e unidades constituintes promovam, ao

mesmo tempo, políticas públicas sem nenhuma integração, ou até mesmo em direções opostas-situações causadas, segundo o autor, pela falta de coordenação. (PIERSON, 1995, p.451 apud ABRUCIO; FRANZECE, 2008, p.63.)

Por outro lado, os mesmos autores ponderam que “a interdependência das ações dos diferentes níveis de governo” que podem tornar as políticas públicas mais interligadas, possa, também, tornar morosos os processos de decisão à espera do consenso. (Id.p.63).

Abrucio e Franzece (2008) sugerem que as duas situações – a integração das políticas públicas e a fragmentação – guardam os seus limites, ou seja, a interdependência ou integração pode emperrar processos ao se buscar o consenso, que é algo difícil, considerando a independência e especificidade de cada política. Em contrapartida, a fragmentação delas também é algo indesejado, pois, sem a devida comunicação entre as esferas de poder, algumas ações se tornam sobrepostas.

Desta forma, a fragmentação das políticas ocorre em dois níveis: 1) pelo processo de descentralização que permitiu a implantação de diferentes políticas nos diferentes níveis de governo; 2) pelo processo de setorização das políticas, cada qual contando com sistemas e estruturas próprias, de forma desarticulada.

Neste contexto, a federalização e a descentralização que são vinculadas ao processo de democratização geraram maior independência, tanto política como financeira às políticas públicas da Educação, Assistência Social, Criança e Adolescente e Saúde, haja vista que cada qual criou seu próprio sistema, de acordo com suas especificidades, aprofundando um processo histórico de setorização das políticas. Ao consultar suas legislações, encontramos impressas as intenções de integração, ação articulada, trabalho em rede e outras formas de conexão, no entanto, se percebe as dificuldades que cada política enfrenta para encampar essa prática.

É o caso do atendimento à criança e o adolescente, por exemplo. Um estudo de Bega e Lavoratti (2010) sobre políticas públicas de enfrentamento à violência sexual intrafamiliar contra crianças e adolescentes aborda a dificuldade do Estado em levar a cabo o que o ECA e outros protocolos para o fim da violência sexual propugnam: *atender a criança e o adolescente em um conjunto articulado de ações das variadas políticas públicas* (grifo nosso). A conclusão é que “a noção de rede, de articulação, de integração, vinculação e outras formas de expressão que indicam a necessidade de superação da *fragmentação e*

setorização das políticas públicas parece não ter sido interiorizadas pelos agentes públicos responsáveis pela operacionalização de tais políticas” (BEGA; LAVORATTI, 2010, p.02, grifo nosso).

Denota-se, no caso de crianças e adolescentes, segmento que constantemente está na mídia pela falta de resolutividade por parte do Estado em cumprir o que as legislações definiram como prioridade absoluta, a premência do trabalho em rede para garantir a integralidade no atendimento. Neste caso,

A rede é uma estratégia operacional de uma nova forma de gestão das políticas públicas para o enfrentamento da complexidade da problemática da violência sexual intrafamiliar contra crianças e adolescentes. Ela deveria articular as ações de enfrentamento a violência a partir da concepção de política de atendimento preconizada no ECA. No entanto, por sua natureza de informalidade, flexibilidade, agilidade e descentralidade, opera com dificuldades no setor público dado a permanência da cultura organizacional das políticas sociais marcadas historicamente pela burocracia, setorização, clientelismo e isolamento institucional.(BEGA ; LAVORATTI, 2010, p.02).

Os estudos sobre políticas públicas dadas a sua função de ofertar serviços para atender a população em suas múltiplas necessidades tendem a discutir a importância da manutenção da intersetorialidade e o trabalho em rede, pois, entende-se que as variadas expressões da questão social afetam os demandatários das diferentes políticas que, no entanto, são atendidos de forma fragmentada.

Bourguignon (2001), em análise sobre as políticas voltadas para crianças e adolescentes discorre sobre a concepção de rede intersetorial, abordando a difícil tarefa de estreitar os laços entre as políticas públicas:

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. Exemplo disto é a Assistência Social que

possui um conjunto de entidades estatais e filantrópicas que prestam serviços na área de forma paralela as demais políticas e muitas vezes atendendo aos mesmos usuários (BOURGUIGNON, 2001, p.02).

A desarticulação no processo de setorização das políticas parece ser um entrave para a materialização do atendimento integral da população. Mas, de que forma poderia ocorrer essa conexão entre as políticas e como elas poderiam não ser setorizadas? Talvez a não setorização das políticas seja impensável, dada à natureza de cada uma. Mas, via de regra, as discussões giram em torno da desarticulação e fragmentação das políticas que podem estar diretamente ligadas à setorização e a necessidade de integração dessas, ou seja, a ação conjunta sem sobreposições:

Assim, há a necessidade urgente de estimular alternativas na perspectiva de integralizar a atenção e o atendimento aos problemas sociais, uma vez que o mundo se tornou mais complexo e vem produzindo problemas e novas situações em que os conhecimentos focalizados e fragmentados são incapazes de explicar e nem a ação setorial, em si, é capaz de resolver. (AKERMAN, 1998 apud COMERLATTO et.al., 2007, p.266).

Para além do que se fala sobre a setorização das políticas públicas, há que considerar que para questões específicas exigem-se conhecimentos específicos como, por exemplo, os transtornos mentais só poderão ser atendidos por agentes da política de saúde no que diz respeito a procedimentos medicamentosos, ou seja, o tratamento. Há questões ligadas a situações de vulnerabilidade social que somente poderão ser trabalhadas pela política de assistência social, como o trabalho com famílias que acessam os serviços socioassistenciais, visando buscar as potencialidades necessárias para superação dessas vulnerabilidades. Enfim, a diferenciação nas políticas é salutar, na medida em que são aplicados conhecimentos específicos para determinadas questões, o que não impede que essas especificidades se complementem para o atendimento integral das pessoas.

É importante destacar que muito se fala em integração das políticas públicas, mas pouco é feito por parte dos governos para alterar esse quadro. Nota-se que a cada eleição a intenção é apresentar projetos personalizados e invariavelmente se faz por meio da formulação de

políticas públicas, que por vezes, não impactam o cotidiano e ainda se sobrepõe a outras, promovendo a descontinuidade.

Em pesquisa realizada acerca de políticas públicas e desenvolvimento regional em Santa Catarina (A. ROSSETTO; FILIPPIM; MATOS; GÖCKS 2008, p.27), focando a formação de redes interorganizacionais pelo desenvolvimento, entre elas: as Associações dos Municípios, os Fóruns de Desenvolvimento Regional e as Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs), estas últimas criadas por iniciativa do Governo Estadual, evocando a descentralização das ações do Governo, identificou-se que “as três organizações coexistem e se entrecrocaram, pois têm objetivos similares e atuam em um mesmo território. Não são integradas, mas justapostas”.

Este fato exemplifica a setorização de estruturas organizacionais, neste caso, com atuações semelhantes que poderiam se complementar.

Na tentativa de discutir um pouco mais a questão da organização das políticas públicas, cabe ressaltar a existência de correntes de pensamento que “tratam por ângulos diferentes, o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos”(Hall; Taylor 2003, p.194). Trata-se de três versões do neo-institucionalismo: institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico. Essas correntes buscam elucidar a influência das instituições nas decisões que afetam diretamente a sociedade. Discutem o poder que as instituições exercem sobre os indivíduos, as regras construídas que regem nossas vidas e a permanência dessas instituições.

É perceptível uma conexão entre o debate do neo-institucionalismo⁶ com a questão das políticas públicas, visto serem ligadas a diretrizes e estruturas organizacionais.

Assim como essa corrente, a análise sobre a setorização das políticas públicas pode ser ligada também ao estudo dos campos e habitus de Bourdieu sendo estas compostas de características diferenciadas e ocupando lugares bem demarcados na sociedade.

Um campo se define entre outras coisas através da definição dos objetos de disputas e dos interesses específicos que são irredutíveis aos objetos de disputas e aos interesses próprios de outros campos (não se poderia motivar um filósofo com questões próprias dos geógrafos) e que não são

⁶ Para maior aprofundamento ver o texto: As três versões do neo-institucionalismo (Hall; Taylor, 2003).

percebidos por quem não foi formado para entrar neste campo (cada categoria de interesses implica na indiferença em relação a outros interesses, a outros investimentos, destinada assim a serem percebidos como absurdos, insensatos, ou nobres, desinteressados). Para que um campo funcione, é preciso que haja objetos de disputas e pessoas prontas para disputar o jogo, dotadas de *habitus* que impliquem no conhecimento e no reconhecimento das leis imanes do jogo, dos objetos de disputas, etc. (BOURDIEU, 1983, p.1-2).

Os Campos podem ser traduzidos como setores específicos, com saberes específicos que estão dispostos na sociedade para atender necessidades variadas e que estão constantemente em disputa. Disputa por maior visibilidade, por mais financiamento, por mais espaço. Tais disputas podem também ser causadoras da fragmentação entre elas. O *habitus*, que inclui os saberes individuais ou do agente, contribui para a determinação dos campos que são os espaços que abarcam esses saberes.

Esse é um viés que pode servir de análise para a setorização e fragmentação de políticas públicas que estão em campos diferenciados, atendem demandas específicas, mas que, em determinado momento, necessitam ser tratadas de forma conjunta.

Martins (2003), numa perspectiva institucional – racionalista elaborou uma teoria da fragmentação das políticas públicas, aplicando-a a três casos específicos de políticas de âmbito federal. De acordo com o autor,

A Teoria da Fragmentação de Políticas propõe que a fragmentação, definida como a perda de coerência, consistência e coordenação nas políticas de um mesmo subsistema e entre diversos subsistemas, é um resultado indesejado associado a elementos estruturais dos processos de formulação e implementação de políticas, tais como liderança executiva, estratégia, ajustamento mútuo, estrutura formal de coordenação, processos e valores (MARTINS, 2003, p.04).

Neste caso, pode-se concluir que a fragmentação das políticas públicas é um fenômeno ligado a setorização dessas políticas? Quando falamos em fragmentação das políticas públicas reportamo-nos às

políticas que atendem a um mesmo público – alvo, com ações similares, sobrepostas e sem resultados relevantes e, o mais importante, sem manter diálogo entre si. E a setorização de políticas? Refere-se à forma organizacional em que as políticas estão divididas em setores? Muito se discute sobre a intersetorialidade das políticas e parece consenso que a intersetorialidade mudaria drasticamente o cenário relacionado ao atendimento da população:

Os limites atingidos pelas formas tradicionais de conceber e operacionalizar a intervenção no campo das políticas públicas provoca a desarticulação interinstitucional e a falta de integralidade na atenção ao conjunto dos direitos sociais, não respondendo mais aos graves e complexos problemas sociais historicamente vivenciados por uma parcela significativa da população brasileira. Frente a isso, coloca-se a intersetorialidade, alinhada a descentralização das políticas públicas em vigência no Brasil, como uma alternativa capaz de encontrar novos arranjos e novas articulações para o enfrentamento desses problemas (COMERLATTO et. al., 2007, p.266).

Ainda sobre a questão da setorização e fragmentação de políticas públicas, Raichelis pontua que,

A questão da fragmentação das políticas sociais tem sido um tema recorrente, tanto nas análises dos estudiosos quanto na prática dos seus operadores. As políticas obedecem à lógica da setorização, que recorta o social em partes estanques sem comunicação e articulação, torna os problemas sociais autônomos em relação às causas estruturais que os produzem, segmentando o atendimento das necessidades sociais. Em consequência, traz sérias dificuldades para a ação pública dirigida a implementação de políticas redistributivas que tenham impacto na qualidade de vida e no alargamento dos direitos de cidadania (RAICHELIS, 2006, p.02).

Tal reflexão está intrinsecamente ligada à questão da interface entre os Conselhos que, segundo a autora, foram criados sob a lógica da setorização das políticas públicas, ou seja, voltados a áreas específicas de intervenção ou atuação.

Como mecanismos criados para incidir na formulação, controle e fiscalização de políticas públicas, os Conselhos, assim como o objeto de suas deliberações (as políticas públicas) encontram dificuldades em manter interface entre si, a fim de compartilhar experiências, praticarem a cooperação e deliberar em conjunto. Enfim, a discussão em torno da interface entre os conselhos, parte integrante desse novo aparato jurídico-legal que transformou drasticamente o papel dos três entes da federação, em relação às políticas públicas, é que irá pautar este estudo.

1.1.2 Os Conselhos Gestores como mecanismos de controle social das políticas públicas

Pensados a partir da Constituição Federal de 1988, os Conselhos Gestores são instâncias de formulação, controle, fiscalização e deliberação das políticas públicas. Com propósitos de ampliar a participação popular são formados por um colegiado bipartite⁷ que por meio de discussões democráticas chegam a decisões, cujo resultado é ancorado por procedimentos legais que aferem demandas para o Estado.

Foi durante o processo de (re) democratização do país que a sociedade civil, por meio dos movimentos sociais e outros setores da sociedade iniciaram a trajetória de lutas para maior participação nas decisões políticas do país culminando na Constituição de 1988, chamada também de Constituição Cidadã por seus princípios altamente democráticos. Portanto, houve por parte da sociedade uma mobilização que tinha interesses em comum, ou seja, uma maior participação nas decisões políticas do país.

⁷ Bipartite significa duas partes e os Conselhos Gestores em geral são compostos por representantes do poder público e sociedade civil. Há diferenças entre os Conselhos no que se refere à composição como no caso dos Conselhos de Saúde que mantêm 50% usuários, 25% trabalhadores de saúde e 25% de gestores e prestadores. Os Conselhos de Assistência Social divide as representações em 50% administração pública e outros 50% de prestadores de serviços, trabalhadores do setor e usuários, que representam a Sociedade Civil. Os Conselhos de Educação são “compostos por representantes de pais, alunos, professores, associações de moradores, sindicatos, secretaria municipal de educação, setor público e privado, indicados e/ou eleitos democraticamente, observando a proporcionalidade” (Portal do MEC). Os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente dividem a representação entre poder executivo e sociedade civil. Em todos esses casos deve-se observar a paridade que significa a representação em pé de igualdade.

A Carta Magna colocou em evidência uma nova forma de gerir as políticas públicas, reconhecendo o município como ente da federação e inaugurando o sistema descentralizado e participativo. Tal sistema trouxe também diretrizes para a concepção de espaços públicos de participação e deliberação das políticas públicas que se materializaram nos Conselhos de Políticas Públicas e de Direitos amparados e regulamentados por leis próprias e demandas específicas.

O processo de implantação dos Conselhos deu-se na década de 1990, estando presente na maioria dos municípios brasileiros. Estabelecidos de forma a representarem governo e sociedade civil, a participação dos cidadãos nos Conselhos, em sua maioria, se faz por entidades não governamentais, que devem representar seus pares, colocar em foco suas demandas e defender propostas que viabilizem o acesso às políticas públicas, concernentes à área de atuação.

Estudo de Tatagiba (2002; p.54) destaca suas características democráticas, quais sejam: além da pluralidade e paridade, a autora explica que os conselhos no seu “processo dialógico” deixam explícita a natureza pública dos acordos. Essa publicidade é o que diferencia a experiência conselheira de práticas clientelistas, troca de favores, cooptação, etc.

A deliberação também é uma característica positiva, já que os conselhos, investidos do poder que a legislação lhes forneceu, podem influir na elaboração de políticas públicas, repartindo com o Estado a responsabilidade nas definições que dizem respeito ao cotidiano das cidades.

No plano teórico-normativo, os Conselhos poderiam ser considerados espaços democrático-deliberativos. Segundo Lüchmann,

A democracia deliberativa apresenta as seguintes características: a discussão e a construção pública de interesses voltados para o bem comum; a ampliação da participação social; e a recondução, através da esfera pública, das ações político – institucionais tendo em vista as decisões advindas das articulações entre o Estado e a sociedade (2003, p.167).

No entanto, sem tirar o mérito de que a instalação dos Conselhos Gestores foi um ganho para a democracia, depois de vinte anos de sua instalação, na maioria dos municípios brasileiros, vários trabalhos vêm mostrando os limites e as fragilidades desses espaços institucionais.

No mesmo estudo, Tatagiba (2002, p.57) ressalta que os limites para o bom funcionamento dos conselhos são vários, a começar pela paridade: 1) o mesmo número de representantes não garante equilíbrio no processo decisório; 2) há dificuldade dos atores, tanto governamentais, como não governamentais em assimilar a pluralidade; 3) a relação do conselheiro com a entidade que representa e 4) a qualificação dos conselheiros para o exercício de suas funções.

A paridade estabelecida por lei não presume, em si, igualdade de posições, pois há interesses variados na assunção de um assento no conselho. Destaca-se a diversidade de segmentos com projetos diferenciados. A disputa por recursos também é ponto chave para essa disparidade.

A questão do relacionamento dos conselheiros não governamentais com as bases também é um limite significativo que fragiliza a representação e principalmente a deliberação no interior dos conselhos. Do lado da representação governamental, também há problemas como a falta de conhecimento e de comprometimento de representantes, muitas vezes nomeados apenas para preencher aspectos formais. Outro ponto crítico é a presença de segmentos antidemocráticos, buscando privilégios individuais ou para sua entidade, sem levar em conta que sua representação abrange a sociedade civil como um todo.

Da mesma forma, a qualificação dos conselheiros é outro ponto que deve ser levado em consideração. Falta capacidade para os conselheiros, tanto governamentais como não governamentais, para a atividade conselheira. Este é um dos itens que mais aparece nos estudos sobre Conselhos e considerado um dos maiores problemas para atuação dos conselheiros.

Agregado a estas questões, não podemos deixar de mencionar os entraves advindos da esfera estatal. Há o limite do poder público em reconhecer os Conselhos como órgãos de deliberação das políticas sociais e não como um “setor” que existe somente para “aprovar” os projetos e ações que propõe. Para além dessa concepção, os conselhos são espaços plurais de discussão, de correlação de forças e que devem zelar pelo seu papel de fazer desses espaços locais, ambientes democráticos, nos quais deve prevalecer a construção de um projeto de sociedade que preconize a diminuição da desigualdade social.

O fato dos Conselhos Gestores terem sido empoderados com o mecanismo da deliberação gera muitos conflitos com a esfera estatal que, em geral, não acata as normativas emanadas dessas instâncias. Tatagiba (2005) ressalta a deliberação como ponto nodal que põe em

xeque a funcionalidade dos Conselhos como instâncias que foram forçadas para imprimir, um novo conceito de formulação de políticas públicas. Segundo a autora,

Avaliar a capacidade deliberativa dos Conselhos e o seu impacto no processo de produção das políticas públicas é uma tarefa que ainda só pode ser feita de maneira tentativa, seja pelo fato de tratar-se de experiências muito recentes, seja pela dificuldade em estabelecer parâmetros seguros para a análise. No geral, as avaliações mais comuns presentes na literatura são de que os Conselhos não estão cumprindo com sua vocação deliberativa. Embora os motivos apresentados sejam os mais variados, a grande maioria dos estudos aponta a baixa capacidade de inovação da sociedade civil nos Conselhos, sugerindo que essa participação assume contornos mais reativos que propositivos. Os motivos apontados estão, no geral, relacionados à dinâmica de funcionamento dos Conselhos: a centralidade do Estado na elaboração da pauta, a falta de capacitação dos conselheiros, problemas com a representatividade, dificuldade em lidar com a pluralidade de interesses, manutenção de padrões clientelistas na relação entre Estado e sociedade, recusa do Estado em partilhar o poder etc. Além desses motivos, a bibliografia vincula ainda a fragilidade deliberativa dos Conselhos à sua ambígua inserção no conjunto da institucionalidade e a questão da existência e efetividade dos fundos. (TATAGIBA, 2005, p.210).

Em que pese o diagnóstico relativo à função deliberativa dessas instâncias emitido por Tatagiba, a autora reforça que os Conselhos Gestores “representam uma conquista inegável, do ponto de vista da construção de uma institucionalidade democrática entre nós. Sua novidade histórica consiste em apostar na intensificação e na institucionalidade do diálogo entre governo e sociedade – em canais públicos e plurais – como condição para uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos” (TATAGIBA, 2005, p.209).

Como vimos, a proliferação dessas instâncias fez com que cada conselho atue em determinada área, sem que haja a interface entre eles.

A exemplo da organização das políticas públicas, os Conselhos foram divididos setorialmente para incidir na formulação e fiscalização de políticas específicas. Sua forma fragmentada não propicia que conselhos afins identifiquem demandas em comum e discuta em conjunto formas de intervenção, que não sobreponham uma a outra. Considerando a transversalidade que guarda as políticas públicas que, por vezes atendem os mesmos usuários, o controle social por essas instâncias teria maior relevância se esses espaços mantivessem uma relação de compartilhamento de informações e deliberações.

Ernesto Isunza Vera (2009, p.02), em seu estudo “Arquitectura del control social sobre el Estado em perspectiva comparada: México y Brasil” disserta sobre o controle social em relação ao Estado mantido por instâncias que congregam sociedade civil (atores coletivos), agências estatais de Prestação de Contas (como Controladoria Geral da União e Tribunal de Contas) e a sociedade em geral (atores individuais). Aborda a articulação do sistema de Prestação de Contas, ressaltando a importância dessa articulação entre os atores que tem como incumbência realizar o controle social sobre a coisa pública, enfocando que só assim o controle terá um peso qualitativo para o aprofundamento da democracia. Para tanto, propõe a existência de quatro dimensões na lógica da prestação de contas, baseado em uma rede de atores sociais e estatais:

Estes atores que formam uma rede precisamente porque mantêm relações uns com os outros, relações que necessitam ser elucidadas. (...) Essas relações se concebem como interfaces (sociais, estatais ou socioestatais) que remetem a três principais tipos de intercâmbio de bens (de informação, de poder e de valores). (ISUNZA, 2009, p.02).

Como se percebe, a conexão necessária em vários setores da sociedade, especificamente das políticas públicas e Conselhos Gestores, está constantemente relacionada à manutenção de rede de relacionamentos que podemos também chamar de interface. Daremos mais destaque a este conceito, necessariamente aplicado aos Conselhos Gestores na sequência deste estudo.

1.1.3 As múltiplas faces do social: o problema das interfaces entre os Conselhos

O cotidiano das cidades tem nos mostrado o grande desafio que as pessoas enfrentam para serem consideradas cidadãs. Os múltiplos problemas sociais desafiam os governos a implantarem políticas com respostas eficazes para solução destes. Podemos considerar que nos últimos anos a plataforma política do governo federal tem proposto políticas de combate à exclusão, a pobreza e a desigualdade. Além de propor a unificação de programas de transferência de renda, o crescimento econômico em consonância com a inclusão e justiça social, “assumiu como princípios a transversalidade e a intersectorialidade das ações estatais nas três esferas de governo; no desenvolvimento de ações conjuntas entre Estado e sociedade; na superação das desigualdades econômicas, sociais, de gênero e raça; na articulação entre orçamento e gestão e de medidas emergenciais com ações estruturantes e emancipatórias” (BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010, p.15).

Com a intenção de ilustrar a forma como vem sendo tratada a questão social, utilizamos dados do balanço realizado pelo MDS em 2010:

O balanço demonstra que em 2002, 75,9 milhões de brasileiros viviam em situação de pobreza – com meio salário mínimo per capita. Desse contingente, 36,4 milhões viviam com menos de ¼ de salário mínimo, na condição de extrema pobreza. Os 10% mais ricos se apropriavam de 50% da renda e os 50% mais pobres possuíam cerca de 10% da renda. O 1% mais rico detinha parcela de renda superior à apropriada por metade de toda população brasileira. Apesar de estar entre as 10 maiores economias mundiais, o país era uma das quatro nações com pior distribuição de renda (o Coeficiente de Gini era de 0,589 em 2002, o terceiro mais alto entre 110 países listados pelo Banco Mundial) (BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010, p.14).

Com iniciativas que produziram críticas negativas como o Programa Fome Zero e Programa Bolsa Família, taxados muitas vezes de assistencialistas, os resultados demonstram que a transferência de

renda direta produziu efeitos positivos, sendo que em 2010, “o Bolsa Família atendeu 12,7 milhões de famílias, o equivalente a 50 milhões de pessoas em todos os 5.565 municípios brasileiros. A renda per capita dos beneficiários aumentou na ordem de 47,4% com os recursos proporcionados pelo Bolsa Família”. (BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010, p.55).

O montante dos recursos repassados para as famílias é passível de críticas pelos meios acadêmicos, políticos e a mídia, mas os princípios adotados pelo Programa Bolsa Família, quais sejam, a transferência de renda direta, o acesso a outras políticas públicas como saúde e educação, por meio das condicionalidades, a articulação com demais políticas públicas e o desenvolvimento de ações emancipatórias são aspectos que tornam a iniciativa relevante⁸.

No entanto, apesar da relevância das ações e das diretrizes apontarem para a articulação das políticas públicas - e desta forma, levarem melhores serviços à população - é possível notar um descompasso entre as políticas, principalmente em âmbito municipal. Tal aspecto se deve muito ao formato da setorização das políticas abordadas no subitem anterior, impedindo a correspondência entre essas. Isso faz com que políticas públicas, com o mesmo público-alvo sejam desenvolvidas de forma fragmentada e pulverizada.

Pelo fato dos Conselhos Gestores fazerem parte do processo de formulação de políticas públicas e seguirem a mesma lógica setorizada experimentam dificuldades semelhantes de articulação entre si.

Por este motivo, a presente dissertação pretende explorar a existência ou ausência de interface entre os Conselhos Municipais de Educação, Assistência Social e de Direitos da Criança e do Adolescente de Florianópolis, visto a transversalidade dessas políticas. Objetiva avaliar a relação dos conselhos, diante das políticas que trafegam entre

⁸ “A taxa de desnutrição em crianças menores de cinco anos no Brasil caiu de 12,5%, em 2003, para 4,8%, em 2008 – uma queda de 62%. A diarreia aguda, uma das maiores causas de mortalidade infantil, que havia causado 2.913 óbitos em 2003, fechou o ano de 2008 com 1.410 mortes – registrando uma redução de 51,6%. Entre 2003 e 2009, o Coeficiente de Gini recuou em média 1,2% ao ano (de 0,589 em 2002 para 0,543 em 2009). A redução ocorrida nos últimos anos é inédita desde quando o indicador começou a ser mensurado no Brasil, nos anos 1970. O Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) são responsáveis por aproximadamente um terço da redução da desigualdade, medida pelo Coeficiente de Gini desde 2001 (BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, 2010,p.175).

os três e se há um intercâmbio de informações e ações conjuntas, no sentido de aprimorar a formulação de políticas, que objetivam a ampliação da proteção social impressa na Carta Magna.

Os conselhos gestores como mecanismos da democracia se constituem como importantes canais de participação para que a população seja parte integrante da formulação e deliberação de políticas públicas.

Os Conselhos Gestores foram a grande novidade nas políticas públicas ao longo dos anos. Com caráter interinstitucional, eles têm o papel de instrumento mediador na relação Sociedade/Estado e estão inscritos na Constituição de 1988, e em outras leis do país na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população (GOHN, 2003, p.84).

Esses instrumentos, criados a partir da CF/88, com exceção dos Conselhos de Educação instalados no início do século XX, são organizados de forma paritária entre Governo e Sociedade Civil, demonstrando a intenção de reunir nestes espaços, dois polos distintos, mas necessários, para a ampliação da participação cidadã em processos decisórios.

No entanto, como já analisado anteriormente, os conselhos foram criados seguindo a lógica da setorização das políticas públicas, e como tal, possuem dificuldades em manter um intercâmbio de informações e ações em conjunto para a qualificação na formulação de políticas, bem como, fortalecer o conjunto das demais atribuições deles inerentes, quais sejam: a formulação, a fiscalização e o controle social dessas políticas.

Tal formatação das políticas públicas, restritas às suas áreas de atuação desconsidera que “na realidade os problemas e necessidades sociais se constituem uma unidade complexa e multifacetada: problemas como a falta de acesso à renda, dos serviços de saúde e de educação de qualidade, por exemplo, atingem, geralmente, ao mesmo tempo uma mesma família e os mesmos indivíduos”. (CAPACITAÇÃO PARA CONTROLE SOCIAL NOS MUNICÍPIOS: ASSISTÊNCIA SOCIAL E PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA- MDS, 2010, p.165).

Há uma espécie de consenso de que a ação intersetorial minimizaria em expressiva escala algumas das questões sociais que, tratadas isoladamente, não dão conta de atingir os problemas em sua totalidade e que se trabalhadas, de forma conjunta, evitariam a

desnecessária perda de “energia”, reduziria gastos e colocaria em prática o exercício do trabalho compartilhado com objetivos em comum.

Martins (2006), ao analisar a fragmentação das políticas públicas, teoriza que a

fragmentação pode ser atribuída à falta de coerência, consistência e coordenação na formulação/implementação de políticas, programas ou projetos. Lida, portanto com a categoria integração. A integração implica que as políticas devem idealmente apoiar umas às outras, ou pelo menos não devem ser contraditórias. A coerência nas políticas envolve a promoção sistemática de ações que se reforcem mutuamente nos diferentes órgãos do governo, criando sinergias para a realização dos objetivos comuns. A coordenação nas políticas significa fazer com que os diversos sistemas institucionais e gerenciais que formulam políticas trabalhem juntos de forma congruente. A consistência nas políticas significa assegurar que as políticas individuais não sejam internamente contraditórias e que as políticas que se opõem ao alcance de determinados objetivos sejam evitadas ou integradas(MARTINS, 2006, p.03).

Reforça-se aqui a questão da fragmentação/pulverização que, tratadas no âmbito das políticas públicas, implica na divisão em diversos setores, ignorando a integralidade das ações, mesmo similares e com mesmo público alvo. Muito se fala em intersectorialidade das políticas públicas, interface entre Conselhos Gestores e de Direitos e desses com setores externos de controle social, identificando a necessidade dessas conexões e a dificuldade em colocá-las em prática.

De acordo com Martins (2003, p. 33) “as políticas públicas são produtos de instituições burocráticas e políticas e não surgem do acaso: são uma escolha racional de alternativas processadas nas estruturas burocráticas e políticas visando alcançar resultados preestabelecidos”. Em síntese, a estrutura governamental estabelece as prioridades de acordo com as metas que deseja alcançar. O problema é quando essas prioridades pensadas em gabinetes vão à contramão do que realmente o público alvo das políticas deseja ou necessita.

Um estudo realizado no município de Paula Cândido, Minas Gerais sobre a integração do Programa Bolsa Família (PBF) e Programa

Saúde da Família (PSF), considerando que o PBF busca uma ação integrada entre Saúde, Assistência Social e Educação com vistas a combater a fome, a pobreza, promover a segurança alimentar e nutricional, o acesso a outras políticas e estimular a emancipação sustentada das famílias beneficiadas (BRASIL, 2004), concluiu que, mesmo sendo uma diretriz do programa, a integralidade e intersetorialidade são condições difíceis de alcançar por conta de vários limites institucionais, organizacionais, profissionais e culturais. Desta feita, concluiu-se que a integralidade entre os dois programas se resume na troca de informações, o que está muito aquém para de fato o PBF alcançar os objetivos traçados.

No que se refere aos Conselhos, apesar da interface/integração entre eles ser objeto de deliberações de várias Conferências⁹ – destaque as de Assistência Social e Criança e Adolescente-, além de algumas iniciativas nacionais como a existência em São Carlos (SP) e Charqueadas (RS) da “Casa dos Conselhos” - espaço comum utilizado por conselhos setoriais, objetivando maior diálogo por conta da proximidade e estabelecimento de agenda comum - essa integração delinea-se com timidez.

Há diferentes formas que a *articulação de conselhos* locais ou regionais podem ser pensadas e testadas a partir do contato e da troca de experiências entre eles. No entanto, o espaço comum não gera, por si só, a ação intersetorial. Para isso é necessário que conselheiros criem uma *agenda comum*, visando construir pautas e propostas de aperfeiçoamento das políticas e programas a partir da *intersetorialidade*. (CAPACITAÇÃO PARA CONTROLE SOCIAL NOS MUNICÍPIOS, 2010, p.171, grifos nosso).

Corroborando com o descrito acima, para que os conselhos sejam realmente fios condutores de maior integração na formulação de políticas, é necessário que todos os conselhos funcionem de forma articulada, ou seja, que mantenham uma ligação estreita entre si, para que em seus processos decisórios estabeleçam priorizar questões que

⁹ As Conferências são espaços de deliberação máxima das Políticas Públicas. Elas avaliam e aprovam diretrizes a serem cumpridas por cada ente federado, envolvendo os diversos atores sociais – gestores, conselheiros, entidades não governamentais, usuários das políticas, trabalhadores da área e sociedade em geral (Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, 2007).

contemplem as demandas que emergem da população em situação de vulnerabilidade social. Ademais, para que os conselhos gestores exerçam a interface entre si, é necessário que ocorra uma conexão de ideias, ações, propostas em conjunto, para que trabalhem integralmente com as questões sociais, a fim de se evitar que suas decisões, assim como as políticas públicas, se tornem fragmentadas e pulverizadas.

A discussão em torno dos conselhos nos incentiva a revisitar os estudos de Tatagiba (2002), que nos fornece informação relativa aos Conselhos, que se dividem em três tipos principais:

*Os Conselhos de Programas: vinculados a programas governamentais concretos, em geral associados a ações emergenciais bem delimitadas quanto ao seu escopo e a sua clientela;

*Os Conselhos de Políticas: (...) ligados às políticas públicas mais estruturadas ou concretizadas em sistemas nacionais;

*Os Conselhos Temáticos (...)sem vinculação imediata a um sistema ou legislação nacional, existem na esfera municipal por iniciativa local ou mesmo por estímulo estadual. Em geral, associam-se a grandes movimentos de ideias ou temas gerais. (TATAGIBA, 2002, p.49).

A diferença mais relevante desses Conselhos é o poder deliberativo. Os Conselhos que têm esse formato com maior visibilidade são os Conselhos de Saúde, Educação, Assistência Social e Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, ou seja, são os Conselhos de Políticas Públicas e de Direitos que atuam na co-gestão de políticas específicas.

Diante da problemática abordada, se faz necessário situar as três áreas das políticas públicas em tela: Assistência Social, Educação e Criança e Adolescente.

1.1.4 A política de assistência social: descentralização e controle social

A política de assistência social está prevista nos artigos 203 e 204 da Constituição de 1988, como política pública não contributiva formando o tripé da seguridade social, juntamente com a Saúde e a Previdência Social. A lei que regulamenta tais artigos é a Lei nº8742, de 07 de dezembro de 1993 - Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, que apresenta os princípios do sistema descentralizado e participativo,

definindo as fontes de financiamento e divisão da gestão dos recursos e execução dos serviços.

Em 2004, a Política Nacional de Assistência Social instituiu o SUAS (Sistema Único de Assistência Social) e recentemente, a LOAS foi consolidada com a Lei nº 12.435/2011 fortalecendo as diretrizes da PNAS e do SUAS¹⁰. Em seu artigo 2º a Assistência Social tem por objetivos:

I – a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:

a) A proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e a velhice;

b) O amparo às crianças e adolescentes carentes;

c) A promoção da integração ao mercado de trabalho;

d) A habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

e) A garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;

II – a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidade, de ameaças, de vitimizações e danos;

III – a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.

Parágrafo Único: Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para

¹⁰O SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo território nacional das ações socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que delas necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, cofinanciamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico – políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil, e estes tem o papel efetivo na sua implantação e implementação (BRASIL,2004).

atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais.

A nova regulação é um esforço para situar a política de assistência social no campo dos direitos sociais e não mais como política secundária, à mercê de ações assistencialistas e clientelistas, lugar em que permaneceu por longo tempo.

Na mesma Lei foram previstas a implantação do Conselho Nacional de Assistência Social, Municipais, Estaduais e do Distrito Federal.

A descentralização na Assistência Social está inscrita na LOAS que trata em seu artigo 5º, da organização da assistência social, tendo como base as seguintes diretrizes:

I – descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;

II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

III – primazia da responsabilidade do estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.

Concebe-se um sistema como:

Um conjunto de órgãos funcionais, componentes, entidades, partes ou elementos e a integração entre esses componentes se dá por fluxo de informações, fluxo de matéria, fluxo de sangue, fluxo de energia. Um sistema só existirá se houver comunicação entre seus componentes e um objetivo comum (CAPACITAÇÃO PARA CONTROLE SOCIAL NOS MUNICÍPIOS: ASSISTÊNCIA SOCIAL E PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA – MDS, 2010, p.40).

O princípio da descentralização prevê a divisão de responsabilidades nas três esferas de governo, tanto de gestão da política de assistência social, como o financiamento das ações e “ainda, porque se admite a execução de serviços, programas e projetos socioassistenciais por instituições da sociedade civil sem fins lucrativos, fomentadas e subvencionadas pelo poder público” (CAPACITAÇÃO PARA CONTROLE SOCIAL NOS MUNICÍPIOS: ASSISTÊNCIA SOCIAL E PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA, 2010, p.40).

O princípio da participação se combina com a democracia representativa e resgata o ideal de participação da população nas decisões de fundo público.

A política de Assistência Social, desde a promulgação da LOAS, até os dias atuais, sofreu grandes mudanças, como a elaboração da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004, que define as diretrizes do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), tendo em vista padronizar a assistência social em todo território nacional.

O SUAS define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de assistência social possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial e, ainda, os eixos estruturantes e de subsistemas quais sejam: Matricialidade sociofamiliar; Descentralização político-administrativa e territorialização; Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil; Financiamento; Controle Social; O desafio da participação popular/cidadão usuário; A Política de Recursos Humanos; A informação, o monitoramento e a avaliação (BRASIL, 2004, p.39).

O incremento fornecido a essa política pelo governo federal traz no seu bojo a intenção de favorecer o controle social por suas regulações impressas na Norma Operacional Básica 2005 (NOB-SUAS) que delimita as funções de cada ente federado, dispõe sobre as formas de financiamento e estabelece sistemas de monitoramento e avaliação.

Ademais, a grande inovação dessa política se refere à importância que é dada às instâncias de controle social e deliberação como os Conselhos Gestores que, por meio da PNAS, tiveram ampliadas suas atribuições e importância nas decisões sobre a política.

1.1.5 A política da criança e do adolescente: descentralização e controle social.

A história nos mostra que as políticas voltadas para crianças e adolescentes se pautaram no confinamento, repressão e correção. De acordo com Klock (apud Corrêa, 2000, p.06), até o início de 1900 o atendimento à criança era fornecido basicamente pela Igreja Católica,

por meio das Santas Casas de Misericórdia, onde funcionavam o “Sistema de Rodas” ou “Roda dos Expostos”, nas quais as crianças abandonadas eram deixadas tornando-se desta forma, órfãos.

Este sistema começou a ser questionado por setores da sociedade que exigiam maior intervenção estatal. Desta forma, foram criadas instituições para “menores”:

Os programas de assistência às crianças pobres constituíam-se em: dispensários, tratamento e profilaxia das doenças, creches, gotas de leite e distribuição de gêneros de primeira necessidade. Ao menor abandonado e delinquente estava reservado o espaço do asilo; o preventório e o reformatório. Um dos objetivos bastante anunciados pela filantropia consistia na associação da assistência privada com a assistência estatal. A participação do Estado na assistência social era denunciada como sendo insignificante. A filantropia cobra do Estado uma participação mais efetiva, não só na promulgação de leis de proteção ao menor, mas também na tomada de medidas diretas de amplo escopo na assistência ao menor. A criação do Juízo de Menores (1923) e a promulgação do primeiro Código de Menores (1927), o qual consolidou as leis de proteção ao menor, foram dois passos importantes no sentido de um posicionamento do Estado na questão cada vez mais urgente da infância desviante (RIZZINI, 1993, p.25).

Apesar da importância do posicionamento do Estado quanto à intervenção na questão da criança e adolescente, o processo de violações continuou por longos anos por conta da metodologia correcional adotada, tanto por Entidades privadas como pelo Estado. Em 1941, numa tentativa de acabar com as denúncias e críticas, foi criado o Serviço de Assistência a Menores (SAM) que teve uma trajetória de violências e corrupção. Os maus tratos impingidos aos menores aconteciam em demasia, chamando a atenção da opinião pública:

Os castigos corporais eram uma prática rotineira nas instituições, chegando a assumir proporções de escândalo público em algumas, quando a extrema violência da surra levava a morte do interno. Foi o que aconteceu na Ilha do Carvalho, onde se localizava o Instituto Governador Macedo

Soares, onde foi desenvolvido um ‘ritual’ próprio de suplícios para ‘corrigir’ os rebeldes ou apenas suspeitos. As altas horas da madrugada, o acusado era retirado do dormitório superlotado é levado para o local ermo para ser espancado com palmatória, vara e porrete (RIZZINI, 1995, p. 281).

No decorrer, o SAM foi substituído pela Política Nacional de Bem Estar do Menor (PNBEM) que fornecia as diretrizes para o órgão nacional Fundação Nacional do Bem Estar do Menor (FUNABEM) e suas sucursais nos Estados, as Fundações Estaduais do Bem Estar do Menor (FEBEM), que igualmente não deram respostas positivas à questão.

O movimento que reivindicou maior atenção à criança e ao adolescente está no bojo das lutas pela redemocratização do país e que foi tratado de forma especial, visto os abusos e a falta de atenção a esse segmento da sociedade em geral e do Estado, em particular, e envolveu vários agentes, como a Pastoral do Menor, Juristas, etc. O processo para o estabelecimento de uma legislação específica para a criança e o adolescente iniciou-se no início dos anos 1980 com várias manifestações e o evento promovido pela Frente Nacional dos Direitos da Criança, em 1986, no IV Congresso “O Menor na Realidade Nacional”, ocasionando a incorporação de reivindicações da Frente no texto constitucional sendo privilegiada no artigo n.227 da CF/88. (BRASIL CRIANÇA URGENTE: A LEI, 1990, p.27).

A implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em 1990 colocou esse segmento como prioridade absoluta. Essa legislação estabelece as diretrizes para o tratamento da questão, direitos e deveres de crianças e adolescentes, e responsabilidades da sociedade e do Estado perante esse público.

O ECA em seu artigo 4º, parágrafo único estabelece a garantia de prioridade absoluta compreendendo:

- a) *Primazia* de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) *Precedência* de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) *Preferência* na formulação e na execução das políticas sociais públicas;

d) *Destinação* privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude. (BRASIL, 2006, p.23, grifos nossos)

O ECA trouxe à cena nacional a premência de uma atenção especial a crianças e adolescentes e, por isso, formaram-se verdadeiros pactos de intenções, responsabilidades e respeito a crianças e adolescentes que historicamente foram alvo de abusos, tanto do Estado como da sociedade em geral, incluindo as famílias. Tal legislação veio para coibir esses abusos e cobrar a dignidade, o respeito e os direitos de pessoas em desenvolvimento. O Estatuto da Criança e do Adolescente também criou os Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional dos Direitos de Crianças e Adolescentes, órgãos formuladores, deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, asseguradas a participação popular por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais. Criou também o Conselho Tutelar que é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente.

O direito de crianças e adolescentes e sua priorização nas leis brasileiras não aconteceram por acaso. Em outras partes do mundo esse segmento tem seus direitos violados, e para coibir e chamar atenção para tal assunto, a Organização das Nações Unidas (ONU), Organização Internacional do Trabalho (OIT) e outros tipos de convenções, dispuseram sobre a abominável condição de exploração sexual, violência, exploração do trabalho infantil, tráfico de crianças, entre outras violências cometidas. O Brasil assinou tais protocolos, tornando-se signatário desses acordos mundiais, tendo a obrigatoriedade de criar políticas públicas de proteção a esse contingente.

A atenção a crianças e adolescentes está prevista no ECA como um conjunto de ações de todas as políticas públicas que devem priorizar esse atendimento, tanto na rede pública, como na privada, referindo-nos às Entidades de Assistência Social. Esse aparato de estruturas do poder executivo, organizações da sociedade civil e poder judiciário denomina-se de Sistema de Garantia de Direitos, que por lei deveria manter uma interface para de fato garantir direitos.

Assim como os Conselhos de Assistência Social, os Conselhos dos Direitos de Crianças e Adolescentes estão previstos nas três esferas de governo tendo como diretrizes:

Art.88, incisos:

I-municipalização do atendimento;

II- criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;

III- criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa;

IV- manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente;

V- integração operacional de órgãos do judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, *preferencialmente em um mesmo local*, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional;

VI- mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade.

Seguindo a primazia da Constituição de 1988, a legislação estabelece a municipalização do atendimento, que é uma das características da descentralização, criação de fundos específicos, criação de canais de participação popular (conselhos) e principalmente visa à articulação entre as instâncias de poderes e entre as políticas públicas para o atendimento integral de crianças e adolescentes.

O controle social dessa política se materializa por meio dos Conselhos dos Direitos de Crianças e Adolescentes e pelo importante mecanismo criado também pelo ECA, qual seja, o Conselho Tutelar que é órgão de atendimento direto à crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social e tem como função, requisitar que os demais órgãos que fazem parte do Sistema de Garantia de Direitos, responsáveis pelas políticas públicas deem conta de garantir esses direitos. Da mesma forma, tem a prerrogativa de fiscalizar as organizações privadas de atendimento (art.95 do ECA).

1.1.6 A política de educação: descentralização e controle social

O capítulo III, seção I, do artigo 205 aos 214 da CF/88 discorre sobre a Educação, prevendo-a como direito de todos e dever do Estado e da Família, sendo promovida e incentivada com a colaboração da

sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o pleno exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

A Lei nº9394/96 de Diretrizes e Bases da Educação – LDB regulamenta esses artigos, ampliando seus objetivos que destacam a educação como um processo de interação entre sujeitos, envolvendo a produção e apropriação de conhecimentos, abrangendo a formação que se desenvolve na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais, nas organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais, políticas e religiosas. Define como princípios e finalidades que serão promovidas e inspiradas nos ideais de igualdade, liberdade, solidariedade humana, bem-estar social, paz e democracia, tendo por finalidade o desenvolvimento da criança, do adolescente e do adulto, no exercício da cidadania (LDB, 1996).

Assim como as outras políticas, a educação teve seu processo de descentralização, a partir da CF/88, evidenciado no artigo 211 com a distribuição das responsabilidades dos níveis de ensino entre os entes federados e a vinculação de recursos com os devidos percentuais para cada um, ressaltando o valor maior para Estados e Municípios (25%) e 18% para União.

A descentralização na educação teve como principal característica a municipalização do ensino fundamental. Referente a esta temática, Rodriguez (2009) enfatiza os pontos negativos da descentralização, na medida em que esse processo proporcionou a privatização do ensino. De acordo com o autor, a descentralização da política educacional não levou em conta a estrutura dos municípios, em razão de porte, arrecadação fiscal, entre outras particularidades.

Com a promulgação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF, incentivo fiscal para valorização do ensino fundamental, que por meio de uma “Emenda Constitucional, previa pelo prazo de dez anos que Estados e Municípios aplicassem, no mínimo, 15% de todas as suas receitas exclusivamente no ensino fundamental e 60% desses recursos, exclusivamente, no pagamento de professores em pleno exercício do magistério”(ARRETCHE,2002), Rodriguez aponta que tal processo foi caracterizado como “perverso” para o sistema educacional, pois segundo a literatura: “enfraquece, fragmenta, desarticula e privatiza o sistema educacional”:

* Enfraquece o sistema público na medida em que as matrículas se concentraram numa estrutura

administrativa de menor desenvolvimento e recursos institucionais, principalmente em municípios pequenos e de renda menor. Conseqüentemente incorporando piores indicadores educacionais de desempenho e dificultando a intervenção das políticas públicas nos sistemas municipais. A política de formação continuada é um bom exemplo.

* Fragmenta o sistema público de ensino ao quebrar as políticas entre os diferentes níveis de ensino: a focalização no ensino fundamental foi o traço mais marcante deste fenômeno. Soma-se a isto a filiação dos diferentes níveis de ensino a diferentes dependências administrativas, o que dificulta o planejamento e a implementação das políticas educativas.

* Desarticula os diferentes níveis governamentais que atuam no sistema educativo ao criar um grande número de Sistemas Educacionais autônomos. Esta “pulverização” aumenta o distanciamento e a falta de solidariedade entre os níveis de governo: a posição da União no FUNDEF, escapando das suas responsabilidades com o financiamento do ensino básico na década de 1990, confirma esta hipótese.

* Diminui o espaço público e fomenta o processo de privatização. Esta última hipótese não aparecia claramente no nível de ensino fundamental durante os anos 1990. A descentralização realizava-se essencialmente mediante municipalização, não alterando os espaços entre o público e o privado. (RODRIGUEZ, 2009, p.115).

Para esta última hipótese, o autor destaca que as leis de responsabilização fiscal, a estagnação dos recursos alocados na área e a lei de parcerias “seriam os responsáveis em induzir os municípios a procurar no privado as condições de atender a demanda por educação” (RODRIGUEZ, 2009, p.118), além de novas exigências da União contidas no Plano de Desenvolvimento da Educação.

O autor enfatiza ainda que, para os teóricos da Reforma do Estado, os recursos financeiros da educação eram suficientes, bastando o uso racionalizado do recurso para que o serviço se tornasse eficiente. Segundo o autor, uma pressão a mais para os municípios procurarem o setor privado.

Entre o Estado e o Mercado desenvolve-se um setor comandado pela Sociedade Civil para realizar funções “públicas não estatais”, como a educação. O terceiro setor (Giddens,1999) recoloca importantes setores da atividade social nas mãos da Sociedade Civil (Bresser Pereira, 1996). Este setor apresenta significativo impulso no Brasil durante os anos 1990. O crescimento do setor mercantil complementa e reforça o processo de diminuição do setor público-estatal na educação. (RODRIGUEZ, 2009, p.119).

O autor discute a descentralização na educação de forma bastante crítica, reforçando a desresponsabilização do Estado perante o direito da população a esta política pública, tornando o seu acesso restrito, bem como, questiona o fator municipalização, identificando a fragmentação entre os entes federados, por conta da elaboração de Sistemas de Ensino autônomos, sem interligação entre si.

Em contrapartida, há de se considerar os aspectos positivos da descentralização que em seu princípio “consiste em uma efetiva partilha de poder entre o Estado e as coletividades locais e implica a autogestão local. Envolve uma redefinição da estrutura de poder no sistema governamental, que se realiza por meio do remanejamento de competências decisórias e executivas, assim como dos recursos necessários para financiá-las”. (JOVCHELOVITCH, 1998, p.37).

Ademais, o processo de descentralização subsidiou a criação dos Conselhos Gestores, instâncias corresponsáveis pela formulação de políticas públicas.

A Política de Educação é organizada por meio de sistemas, sendo que os sistemas municipais de ensino foram concebidos a partir da CF/88.

A Lei nº9394/96 estabeleceu as competências da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as atribuições dos respectivos Sistemas de Ensino. Quanto aos Conselhos, apenas remete à lei específica a criação de um Conselho Nacional de Educação, não fazendo referência a conselhos estaduais e municipais.(BORDIGNON, 2004, p.43).

Cada ente federado possui o seu sistema de ensino e o Conselho é parte integrante deste, sendo o órgão responsável pela sua gestão. Como os sistemas em âmbito municipal ganharam destaque na Constituição

Cidadã, fazendo parte do espírito democrático que tomou conta do país e, como a Educação também carecia de um órgão de controle social, também nesta área o mesmo se materializou por meio dos Conselhos Municipais de Educação.

No entanto, os Conselhos na área da Educação datam do início do século XX e desempenhavam um papel de assessoramento e de consulta da esfera federal. O papel de controle social é mais recente, nascido mesmo no bojo do movimento democrático do país.

2 OS CONSELHOS GESTORES DE EDUCAÇÃO, ASSISTÊNCIA SOCIAL E DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.

2.1 Os Conselhos Gestores de Assistência Social:

Os Conselhos Gestores de Assistência Social estão previstos nas três esferas de governo e nasceram a partir da CF/88, que estabeleceu o sistema descentralizado e participativo, incluindo no artigo 204, inciso II, “a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”. (BRASIL, 2006).

Em 1993 os artigos 203 e 204 da CF/88 foram regulamentados pela Lei nº 8742 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS), a qual instituiu os Conselhos de Assistência Social nos níveis Federal, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais.

Atualmente, a LOAS consolidada com a Lei 12.435/11, instituiu o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), introjetando na lei as diretrizes desse sistema e atualizando a redação de acordo com o preconizado na PNAS/2004.

O artigo 16 da presente lei estabelece “as instâncias deliberativas do SUAS, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, quais sejam:

- I – o Conselho Nacional de Assistência Social;
- II – os Conselhos Estaduais de Assistência Social;
- III – o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;
- IV – os Conselhos Municipais de Assistência Social.

Parágrafo Único: Os Conselhos de Assistência Social estão vinculados ao órgão gestor de assistência social, que deve prover a infraestrutura necessária ao seu funcionamento, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive com despesas referentes a passagens e diárias de conselheiros representantes do governo ou da sociedade civil, quando estiverem no exercício de suas atribuições.

Como vimos anteriormente, a assistência social não era reconhecida como uma política pública e era ofertada de forma amadora e voluntarista. A população era dividida em dois segmentos: os que tinham direitos por conta de estarem dentro do regime trabalhista e os que não estavam inseridos, não tendo acesso a nenhum serviço e ficando

à mercê da própria sorte ou da caridade e filantropia prestados por instituições religiosas e da sociedade.

Na década de 1930, é que se delineou por parte do governo federal alguma responsabilidade perante a população, com a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA) e o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), órgão atrelado ao governo, com funções burocráticas e cartoriais:

O CNSS era formado por pessoas ilustres e atuantes na área de assistência social, indicadas pelo Presidente. Sua principal função era avaliar os pedidos de auxílio financeiro e encaminhar para o Ministério de Saúde e Educação. O Presidente decidia a quantidade de recursos públicos federais que seriam repassados às entidades filantrópicas e assistenciais.

A relação do governo federal no campo assistencial acontecia diretamente com as instituições, sem qualquer controle social ou participação dos governos estaduais e municipais. A transferência desses recursos não obedecia nenhum planejamento e tampouco se baseava em diagnósticos sociais capazes de informar sobre as ações que deveriam ter prioridade no repasse dos recursos. (Cartilha MDS/CNAS-2006, p.10)

De lá para cá muitas mudanças ocorreram, e na atualidade, em virtude das lutas da população, estabelecemos uma constituição cidadã que prevê a cobertura da seguridade social, por meio de políticas públicas universais e não contributivas, como é o caso da Assistência Social, que tem como princípios atender “a quem dela necessitar” (LOAS/1993). Também foi a partir da LOAS que o CNSS virou CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social.

A CF/88, seguida de suas regulamentações, nos apresentou um regime democrático e com a criação de instâncias de participação e controle social instaladas nos três níveis de governo.

O Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis foi criado em 1996, pela Lei 4958, três anos após a implantação da LOAS, sendo alterada pela Lei nº8049/2009 em 19 de novembro 2009, adequando-se as novas regulamentações nacionais, a partir de 2004.

Quanto a sua natureza, é órgão colegiado do sistema descentralizado da Assistência Social de Florianópolis, com caráter deliberativo, normativo, fiscalizador e consultivo de composição

paritária entre governo e sociedade civil, observado o disposto no art. 17, §4º da lei nº. 8742/93, de 07 de dezembro de 1993.

Das atribuições constam:

Art. 4º- São atribuições do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS):

I - aprovar a política municipal de assistência social, elaborada em consonância com a política nacional e estadual de assistência social na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e as diretrizes estabelecidas pelas conferências de assistência social;

II - aprovar e controlar a execução da política municipal de assistência social;

III - aprovar o plano municipal de assistência social e suas adequações;

IV - aprovar o plano anual de ação de assistência social;

V - aprovar a proposta orçamentária dos recursos destinados às ações finalísticas de assistência social, alocados no Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS);

VI - aprovar o plano de aplicação do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) e acompanhar a execução orçamentária e financeira anual dos recursos;

VII - aprovar o relatório anual de gestão e o demonstrativo sintético anual da execução física e financeira;

VIII - aprovar os critérios de transferência de recursos financeiros e fixar os pisos por modalidade e nível de complexidade e explicitar os indicadores de monitoramento e avaliação;

IX - aprovar o plano integrado de capacitação de recursos humanos para a área de assistência social, de acordo com as Normas Operacionais Básicas do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) Recursos Humanos (NOB RH/SUAS);

X - zelar pela efetivação do SUAS;

XI - convocar a conferência municipal de assistência social, conforme as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), bem como aprovar as normas de funcionamento das mesas, constituir a comissão organizadora e o respectivo regimento interno;

XII - normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social, no

âmbito do município, considerando as normas gerais do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), as diretrizes da política de assistência social, as proposições da conferência municipal de assistência social e os padrões de qualidade para a prestação dos serviços; XIII - exercer a orientação e o controle do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS);

XIV - inscrever e fiscalizar as entidades e organizações de assistência social, bem como inscrever os programas, projetos e as ações da assistência social, no âmbito municipal; XV - informar ao CNAS sobre o cancelamento de inscrição das entidades e organizações de assistência social, a fim de que este adote as medidas cabíveis;

XVI - propor ao CNAS o cancelamento de registro das entidades e organizações de assistência social que incorrerem em descumprimento dos princípios previstos no art. 4º da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e em irregularidades na aplicação dos recursos que lhes forem repassados pelos poderes públicos;

XVII - acompanhar o alcance dos resultados dos pactos estabelecidos com a rede prestadora de serviços da assistência social;

XVIII - receber e dar encaminhamento as denúncias que contrariem o adequado desenvolvimento dos serviços e das ações da assistência social e ao bom uso do recurso público;

XIX - fiscalizar os serviços prestados e a aplicação dos recursos públicos nas entidades e organizações de assistência social;

XX - estabelecer a forma de participação do idoso no custeio de entidade de longa permanência, observando-se o limite definido em lei de qualquer benefício previdenciário ou de assistência social percebido pelo idoso;

XXI - definir, monitorar e avaliar os programas de assistência social (ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais), obedecendo aos princípios estabelecidos na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e outros dispositivos legais, com prioridade para a inserção profissional e social;

XXII - propor ações que favoreçam a interface e superem a sobreposição de programas, projetos, benefícios, rendas e serviços;

XXIII - estabelecer e fortalecer a interlocução com os demais Conselhos das políticas setoriais;

XXIV - acompanhar o processo do pacto de gestão entre as esferas nacional, estadual, do Distrito Federal e municipal, efetivadas na Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e Comissão Intergestores Bipartite (CIB), estabelecido na NOB/SUAS;

XXV - regulamentar a forma de concessão e valor para o pagamento dos auxílios natalidade e funeral e outros eventuais, conforme o disposto no § 2º do art. 22 da Lei nº 8.742 de 1993;

XXVI - divulgar e promover a defesa dos direitos socioassistenciais;

XXVII - acionar o Ministério Público como instância de defesa e garantia de suas prerrogativas legais;

XXVIII - elaborar e aprovar seu regimento interno; e

XXIX - publicar no respectivo Diário Oficial todas as suas deliberações.

Reportando-nos às atribuições que preconizam o acompanhamento, o controle, a fiscalização da gestão da política e a aplicação dos recursos, a que requer maior atenção por parte dos conselhos municipais é a inscrição e fiscalização de Entidades e organizações de Assistência Social, bem como, de programas, projetos, serviços e benefícios. Esta atribuição não é mais de responsabilidade do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), considerando recentes escândalos¹¹, passando esta incumbência para os Ministérios do

¹¹ Em 2008, por meio da Operação Fariseu, a Polícia Federal apurou a existência de quadrilha envolvida na emissão fraudulenta de Certificados pelo CNAS a Entidades de Assistência Social. Por conta disso, essa atribuição passou a ser dos Ministérios específicos. A lei 12.101 de 30 de novembro de 2009 dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a lei nº. 8742, de 07 de dezembro de 1993. O decreto nº. 7.237 de 20 de julho de 2010 regulamenta a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, para dispor sobre o processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social.

Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Educação e Saúde, de acordo com as características beneficentes das entidades.

É possível perceber que as atribuições são muitas e de grande responsabilidade, isto porque nos últimos anos os Conselhos Municipais têm sido acionados pela esfera federal a incorporar de fato seu papel deliberativo, ficando a cargo do CMAS decisões importantes como aprovar ou desaprovar prestações de contas¹². Desta forma, o governo federal tem apostado nos colegiados locais para exercer o controle social, a fiscalização da política pública de assistência social e aplicação de recursos, oriundos da esfera federal. Em contrapartida, o volume de atribuições faz com que o Conselho mergulhe em funções burocráticas e cartoriais que não deixam margem para o exercício de demais atribuições igualmente importantes, como é o caso da fiscalização *'in loco'* de Entidades não governamentais e programas, projetos e serviços governamentais.

Igualmente, dos limites impostos aos Conselhos há de se considerar a falta de estrutura, que vai da escassez de recursos materiais a falta de recursos humanos para desenvolvimento das funções. Tal constatação está intrinsecamente ligada à negação pelo poder público da função fiscalizadora do Conselho. Almeida e Lüchmann (2008) revelam que

Eles (os Conselhos) se defrontam com o desafio de fazer frente a um sistema político tradicionalmente marcado pelo autoritarismo estatal, pelo clientelismo, pelo populismo e pelo patrimonialismo. Em muitos casos, por exemplo, os conselhos não passam de uma peça fictícia da administração pública, existindo apenas na letra da lei. Também são inúmeros os casos de conselhos atrelados e controlados pelo poder público, legitimando um conjunto de ações e medidas bastante questionáveis tanto do ponto de vista técnico-administrativo quanto por sua natureza ética e política. Nessas condições, constituem-se como instrumentos diretos de acobertamento de fraudes do sistema político ou de concessão de privilégios a determinados setores empresariais. (p.18).

¹² Em caso de desaprovação incide no cancelamento de recursos para o município e outras sanções decorrentes.

Além disso, a falta de capacitação dos conselheiros é um dos itens recorrentes citados na literatura (TATAGIBA, 2002; GUIMARÃES, 2009; LÜCHMANN, 2007).

Ademais, os Conselhos são instituições relativamente novas e ainda desconhecidas para grande parte da população, portanto, falta visibilidade, elemento constitutivo dessas esferas. Isso implica

Que as ações e os discursos dos sujeitos devem expressar-se com transparência, não apenas para os que participam diretamente dos Conselhos, mas para todos aqueles implicados nas decisões políticas. Supõe, assim, publicidade e fidedignidade das informações que orientam as deliberações nos espaços públicos de representação (RAICHELIS, 1998, p.83).

A visibilidade é questão importante para todos os Conselhos, visto o caráter público desses espaços, porém, o isolamento não favorece o fortalecimento desses, que necessitam relacionar as demandas, estabelecer apoio mútuo e agendas em comum.

Desta forma, cabe aos Conselhos empreender maiores esforços para tornarem-se visíveis perante a população buscando, não só, a união com seus pares, como também, parcerias com demais órgãos de controle social, universidades entre outros, para serem reconhecidos divulgando suas atribuições e funções relevantes para a sociedade como um todo.

2.2 Os Conselhos Gestores de Direitos da Criança e do Adolescente:

As instâncias de defesa dos direitos da criança e do adolescente estão previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), na figura dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente nas esferas Federal, Estadual e Municipal.

A atenção ao segmento criança e adolescente está prevista na CF/88 em todas as políticas relacionadas a esse público. Estabeleceu-se um conjunto de ações entre as políticas públicas, dentre elas: Assistência Social, Educação, Saúde, Esporte e Lazer para o atendimento prioritário.

O artigo 88, inciso II do ECA estabelece a “criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, asseguradas a participação popular paritária por meio de

organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais” (BRASIL, 2006, p.36).

Anteriormente ao ECA, a atenção voltada para o atendimento da criança e do adolescente se dava de forma corretiva, por meio de instituições filantrópicas e religiosas e mais recentemente, na década de 1970 com a criação de instituições como a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM).

Representantes da sociedade na década de 1970/80 iniciaram discussões sobre a forma como estava sendo tratada a questão social, principalmente em relação à criança e adolescente, culminando então nos movimentos em prol desse segmento que hoje conta com um Sistema de Garantia de Direitos, envolvendo políticas públicas, órgãos judiciais e a sociedade como um todo. Enfim, criança e adolescente é responsabilidade de todos.

O Conselho da Criança e do Adolescente de Florianópolis foi criado pela lei n.3794/1992, revogada pela Lei n.7855/2009. Constituiu-se como órgão normativo, deliberativo e controlador da política de atendimento, vinculado administrativamente à Secretaria Municipal de Assistência Social.

Tem como atribuições/competências:

Art. 16 Compete ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente:

I - na Sessão Plenária do mês de março, eleger seu Presidente, Vice-Presidente, 1º Secretário e 2º Secretário;

II - formular a Política Municipal de Proteção, Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, definindo prioridades e controlando as ações de execução em todos os níveis, ouvido o Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; III - deliberar sobre a conveniência e oportunidade de implementação dos programas e serviços destinados ao atendimento da criança e do adolescente, bem como sobre a criação e entidades governamentais ou realização de consórcio intermunicipal regionalizado de atendimento;

IV - apreciar e deliberar a respeito dos auxílios e benefícios, bem como da aplicação destes a serem concedidos a entidades não-governamentais que tenham por objetivo a proteção, promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente;

V - efetuar o registro das entidades governamentais e não-governamentais que desenvolvam programas com crianças e adolescentes, assim como inscrever os respectivos programas de

proteção e sócio-educativos, na forma dos artigos 90 e 91 da Lei Federal nº 8.069 de 1990;

VI - fixar critérios de utilização, através de planos de aplicações das doações subsidiadas e demais receitas, destinando necessariamente percentual para o incentivo do acolhimento sob forma de guarda, de criança ou adolescente, órfão ou abandonado, de difícil colocação familiar;

VII - definir com o Poder Executivo e Legislativo sobre o Orçamento Municipal destinado à execução das políticas conforme art. 2º desta Lei e metas estabelecidas pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA);

VIII - aprovar e alterar seu Regimento Interno, com quorum de dois terços de seus membros, o qual deverá ser homologado pelo Prefeito Municipal e publicado em jornal de publicações legais;

IX - estabelecer política de formação de pessoas com vista à qualidade do atendimento à criança e ao adolescente;

X - manter intercâmbios com entidades internacionais, federais e estaduais congêneres, ou que tenham atuação na proteção, promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente;

XI - realizar e incentivar campanhas promocionais de conscientização dos direitos da criança e do adolescente;

XII - definir o cronograma de implantação dos Conselhos Tutelares, bem como elaborar conjuntamente com o Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente a lei de criação do Conselho Tutelar;

XIII - propor, incentivar e acompanhar a implantação e a realização de programas de prevenção e atenção biopsicossocial destinados à criança e ao adolescente vítima de negligência, maus tratos e opressão, bem como dos usuários de drogas;

XIV - oferecer subsídios e acompanhar a elaboração de legislação relativa aos interesses da criança e do adolescente;

XV - emitir resoluções e pareceres, bem como realizar estudos, pesquisas e campanhas de divulgação institucional voltadas aos direitos da criança e do adolescente; e

XVI - sob fiscalização do Ministério Público, estabelecer critérios e organização de procedimentos para a escolha de seus Conselheiros Tutelares.

As atribuições do Conselho são igualmente densas e complexas, o que traz rebatimentos importantes para a dimensão da interface das políticas, como veremos no capítulo III.

2.3 Os Conselhos Gestores de Educação:

Os Conselhos Gestores e de Direitos como já foi amplamente discutido, são instâncias de participação e controle social definidos na CF/88 e que ganharam grande visibilidade a partir dos anos 1990, quando previstos em regulamentações próprias das áreas de atuação.

Essa nova forma de participação surgiu dos movimentos sociais e outros segmentos da sociedade a partir dos anos 1970 que reivindicavam participação nos desígnios das questões sociais brasileiras.

Guimarães informa que:

Em 2001, havia mais de 28 mil Conselhos setoriais em mais de 13 áreas ou setores de governo (IBGE, 2003). O conselho de saúde está presente em 98% dos municípios; aparecem em segundo lugar os conselhos de assistência social, em 93% das municipalidades. Mais atrás, com presença em 77,5% dos municípios, encontram-se os conselhos de direitos da criança e do adolescente. Em quarta colocação estão os CMES, instalados em 73,3% dos municípios (GUIMARÃES, 2009, p.56).

No que diz respeito aos Conselhos de Educação federais e estaduais, estes já existem no Brasil desde o início do século passado. Os Conselhos Municipais constam na legislação educacional brasileira pela primeira vez a partir da Reforma do Ensino de 1971, na Lei nº5. 692/71 com funções delegadas pelos Conselhos Estaduais. No entanto, anterior a Lei federal, na década de 1950, no Rio Grande do Sul, especificamente na cidade de Novo Hamburgo, leis municipais instituíram conselhos de educação, em 05 de maio de 1958. (PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITAÇÃO DE CONSELHEIROS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO, 2004, p.14).

Portanto, a educação possui referência histórica nesta área, mas os Conselhos funcionavam como órgãos de assessoramento do Estado.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação regulamentou o artigo 211 da CF/88, sem, no entanto, estabelecer os conselhos municipais como órgãos de controle social. “Ao mesmo tempo, ao longo do seu texto, a lei refere-se, em dois momentos (artigo 60 e 90), a órgãos

normativos dos sistemas de ensino e prevê (artigo 9º, parágrafo 1º) a existência do Conselho Nacional de Educação com funções normativas e de supervisão e atividade permanente na estrutura educacional, criado por Lei”. (PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITAÇÃO DE CONSELHEIROS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO – MEC, 2004, p.15)

A existência de conselho de educação nos municípios é condição fundamental para a democratização da gestão do ensino público, independentemente da instituição de sistema próprio. Entretanto, tomada a decisão de assumir a autonomia que a legislação lhe confere, instituindo o sistema municipal de ensino, caberá ao Município a incumbência de estabelecer normas complementares para o seu sistema, e, portanto, a lei que institui o sistema deverá definir o órgão responsável pela função normativa. (PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITAÇÃO DE CONSELHEIROS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO – MEC, 2004, p.15).

Desta forma, os Conselhos Municipais de Educação podem constar das leis de sistemas de ensino, dependendo de ato deliberativo do município em estabelecer ou não este órgão normativo.

Ainda sobre a história dos Conselhos de Educação, considerando o tempo de existência bem maior que outros Conselhos, Bordignon (2008) traça distinções acerca de sua natureza destacando suas mudanças de acordo com a linha do tempo:

Na história dos conselhos de educação no Brasil, podemos distinguir duas tendências ou fases:

- *os Conselhos de Educação situados como colegiados de notáveis, com funções de assessoramento (técnico e político) ao governo: desde sua origem até a Constituição de 1988, mas com forte presença até hoje;
- *os Conselhos de Educação concebidos como colegiados de gestão de políticas públicas, representando a voz da sociedade junto ao governo, com funções de Estado: fruto dos movimentos pela democracia participativa após a Constituição de 1988. (BORDIGNON, 2008, p.32).

Essas características dos Conselhos de Educação, que de acordo com o autor continuam muito presentes nos conselhos até os dias atuais, impedem de certa forma, que eles incorporem as atribuições inerentes ao controle social concebido na CF/88.

Outro entrave é o fato de não constar nas legislações que regem a política de educação, a obrigatoriedade de sua implantação, diferente de outros conselhos gestores, como de Assistência Social e Criança e Adolescente.

Dentre os limites que permeiam a estrutura dos Conselhos de Educação considera-se o caráter corporativo, já que em sua composição, há a presença maciça de professores, em detrimento de outras representações como organizações da sociedade civil (LÜCHMANN, 2007, p.11)¹³.

Ao Conselho Municipal de Educação de Florianópolis na Lei nº 7503 de 19 de dezembro de 2007, compete “estimular e propor a formulação da Política de Educação Municipal”(FLORIANÓPOLIS, 2008).

O CME/Fpolis possui caráter deliberativo, normativo, propositivo, mobilizador, consultivo, fiscalizador e controlador da implementação das Políticas de Educação Municipal. Dentre suas atribuições, cabe:

- I – elaborar, aprovar e publicar seu Regimento Interno, normatizando o exercício de suas atribuições, condições de funcionamento e constituição de comissões;
- II – estabelecer normas e medidas para a organização e o funcionamento do Sistema Municipal de Ensino;
- III – emitir parecer sobre assuntos da área educacional, por iniciativa de seus Conselheiros ou quando solicitado;
- IV – acompanhar, avaliar e emitir parecer sobre planos de aplicação dos recursos destinados à educação;
- V – analisar e emitir parecer sobre questões relativas à aplicação da legislação educacional;

¹³ Nesta mesma pesquisa sobre o perfil dos Conselheiros de Educação em Santa Catarina, chama atenção o predomínio das mulheres enfocando “uma importante inserção política feminina nestes espaços de participação institucional” (LÜCHMANN, 2007, p.05). Do mesmo modo, a ausência da população jovem também é um elemento preocupante.

VI – promover diligência, por meio de comissões especiais, em qualquer dos estabelecimentos de ensino sujeitos à jurisdição desta Lei, propondo as medidas cabíveis e, quando necessário, encaminhar a questão à Secretaria Municipal de Educação para a abertura do respectivo processo administrativo;

VII – manter intercâmbio com os conselhos nacional, estaduais e municipais de educação, bem como, com conselhos e instituições afins;

VIII – divulgar, anualmente, o planejamento e o relatório de suas atividades;

IX – emitir parecer sobre a autorização de funcionamento de estabelecimentos de educação e ensino do Sistema Municipal de Ensino; e

X – estimular a participação da comunidade nas discussões referentes às políticas públicas para o Sistema Municipal de Ensino (FLORIANÓPOLIS, 2008).

A Lei nº7508, de 27 de dezembro de 2007, dispõe sobre a “organização, funcionamento e manutenção do Sistema Municipal de Ensino de Florianópolis”. O Conselho de Educação é um dos órgãos que integram o Sistema Municipal de Ensino e o órgão responsável em realizar o controle social no que diz respeito à política educacional local.

Em contrapartida, seria importante assegurar esse papel, o que muitas vezes não é possível, visto as funções burocráticas que permeiam todos os Conselhos, não só os de Educação. De acordo com Guimarães:

No caso específico dos CMes, a crítica tem sido a de que esses colegiados exercem um sem-números de atribuições de natureza técnico-pedagógicas como, por exemplo: aprovar estatutos e regimentos, promover sindicâncias, credenciar escolas, elaborar normas educacionais complementares, autorizar cursos, séries ou ciclos. Excetuando as atividades normativas, as demais são de natureza técnico – burocráticas. (...) a incumbência dessas atribuições técnico-burocráticas contribui para configurar os CMes como instâncias cartoriais e burocráticas. (GUIMARÃES,2009, p.61).

Nesta linha, Bordignon (2008) ressalta que,

os Conselhos de Educação, concebidos historicamente para colaborar com o governo, receberam atribuições de caráter consultivo e foram situados como órgãos do governo, inseridos na cultura burocrática. Afinal, o traço cultural patrimonialista, de raízes monárquicas, inspirou os governos ao longo da nossa história. É como se as instituições públicas pertencessem aos governantes, não aos cidadãos. Nessa lógica, o exercício do poder também era privativo dos governantes. (BORDIGNON, 2008,p.35).

É oportuno avaliar que o traço burocrático e o confisco das estruturas públicas pelos governantes a que se referem os autores, é algo que ainda permanece e não está restrito somente aos conselhos de educação. A maior parte dos Conselhos Gestores enfrenta a resistência dos governantes em concebê-los como estruturas autônomas e partícipes da construção e avaliação das políticas públicas e que devem funcionar em prol do controle social e fiscalização da coisa pública.

3 AS INTERFACES ENTRE OS CONSELHOS: RESULTADO DAS ANÁLISES.

3.1 A relação entre fragmentação das políticas públicas, a necessária integração e o conceito de interface:

Usualmente a categoria interface na literatura, é convergente ao conceito de rede, intersetorialidade, integração, entre outros, porque remete à ideia de articulação e conectividade entre setores e ações. O fato é que a histórica discussão da fragmentação das políticas públicas aponta para a necessidade de intersetorialidade entre essas.

Intersectorialidade é um conceito apropriado para discutir as políticas públicas que estão divididas em setores, propondo maior conexão, comunicação e ações integradas para obter melhores resultados nas atenções dispensadas à população. Neste caso,

Intersectorialidade é a articulação entre setores e saberes, para responder de forma integrada a um objetivo comum. Possibilita a superação da fragmentação dos conhecimentos e das estruturas sociais, responde a problemas sociais complexos. Pressupõe a ideia de conexão, vínculos, relações horizontais entre parceiros, interdependência de serviços e respeito às particularidades de cada setor (ORIENTAÇÕES TÉCNICAS: CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CRAS/MDS, 2009).

No caso dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas e de Direitos, nos apropriamos da categoria interface por ser utilizada em grande parte dos escritos que subsidiaram este trabalho e usual no âmbito dos Conselhos pelos atores que ali transitam. É interessante verificar que é utilizada em várias áreas como Ciência da Computação e Informática, que explica a *interligação* entre dispositivos e *interconexão* entre equipamentos. Foi encampado pela comunicação como o meio capaz de promover a comunicação ou interação entre dois ou mais grupos, ou seja, a interface é conexão de ideias, de ações conjuntas de sistemas ou órgãos que possuem características em comum e que buscam resultados eficazes. Relacionado aos Conselhos, estes possuem demandas em comum e precisam buscar formas conjuntas para proposição de políticas que integrem as diferentes áreas, abarcando as vulnerabilidades sociais que no fim, atingem os mesmos indivíduos.

A discussão sobre interface está intimamente ligada à fragmentação das políticas públicas, que de acordo com Martins (2003, p.72) “é uma forma de ineficiência e promove baixo aproveitamento de recursos escassos para o alcance de resultados e induz ao reducionismo”. O debate sobre a fragmentação das políticas vem acompanhado da necessidade de integração das mesmas como ponto chave para sua funcionalidade.

Em estudo sobre desenvolvimento regional, A. Rossetto; C. Rossetto; Johnson (2008, p.142) ressaltam a importância de integração das políticas públicas, a imprescindível integração entre setores para o trabalho em rede, evitando a sobreposição de serviços. Para tanto, é necessário o “trabalho multidisciplinar, qualificação profissional, assessoria técnica e financiamento”.

Durante a construção deste trabalho, buscou-se a aproximação da categoria interface com outros conceitos como intersetorialidade, redes, integração, enfim, conceitos que remetem a ideia de conexão e, mais do que isso, uma relação bastante próxima entre os Conselhos Gestores. Nas pesquisas realizadas, observamos que esses conceitos se complementam e conseguem descrever os anseios que transparecem nas pesquisas empíricas, quando contemplam a fala de atores envolvidos nestes espaços.

Ernesto Isunza Vera (2009), ao falar sobre o controle social e, especificamente, sobre a prestação de contas relativa às políticas públicas, enfatiza que somente essa articulação pode propiciar um peso qualitativo e um projeto de aprofundamento da democracia. O autor reforça que a reconstrução histórica da representação política pode oferecer nova perspectiva de olhar as relações entre Sociedade Civil e Estado. Identifica a aparição de novos espaços institucionais dentro do espaço da sociedade e que envolve a articulação entre diversos atores para formar “uma constelação de interfaces entre esses atores, no sentido da construção de um sistema geral de representação/prestação de contas”. (ISUNZA VERA, 2009, p.4).

Sendo assim, o autor nos fornece um conceito de interface considerando quatro tipos de atores envolvidos na política de prestação de contas e conseqüentemente, no controle social, quais sejam: Sociedade (ator individual), Sociedade Civil (atores coletivos), Estado e Agência de Prestação de Contas (Ex: Controladoria Geral da União – CGU e Tribunal de Contas).

O conceito de interface remete a ideia de um espaço constituído por sujeitos institucionais que

têm relações (na maioria das vezes) assimétricas com outros sujeitos, estabelecendo, assim, um espaço de conflito, negociação e disputa. Quando os encontros se dão entre sujeitos sociais, se fala de interfaces sociais, quando se dão entre atores da trama do Estado falamos de interfaces estatais e, da mesma forma, quando as relações se dão entre atores sociais e estatais me refiro a elas como interfaces socioestatais. (ISUNZA VERA, 2009, p.06).

Da mesma forma, é necessário refletir sobre a necessidade dessas interfaces, quais benefícios podem produzir. Nesta perspectiva, o autor aponta “três correntes de significados que podem expressar-se como intercâmbio de bens: ‘informação’, ‘poder’ e ‘bens/ serviços” (Id. p. 06).

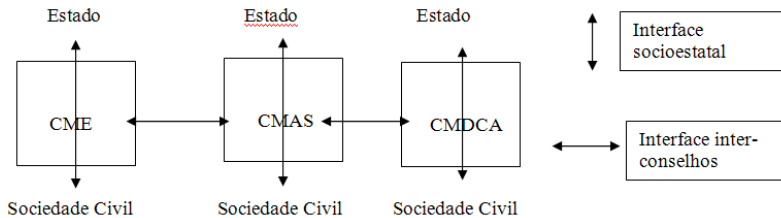
O estudo de Isunza Vera sobre as interfaces nos auxilia a identificar referências para discutir as interfaces entre os Conselhos Gestores, na medida em que classifica tipos, formas e os resultados obtidos com tais conexões.

Na perspectiva do autor, os Conselhos se encaixam nas interfaces socioestatais, na medida em que são formados por membros da Sociedade Civil e do Estado. A posição em que se encontram os Conselhos seria a de poder, considerando que essas estruturas foram criadas para dividir as responsabilidades na formulação de políticas públicas e para atuar na sua função precípua de fiscalização e controle social.

É relevante informar “que o conceito de interface está sendo considerado como a relação entre os atores em ponto de máxima densidade nas escalas de tempo e espaço, isto é, as relações cara a cara que se articulam com outras interfaces, constituindo dispositivos (na perspectiva que aqui se ocupa) de controle” (ISUNZA VERA, 2009,p.08). Ou seja, o estudo demonstra uma intensa comunicação entre os atores propostos, indicando condições para manter a interface. A intenção do autor é clarificar que para o aprofundamento de uma política de prestação de contas é necessário estabelecer formas concretas de conexão, por meio de dispositivos que possam ser articulados para a consecução da prestação de contas e controle social.

Ao estabelecer uma comparação de dispositivos de prestação de contas entre Brasil e México, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas são eleitos para essa análise e são tidos como “dispositivos transversais” pelas diversas interfaces que devem manter.

Além da interface entre atores sociais e Estado, definido pelo autor como *interface socioestatal* incorpora-se aqui a dimensão da interlocução dos Conselhos entre si, tendo em vista promover a intersetorialidade das políticas públicas.



Elaboração: Simone Corrêa. Florianópolis-SC. 2012.

Como já descrito, os Conselhos analisados são três: Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Municipal de Educação de Florianópolis. Descreveremos a seguir a metodologia aplicada à pesquisa.

3.2 A metodologia da pesquisa

A pesquisa empreendida, de cunho qualitativo, buscou identificar se ocorre ou não interface entre esses três conselhos. Para tanto, foi realizada análise de documentos como atas, resoluções, decretos de nomeação de conselheiros, Leis federais e municipais de criação dos Conselhos e regimento interno. As atas, decretos e resoluções analisadas compreenderam o período de 2003 a 2006, abrangendo duas administrações municipais a fim de verificar a tendência de manter ou se fechar para a interface. O mapeamento da composição nos conselhos, por meio dos decretos de nomeação teve por objetivo verificar a intenção de manter interface, considerando a existência de diferentes Secretarias, Entidades, entre outros órgãos e a presença das mesmas pessoas em mais de um conselho. A análise da legislação dos diferentes Conselhos desde sua implantação teve por objetivo verificar o interesse ou compromisso dos Conselhos em manter um diálogo entre si. Da mesma forma, a análise das Resoluções do período citado acima levou em consideração o fato de esse instrumento ser o mecanismo de deliberação mais importante dos Conselhos: “A forma que os conselhos têm para manifestar suas decisões são as resoluções. Elas são atos administrativos editados por agentes públicos, exceto os Chefes do

Executivo (Presidente, Governador, Prefeito e Secretários). Para os Conselhos as resoluções tem força de lei” (Cartilha MDS/CNAS, 2006, p.23). O objetivo foi verificar a existência dessa premissa normatizada nesses instrumentos.

Em relação às atas a análise realizada abordou os seguintes pontos:

- 1-Verificar nas atas se a questão da interface aparece com centralidade nas Assembléias Gerais;
- 2-Identificar quais os principais debates;
- 3-Identificar categorias de análise

Ao todo foram analisadas 102 (cento e duas) atas do CME, ressaltando que no período compreendido, de acordo com informação de funcionária do CME, este conselho não trabalhava com Comissões temáticas; portanto, todas as reuniões semanais ou quinzenais eram definidas como Assembleias Gerais ou Plenárias Ordinárias. Atualmente o CME conta com três Comissões e as Plenárias são mensais. Do CMDCA foram analisadas 47 (quarenta e sete) atas e do CMAS 42 (quarenta e duas), totalizando 191 (cento e noventa e uma) atas.

Quanto às resoluções, no período de 2003 a 2006 o CME emitiu 03 (três) Resoluções; o CMAS 63 (sessenta e três) e o CMDCA 18 (dezoito).

Cabe salientar que as análises de documentos utilizados no trabalho foram preponderantes nos resultados aqui obtidos, reforçando a legitimidade das informações, visto tratarem-se os Conselhos instâncias legais, institucionalizadas e reconhecidas como participantes na gestão de políticas públicas.

Em relação às entrevistas, foram eleitas três conselheiras que atuaram nos três Conselhos no período 2003 a 2006, escolhidas a partir da análise das atas, pela demonstração de interesse em discutir e colocar em evidência a necessidade dos Conselhos de Políticas Públicas e de Direitos manterem interface entre si¹⁴.

Foi aplicada a entrevista semidiretiva ou semiestruturada por ser um recurso capaz de aprofundar questões e desvelar a realidade em que os atores estão inseridos a fim de entender o contexto da análise.

¹⁴ Foi considerado também o objetivo específico de elencar conselheiros que tenham participado de processo deliberativo em relação a programas ou projetos que necessariamente tiveram que passar por deliberação nas três esferas conselhistas, o que será desvelado em momento oportuno.

Corretamente valorizados, esses processos permitem ao investigador retirar das entrevistas informações e elementos de reflexão muito ricos e matizados. Ao contrário do inquérito por questionário, os métodos de entrevistas caracterizam-se por um contato direto entre o investigador e os seus interlocutores e por uma fraca directividade por parte daquele.

Instaura-se, assim, em princípio, uma verdadeira troca, durante a qual o interlocutor do investigador exprime as suas percepções de um acontecimento ou de uma situação, as suas interpretações ou as suas experiências, ao passo que, através das suas perguntas abertas e das suas reações, o investigador facilita essa expressão, evita que ela se afaste dos objetivos da investigação e permite que o interlocutor aceda a um grau máximo de autenticidade e de profundidade. (CAMPENHOUDT & QUIVY: 1998 p.192).

Na entrevista semiestruturada “o investigador centrará mais a troca em torno das suas hipóteses de trabalho. (...) o conteúdo da entrevista será objeto de uma análise de conteúdo sistemática, destinada a testar as hipóteses de trabalho” (CAMPENHOUDT & QUIVY: 1998 p. 192).

Além disso, foram resguardados passos importantes ao se adotar esse método, quais sejam: “fazer o mínimo de perguntas possível; intervir de forma mais aberta possível; abster-se de se implicar a si mesmo no conteúdo; procurar que a entrevista se desenrole num ambiente e num contexto adequados; gravar as entrevistas” (CAMPENHOUDT & QUIVY: 1998 p. 77).¹⁵

A partir do conjunto de dados, informações e reflexões recolhidas na pesquisa, propomos aqui mensurar o grau de interface entre os Conselhos, por meio da seguinte classificação:

- 1) Grau mínimo de interface;
- 2) Grau médio de interface;
- 3) Grau máximo de interface.

Para auxiliar na definição desses graus utilizaremos as seguintes variáveis:

¹⁵ As perguntas podem ser encontradas nos anexos.

1) Grau Mínimo: a) Estar expressa na Lei de Criação e no RI do período 2003 a 2006, a intenção de manter interface; b) Troca de informações entre os Conselhos; c) fomento de ideias para estabelecer interface entre si;

2) Grau Médio: a) Encontros para discussão de demandas em comum; b) Ações conjuntas como: Parecer e visitas;

3) Grau Máximo: a) Manutenção de agenda comum; b) Encontros sistemáticos; c) Ações conjuntas e continuadas; Estar deliberado em resolução o compromisso da interface, diretrizes e procedimentos a serem realizados em conjunto.

O quadro abaixo sintetiza a forma como os dados serão interpretados e avaliados:

Quadro 1

Graus de Avaliação da interface entre os Conselhos	Variáveis
Grau Mínimo de interface	<ul style="list-style-type: none"> - Estar expressa na Lei de Criação e no RI do período 2003 a 2006,¹⁶ a intenção de manter interface; - Troca de informações entre os Conselhos; - Fomento de ideias para estabelecer interface entre si;
Grau Médio de Interface	<ul style="list-style-type: none"> - Encontros para discussão de demandas em comum; - Ações conjuntas como: Parecer e visitas;
Grau Máximo de Interface	<ul style="list-style-type: none"> - Manutenção de agenda comum; - Encontros sistemáticos; - Ações conjuntas e continuadas; - Estar deliberado em resolução o compromisso da interface, diretrizes e procedimentos a serem realizados em conjunto.

Elaboração: Simone Corrêa, Florianópolis – SC. 2012.

Na seqüência, procederemos com a análise dos dados coletados, tendo em vista contribuir com uma temática que tem sido pouco

¹⁶ Em alguns casos, houve alteração da legislação em período posterior.

estudada, como foi possível constatar em um levantamento nos sites da Capes e Scielo em 2009¹⁷.

3.3 Análise dos dados

Na perspectiva de responder metodologicamente à dimensão da interface entre os três Conselhos, segue quadro que permite visualizar suas respectivas legislações. Este quadro pretende identificar, por meio de fragmentos, de que forma priorizam a interface entre si, sugerindo (ou não) uma predisposição para participarem de processos decisórios em conjunto. Os grifos indicam a inclinação em manter diálogo entre os três órgãos.

Quadro 2 - LEGISLAÇÃO DO CMAS, CME E CMDCA DE FLORIANÓPOLIS (Leis criadas no início e meados da década 1990 e suas novas reformulações).

Lei nº.4958/96 – Cria o Conselho Municipal de Assistência Social, o Fundo Municipal de Assistência Social e dá outras providências.
Capítulo II- Dos Objetivos e Diretrizes.
Parágrafo Único – A Assistência Social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando o enfrentamento da pobreza, a garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e a universalização dos direitos sociais.
Capítulo IV – Da estrutura e funcionamento.

¹⁷ Dos artigos que tratam do tema “interface entre Conselhos Gestores de Políticas Públicas” nada foi encontrado. O portal da CAPES/banco de teses e dissertações apresentou 194 produções entre doutorado e mestrado sobre Conselhos Gestores de Políticas Públicas nos anos 1999 a 2008. Observamos que as áreas de concentração são: educação, meio ambiente, serviço social, saúde pública, políticas públicas, ciência política, sendo que o tema saúde e Conselhos de Saúde foram eleitos pelos autores para o desenvolvimento da maior parte dos trabalhos. Dentre estas 194 teses/dissertações, nem todas enfocam os Conselhos Gestores, mas falam de participação na gestão pública. As principais palavras – chave encontradas foram: Conselhos Gestores, participação, representação, saúde, educação, meio ambiente. Dando continuidade a nossa pesquisa buscamos neste mesmo portal o tema: “A interface entre conselhos gestores de políticas públicas”, não obtendo nenhum resultado. Tentamos com o tema: “A interface entre conselhos gestores de políticas públicas: Educação, Assistência Social e Criança e Adolescente”, também não logrando nenhum resultado.

Seção I – Da composição
Art.6º. O Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS é composto de quatorze membros e respectivos suplente nomeados pelo Prefeito cujos nomes são encaminhados respeitando os seguintes critérios: I-Sete representantes governamentais, sendo 5(cinco) representantes do Comando Único da Assistência Social do Município, 1(um) da área de Educação e 1(um) da área da saúde.
II - Sete representantes da Sociedade Civil Organizada e Entidades Prestadoras de Serviços Assistenciais, quais sejam:
- 02 representantes das Associações e Conselhos Comunitários;
- 04 representantes das Entidades de atendimento ou que representam os segmentos: crianças e adolescentes, Idosos, pessoas com deficiência, população de rua e outros grupos de vulnerabilidade social;
- 01 representante dos trabalhadores do setor ou de órgãos de Capacitação Profissional na área da Assistência Social;
III – Os representantes das Entidades não governamentais, devidamente inscritas no CMAS, serão eleitos em foro próprio devendo sua indicação ser feita através do ofício anexado a Ata da Assembléia que elegeu os representantes.
<i>Art.8º. Junto ao CMAS poderá atuar, com direito a voz, um representante do Ministério Público indicado pelo Procurador Geral de Justiça, bem como representantes dos Conselhos Municipais afins e de todas as Entidades não governamentais inscritas no Conselho.</i>

Quadro 3 - REFORMULAÇÃO DA LEI DO CMAS

Lei nº8049/09, de 19 de novembro de 2009.
DISPÕE SOBRE O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, O FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E REVOGAÇÃO DA LEI 4958/96.
CAPÍTULO I – Seção I -
DA NATUREZA E FINALIDADE
Art. 1º Fica instituído o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, órgão colegiado do sistema descentralizado da Assistência Social de Florianópolis, com caráter deliberativo, normativo, fiscalizador e consultivo de composição paritária entre governo e sociedade civil, observado o disposto no art. 17, §4º da lei nº. 8742/93, de 07 de dezembro de 1993 .
Parágrafo Único. O Conselho Municipal de Assistência Social de Florianópolis é vinculado à Secretaria Municipal de Assistência Social.
Art. 3º O Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) tem a finalidade de aprovar e acompanhar a Política de Assistência Social, em âmbito municipal, visando ampliar o processo de controle social sobre as referidas políticas e zelar pela ampliação e qualidade da rede de serviços socioassistenciais para todos os

seus destinatários.
Parágrafo único. O controle social se realiza por meio das ações de acompanhamento, monitoramento e avaliação e pode se desdobrar em ações deliberativas, propositivas e de fiscalização.
Art. 4º São atribuições do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS):
XXII – propor ações que favoreçam a interface e superem a sobreposição de programas, projetos, benefícios, rendas e serviços;
<i>XXIII – estabelecer e fortalecer a interlocução com os demais Conselhos das políticas setoriais;</i>
SEÇÃO III - DA COMPOSIÇÃO
Art. 6º O Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) é composto de dezoito membros e respectivos suplentes, respeitados os seguintes critérios:
I – nove representantes de entidades governamentais do Município e respectivos suplentes, da seguinte forma:
a) Cinco da Secretaria Municipal de Assistência Social;
b) um da Secretaria Municipal de Educação;
c) um da Secretaria Municipal da Saúde;
d) um da Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento Ambiental e,
e) um da Secretaria Municipal de Planejamento.
II – nove representantes da Sociedade Civil e respectivos suplentes, eleitos em foro próprio, da seguinte forma:
a) três representantes dos usuários ou de organizações de usuários da assistência social;
b) quatro representantes de entidades e organizações de assistência social, devidamente inscrita no CMAS e,
c) dois representantes de entidade de trabalhadores do setor.
SEÇÃO V – DO FUNCIONAMENTO
Art. 27. O CMAS deverá estar atento à interface das políticas sociais, de forma a propiciar significativos avanços, tais como:
I – ampliação do universo de atenção para os segmentos excluídos e vulnerabilizados;
II – demanda e execução de ações próprias focadas nos destinatários em articulação com outras políticas públicas;
III – articulação das ações e otimização dos recursos, evitando-se a superposição de ações e facilitando a interlocução com a sociedade;
<i>IV – racionalização dos eventos do CMAS, de maneira a garantir a participação dos/as Conselheiros/as, principalmente daqueles/as que fazem parte de outros Conselhos e,</i>
V – garantia da construção da Política Municipal de Assistência Social.

CAPÍTULO III - DA COORDENAÇÃO E EXECUÇÃO DA POLÍTICA E DO PLANO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL,
Art. 28. A coordenação e execução da Política e do Plano Municipal de Assistência Social ficam a cargo da Secretaria responsável pela Assistência Social no Município, competindo-lhe:
IX - articular-se com os órgãos responsáveis pelas políticas de saúde e previdência social, bem como os demais setores afins.
Art.30 No exercício da orientação e controle do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), o Conselho Municipal de Assistência Social adotará as seguintes medidas:
<i>f) articulação com as demais políticas sociais.</i>

Quadro 4 - LEI DE CRIAÇÃO DO CME

Lei Nº 3951/92 ALTERA OS DISPOSITIVOS DA LEI Nº3.651/91 DE 11/11/91,QUE CRIA O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE FLORIANÓPOLIS.
Art. 1 - Fica Instituído o CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, o qual terá por objetivo propor a formulação da política de educação municipal, de acordo com os princípios inscritos na Lei Orgânica do Município de Florianópolis.
Parágrafo Único - O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO terá caráter deliberativo, normativo, fiscalizador e controlador da destinação e aplicação dos recursos à educação.
Art. 3º – O Conselho Municipal de Educação será vinculado à Secretaria de Educação do Município e será composto pelos seguintes membros e seus respectivos suplentes:
I – Um (01) representante da Secretaria de Educação do Município;
II – Um (01) representante do Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público Municipal de Florianópolis SINTRASEM;
III – Dois (02) representantes das entidades comunitárias organizadas, um de entidades da Ilha e outro de entidades do Continente, de regiões onde hajam escolas municipais;
IV - Um (01) representante das APPs Municipais;
V - Um (01) representante da Câmara de Vereadores, indicado pelo plenário;
VI - Um (01) representante do SENAC;
VII – Um (01) representante do SENAI;
VIII – Um (01) representante da Secretaria de Educação Cultura e Desporto.
IX - Um (01) representante do Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado de Santa Catarina (SINTE);
X - Um (01) representante das Entidades Estudantis legalmente constituídas no Município;

Quadro 5 - ALTERAÇÃO DA LEI DO CME

<p>LEI Nº 7503/2007, de 21 de dezembro de 2007. DISPÕE SOBRE A ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E ORGANIZACIONAL DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE FLORIANÓPOLIS.</p>
<p>Art. 1º Ao Conselho Municipal de Educação compete estimular e propor a formulação da Política de Educação Municipal.</p>
<p>Parágrafo único. O Conselho Municipal de Educação terá caráter deliberativo, normativo, propositivo, mobilizador, consultivo, fiscalizador e controlador da implementação das Políticas de Educação Municipal.</p>
<p><i>Art. 2º Compete ao Conselho Municipal de Educação:</i></p>
<p><i>VII – manter intercâmbio com os conselhos nacional, estaduais e municipais de educação, bem como, com conselhos e instituições afins;</i></p>
<p>Art. 4º O Conselho Municipal de Educação, vinculado à Secretaria Municipal de Educação, será composto por quinze membros e seus respectivos suplentes, divididos em:</p>
<p>I – três representantes da Secretaria Municipal de Educação de Florianópolis;</p>
<p>II – um representante dos profissionais da educação da Rede Pública Municipal de Ensino;</p>
<p>III - um representante da Secretaria de Estado da Educação;</p>
<p>IV - um representante das organizações não-governamentais (ONGs), conveniada com a Secretaria Municipal de Educação (SME);</p>
<p>V - um representante de pais vinculados às APP's do Sistema Municipal de Ensino;</p>
<p>VI - um representante de pais vinculados ao Conselho Deliberativo Escolar do Sistema Municipal de Ensino;</p>
<p>VII - um representante de instituições vinculadas aos portadores de necessidades educativas especiais, com sede no Município;</p>
<p>VIII – um representante das escolas particulares do Sistema Municipal de Ensino, escolhido por sua entidade representativa;</p>
<p>IX - um representante dos profissionais da educação das escolas particulares do Sistema Municipal de Ensino de Florianópolis, escolhido por sua entidade representativa;</p>
<p>X – um representante das entidades comunitárias, com sede na área continental do município de Florianópolis;</p>
<p>XI – um representante das entidades comunitárias com sede na área insular do município de Florianópolis;</p>
<p>XII – um representante das universidades públicas com sede no município de Florianópolis, em sistema de rodízio; e</p>
<p>XIII – um representante dos diretores das unidades educativas da Rede</p>

Municipal de Ensino, na forma de rodízio, do ensino fundamental e educação infantil.

Quadro 6 - LEI DE CRIAÇÃO DO CMDCA

LEI Nº 3794/92 (Revogada pela Lei nº 7.855/2009)

DISPÕE SOBRE A POLÍTICA DE ATENDIMENTO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO MUNICÍPIO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS

Art. 1º - Esta Lei dispõe sobre a Política Municipal de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente e estabelece normas gerais para sua adequada aplicação.

Art. 2º - O atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente do Município de Florianópolis far-se-á através de:

I - Políticas sociais Básicas de educação, saúde, habitação, recreação, esportes, cultura, lazer, profissionalização e outras que asseguram o desenvolvimento físico, afetivo, mental, moral espiritual e social da criança e do adolescente em condições de liberdade e dignidade, a convivência familiar e comunitária bem como o encaminhamento dos portadores de deficiência às instituições especializadas.

II - Políticas e Programas de Assistência Social, em caráter supletivo para aqueles que dela necessitam.

Art. 12 - O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente será composto, paritariamente, por 14 (catorze) membros, sendo 07(sete) representantes do Poder Público e 07 (sete) representantes da Sociedade Civil, todos referendados pelo Prefeito Municipal. Da mesma forma, será nomeado um suplente para cada Conselheiro convocados para servirem na falta ou impedimento dos Titulares. (Redação dada pela Lei nº 6.565/2004)

01 representante da Secretaria Municipal da Saúde;

01 representante da Secretaria Municipal de Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social (hoje Secretaria Municipal de Assistência Social);

01 representante da Fundação Municipal de Esportes;

01 representante da Fundação Franklin Cascaes;

01 representante da Secretaria da Defesa do Cidadão. (Redação dada pela Lei nº 6.565/2004)

§ 2º - Os representantes da Sociedade Civil serão eleitos pelo Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, nos termos do Art. 10, desta Lei.

Art. 16 - Fica criada a Comissão Provisória dos Direitos da Criança e do Adolescente com a finalidade de:

- a) Formar o Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- b) Coordenar o primeiro processo de eleição dos representantes da Sociedade Civil que comporão o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;

§1º-Esta Comissão terá vigência de 60 (sessenta) dias. Neste período deverá estar concluído o processo de eleição, aludido na letra "b" deste Artigo.
§ 2º - Ao final dos 60 (sessenta) dias, a Comissão Municipal Provisória prestará contas da verba recebida do Poder Executivo e repassará ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente às entidades participantes do Fórum para posterior inscrição no mesmo.
§3º-Comporão esta Comissão Provisória:
a)02 representantes da Secretaria Municipal da Educação;
b)01 representante da Câmara de Vereadores;
c)01 representante da Procuradoria Geral do Município;
d) 01 representante da Secretaria Municipal da Saúde e Desenvolvimento Social;
e)01 representante da Secretaria Municipal de Finanças.
f)01 representante da ASA;
g)01 representante da AFLOV;
h) 01 representante da Comissão local de Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua;
i)01 representante do Lar São Vicente de Paula;
j)01 representante da Escola de Pais;
l)01 representante do NUCA.

Quadro 7 - ALTERAÇÃO DA LEI DO CMDCA

LEI Nº 7855, de 22 de abril de 2009. DISPÕE SOBRE O CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA ADOLESCENTE E DO FUNDO MUNICIPAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E SOBRE A REVOGAÇÃO DOS ARTS. 4º E 5º DA LEI Nº 6.134 DE 2002 E DAS LEIS Nº 3.794 DE 1992 E 6.565 DE 2004.
Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a Política Municipal de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente e estabelece normas gerais para sua adequada aplicação.
Art. 2º O atendimento dos direitos da criança e do adolescente do município de Florianópolis far-se-á através de:
I - política social básica de educação, saúde, habitação, recreação, esportes, cultura, lazer, profissionalização e outras que assegurem o desenvolvimento físico, afetivo, mental, moral, espiritual e social da criança e do adolescente, em condições de liberdade e dignidade, a convivência familiar e comunitária, bem como o encaminhamento dos portadores de deficiência às instituições especializadas;
II - políticas e programas de assistência social, em caráter constitutivo, para aqueles que delas necessitam; e
III - serviços especiais nos termos da Lei.
§ 1º O município destinará recursos e espaços públicos para programações

culturais, esportivas e de lazer voltadas para a infância e para a juventude.
§ 2º O município poderá firmar consórcios e convênios com entidades públicas e privadas ou outras esferas governamentais para atendimento regionalizado, desde que haja prévia autorização do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.
§ 3º É vedada a criação de programas de caráter compensatório, em razão da ausência ou insuficiência das políticas sociais básicas no município, sem a prévia manifestação no Conselho Municipal dos Diretos da Criança e do Adolescente (CMDCA).
Art. 12 O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) será composto paritariamente por quatorze membros titulares, sendo sete representantes do Poder Público e sete representantes da sociedade civil, todos referendados pelo Prefeito Municipal. Da mesma forma, será nomeado um suplente para cada Conselheiro convocados para servirem na falta ou impedimento dos titulares.
§ 1º - O Poder Público terá os seguintes representantes:
I - um da Secretaria Municipal de Educação;
II - um da Secretaria Municipal de Saúde;
III - um da Secretaria Municipal de Finanças;
IV – um da Secretaria Municipal de Assistência Social;
V - um da Secretaria da Defesa do Cidadão;
VI - um da Fundação Franklin Cascaes; e
VII - um da Fundação Municipal de Esportes.
Art. 10 Compete ao Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente eleger os representantes efetivos e suplentes que participarão do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA).
§ 2º Os representantes da sociedade civil serão eleitos pelo Fórum Municipal dos Direito da Criança e do Adolescente, nos termos do art. 10, desta Lei.

Elaboração: Simone Corrêa, Florianópolis –SC. 2012.

Tanto a assistência social, como a educação e as políticas voltadas para a criança e o adolescente guardam uma transversalidade, mas ao mesmo tempo parecem não conseguir manter uma comunicação para que as ações possam ser trabalhadas em conjunto.

As leis que regem cada uma das políticas reforçam o caráter universalizante, protetivo e de responsabilidade da sociedade e do Estado em estabelecer ações para a garantia de direitos sociais.

Verifica-se no quadro que os Conselhos de Educação e Conselho da Criança e do Adolescente foram criados no início dos anos 1990 e o Conselho de Assistência em meados desta década, sendo que a Lei Orgânica de Assistência Social havia sido criada em 1993. Uma hipótese possível para este fato, talvez seja a resistência do poder público em tornar a área da Assistência Social em campo técnico e

público, já que historicamente, essa foi espaço para a troca de favores e “curral eleitoral” dos políticos que viam na assistência social, a oportunidade de lograrem vitória eleitoral.

As leis demonstram que a assistência social é uma política que se delinea de forma integrada às outras¹⁸. A Política Nacional de Assistência Social de 2004 e suas normas operacionais vêm dando um contorno diferente em relação à assistência, na medida em que por meio do Sistema Único de Assistência Social – SUAS sugere padronizar as ações dessa política em todo território Nacional dando caráter técnico e universalizante no atendimento à população.

Faz parte dos objetivos da política de assistência social manter intercâmbio permanente com outras políticas que integram o sistema de proteção social para que não haja sobreposição de ações, garantindo o atendimento na sua integralidade. Nas leis que regem esse Conselho, verifica-se a intenção de manter interface com outros Conselhos de Políticas e de Direitos e outros setores da sociedade.

A política de Educação também guarda princípios universalizantes e se constitui como direito do cidadão e dever do Estado. Citam-se como fundamentos e princípios “a interação entre sujeitos, envolvendo a produção e apropriação de conhecimentos, abrangendo a formação que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais, nas organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais, políticas e religiosas” (FLORIANÓPOLIS, Lei 7508, de 27 de dezembro de 2007).

A política de educação é abrangente e tem caráter democrático. Seus atores possuem um histórico de lutas pela democratização dessa política e participaram ativamente do processo de redemocratização do país.

Entretanto, os Conselhos de Educação no Brasil “desde a origem, foram marcados por um caráter elitista e corporativista. Não receberam atribuições de controle social, funcionando mais como órgão de assessoramento do Governo” (BORDIGNON, 2008, p.32).

Em ambas as leis do Conselho de Educação se percebe o caráter corporativo, visto que são poucos membros que fogem da esfera educacional, sendo que na lei reformulada esse caráter melhorou com a presença de um representante das organizações não-governamentais (ONGS), conveniadas com a Secretaria Municipal de Educação (SME);

¹⁸ Por muito tempo foi considerada uma política complementar, atuando onde as outras falharam..

um representante das entidades comunitárias com sede na área continental do município de Florianópolis; um representante das entidades comunitárias com sede na área insular do município de Florianópolis. Observa-se que a Lei nº7503/2007, em seu artigo 2º, inciso VII, dispõe sobre manter intercâmbio com demais Conselhos.

A política voltada para os direitos de crianças e adolescentes ganhou destaque na Constituição de 1988, que a colocou como prioridade absoluta em todas as áreas que atuem com este segmento.

Nota-se pelas leis do CMDCA que a composição é diversificada, possibilitando alguma interface com outras políticas, como saúde, educação, assistência social, esporte, entre outras, o que é um requisito em observância ao ECA que determina que a criança e o adolescente serão tratados em sua integralidade, considerando sua condição de sujeitos em desenvolvimento. Em contrapartida, não há menção sobre manter interface com Conselhos setoriais em ambas as leis.

Em seguida, observamos por meio da análise do quadro geral de legislação dos Conselhos se há a premissa de manter interface entre si:

Quadro 8 - Quadro geral das interfaces de acordo com a legislação dos Conselhos

	CME	CMAS	CMDCA
Diretrizes e Competências	Regimento Interno de 1991: Nada consta sobre a manutenção de interface entre os Conselhos Municipais. Regimento Interno – 20/08/2002 – Art. 3º, inciso VIII: Manter intercâmbio com o Conselho Nacional, Estadual e Municipais de Educação e outros Conselhos Municipais. Art. 8º, inciso XV: São atribuições do Presidente do CME: Manter	Regimento Interno de 1996: Art.41- As Comissões do CMAS, no que for pertinente, interagirão com Comissões de outros Conselhos, visando uniformizar e definir áreas de competência comum ou específica, para formulação de políticas ou normatização de ações de atendimento	Regimento Interno de 1992: Nada consta sobre a manutenção de interface entre os Conselhos Municipais. Regimento Interno de 2008: Art. 31, inciso XV- Atribuições do Presidente: Coordenar a representação política do CMDCA, em relação com o Conselho Estadual e Nacional dos

	contato permanente com os Conselhos de Educação Municipais, Estaduais e Nacional e com os demais Conselhos Municipais.		Direitos da Criança e do Adolescente, Conselhos Tutelares e <i>outros</i> .
Composição dos Conselhos	Não prevê interface com outras políticas públicas.	Prevê a interface com Educação, Saúde, Habitação e Saneamento Ambiental, Finanças e Planejamento	Prevê a interface com Educação, Saúde, Finanças e Planejamento, Assistência Social, Cultura e Esporte.

Elaboração: Simone Corrêa, Florianópolis – SC. 2012.

Como podemos perceber, nos primeiros Regimentos Internos do CME e CMDCA não aparece à intenção de manter interface com outros conselhos municipais. No entanto, em suas reformulações mais recentes essa premissa está presente.

O Regimento Interno do CMAS, datado de 1996, trata da questão em um único artigo; no entanto este não foi ainda reformulado para adequação à Lei atual, que regulamenta em diversos artigos a intenção de manter interface com Conselhos setoriais.

Dentre os instrumentos de formalização dos Conselhos Gestores se incluem os decretos de nomeação dos Conselheiros do período 2003 a 2006 e que também foi objeto de análise desta pesquisa. A intenção foi verificar a possibilidade de interface, mediante a representação dos mesmos atores ou organizações - fundamentalmente da sociedade civil - nos diferentes Conselhos de Políticas e de Direitos, o que se constitui a segunda hipótese deste estudo.

Cabe ressaltar que, como constatado nos quadros acima, as Leis do CME têm um traço corporativo, não abrindo para representações das outras áreas da política social. Portanto inexistente trânsito de representantes da política de assistência social no Conselho de Educação. Já as Leis do CMAS e CMDCA, desde sua implantação, prevêem assento para a Secretaria de Educação e outras áreas de políticas.

De acordo com o levantamento, observou-se que nos períodos de 2005 e 2006 houve o trânsito (no CMAS) de uma Conselheira que freqüentemente enfatizava a necessidade de interface entre os Conselhos quando compôs o CME, nos anos de 2003 e 2004.

Em relação ao CMDCA, obtemos somente o decreto do ano de 2005, que designa os Conselheiros para a gestão de 2005 a 2008. Conforme informação da Secretaria Executiva, os decretos anteriores foram extraviados e também não constavam no site da Prefeitura. Salienta-se que os Conselheiros da Secretaria de Assistência Social e Secretaria de Educação que compunham a gestão do CMDCA nessa época não eram os mesmos que participavam no CMAS e CME. Portanto, não houve trânsito dos mesmos Conselheiros ou organizações nos três espaços no período estudado.

Apresentamos nos quadros abaixo as Resoluções emitidas pelos Conselhos estudados entre os anos 2003 a 2006 para fins de verificação da intenção de manter interface, por meio destes instrumentos que definem as decisões dos colegiados:

Quadro 9 - Temas das Resoluções CMAS: (2003 a 2006)

Temas	Nº. de Resoluções	%
Convênios com as Entidades não governamentais.	25	39,69
Normatização acerca das inscrições e renovação de inscrição das Entidades de Assistência Social	15	23,80
Aprovação da Planilha Orçamentária do Plano Plurianual de Assistência Social para 2003-Aprovação de orçamento.	01	1,59
Propõe a implantação do Programa de Renda Familiar Mínima	01	1,59
Convocação de conferência.	02	3,17
Autorização para utilização de recursos do Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS em caráter excepcional para locação de espaço físico para funcionamento temporário do Centro de Educação Complementar – CEC.	04	6,35
Aprovação de Plano de Ação: Transferência automática de recursos financeiros do Fundo Nacional de Assistência Social-FNAS para o Fundo		

Municipal de Assistência Social-FMAS - Transferência fundo a fundo-SAC-Serviço de Ação Continuada	03	4,76
Prestação de contas/aplicação dos recursos.	05	7,93
Aprovação de Projeto de Inclusão Produtiva.	01	1,59
Aprovação de Plano Municipal de Assistência Social – Período 2006 – 2009.	01	1,59
Aprova o Projeto Técnico do Centro de Referência Sentinela.	01	1,59
Regulamentação de benefício eventual às pessoas em situação de vulnerabilidade social, conforme preconiza o art. 22, §2º LOAS,	02	3,17
Normatização sobre a alocação de recursos no FMAS provenientes de receitas municipais	02	3,17
Resolução dispendo sobre a interface entre os Conselhos Gestores e de Direitos	0	0
Total	63	100,00

Elaboração: Simone Corrêa, Florianópolis – SC. 2012.

De acordo com os dados, verificamos que 39,69% das decisões do CMAS regulam as normas para o convênio com Entidades de Assistência Social e outras 23,80% envolvem as Entidades. Portanto, convém analisar a dependência mútua entre poder público e Entidades não governamentais que se consolidou fortemente nos anos 1990, identificando o repasse para a sociedade civil de atribuições inerentes ao poder público.

Relativo à interface entre os Conselhos nada consta.

Quadro 10 - Temas das Resoluções CMDCA (2003 a 2006)

Temas	Nº de Resoluções	%
Normatizações, Critérios e procedimentos para concessão, cassação e revalidação de registro de Entidades e inscrição de programas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA.	05	27,77
Aprovação da utilização de recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e	02	11,11

do Adolescente para locação de imóvel, para funcionamento do Conselho Tutelar do Continente.		
Norma para procedimentos de Processo Administrativo Disciplinar, previsto no artigo 15 da Lei Municipal nº4283/93, para apuração de denúncias contra Conselheiros(as) Tutelares	01	5,55
Norma para a garantia de acesso de medicamentos e insumos prescritos as crianças, adolescentes e gestantes do município de Florianópolis, junto as Secretarias Municipal e Estadual de Saúde.	01	5,55
Procedimentos para escolha de Conselheiros Tutelares.	02	11,11
Autorização de recebimento de doações ao Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente para projetos sociais cadastrados no CMDCA.	01	5,55
Formação de Conselheiros Tutelares e outras normas relacionadas aos mesmos	03	16,66
Convênio com Entidade com recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.	01	5,55
Define diretrizes para a Política de Atenção Integral a Crianças e Adolescentes Usuárias de Drogas no Município de Florianópolis.	01	5,55
Aprova as diretrizes para elaboração e aprovação do Plano de Aplicação do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.	01	5,55
Resolução dispondendo sobre a interface entre os Conselhos Gestores e de Direitos	0	0
Total	18	100,00

Elaboração: Simone Corrêa, Florianópolis – SC. 2012.

Similar ao que ocorre no CMAS, as resoluções do CMDCA, em sua maioria, discorrem sobre normas envolvendo as Entidades não governamentais, especificamente no ato de registrá-las em consonância com o prescrito no ECA, que estabelece, em seu artigo 90, a inscrição de programas, projetos e serviços governamentais e não governamentais.

Sobre o estabelecimento de interface entre os Conselhos nada consta.

Quadro 11 - Temas das Resoluções: CME (2003 a 2006)

Temas	Nº. de Resoluções	%
Cofinanciamento da esfera estadual para investimentos na Educação Municipal – Salário Educação	02	66,666
Normatização dos níveis de educação básica no âmbito do Sistema Municipal de Ensino	01	33,333
Resolução dispendo sobre a interface entre os Conselhos Gestores e de Direitos	0	0
Total	03	100,00

Elaboração: Simone Corrêa, Florianópolis – SC. 2012.

Como podemos perceber, o CME possui poucas resoluções emitidas neste período, o que nos leva a crer que utilizam outros instrumentos para materializar suas decisões. O RI de 2002 estabelece no artigo 48, como atos do CME as Resoluções, Pareceres e Indicações de medidas. No entanto, há evidências nas atas analisadas, de que atuam mais com a emissão de Pareceres, já que as atribuições que parecem demandar maior tempo do Conselho são as autorizações de funcionamento de Centros de Educação Infantil, que são ultimados por meio de Pareceres.

Acerca da interface entre os Conselhos, não há Resolução sobre o assunto.

No decorrer do processo de análise das atas e entrevistas, foram elencadas algumas categorias que estão intrinsecamente ligadas ao conceito de interface, dentre elas, citaremos as que mais apareceram:

Atribuição; Planejamento; Intersetorialidade; Interação; Articulação; Contato; Mobilização; Rede; Integração; Participação; Controle Social; Desafios; Representação; Prioridade; Capacitação; Formação; Interdisciplinaridade; Ação Conjunta; Estrutura; Competências; Parceria; Interface; Compromisso; Fragmentação.

A categoria **ATRIBUIÇÃO** foi fortemente citada, na medida em que aparece nas Leis dos Conselhos a manutenção de interface como uma das tantas atribuições a serem desempenhadas por estes. Para tanto, percebeu-se que esta questão foi elencada, tanto nos **PLANEJAMENTOS** do CME como do CMAS, não sendo identificada

na leitura das atas do CMDCA. A **INTERSETORIALIDADE** apareceu como processo decorrente da **INTERAÇÃO** ou **ARTICULAÇÃO** das políticas públicas envolvidas, como resultado do tensionamento destas pelos Conselhos. Dessa articulação, conseqüentemente, o trabalho em **REDE** tornar-se-ia palpável, diminuindo a **FRAGMENTAÇÃO** e as ações sobrepostas. A ausência de **INTERFACE** aparece, assim, como **DESAFIO** a ser vencido, tornando-se **COMPROMISSO** e **PRIORIDADE** dos Conselhos buscarem **PARCERIA** entre si para o exercício do **CONTROLE SOCIAL**. A necessária **MOBILIZAÇÃO** dos Conselhos é processo primordial para sua **INTEGRAÇÃO**, visto a transversalidade das políticas públicas em voga. Para tanto, apareceram, como sugestões, principalmente nas entrevistas, a necessidade de **CAPACITAÇÃO**, **FORMAÇÃO** e **AÇÕES** em **CONJUNTO**.

Na seqüência, apresentamos a análise das atas considerando os seguintes elementos:

- 1) Verificar nas atas se a questão da interface aparece com centralidade nas Assembleias gerais;
- 2) Identificar quais os principais debates;
- 3) Identificar categorias de análise.

Priorizamos em evidenciar somente as atas em que o assunto interface apareceu. Vejamos, então, o resultado dessa análise.

Quadro 12 - Atas do Conselho Municipal de Educação (2003 a 2006)

Data e Pauta	23/04/03 - Pauta: 1. Apresentação da nova gestão; 2.Planejamento; 3.Sistema Municipal de Ensino; 4. Plano Estadual de Educação.
Principais debates	<ul style="list-style-type: none"> - Autorização de funcionamento de Centro de Educação Infantil-CEI; -Resolução sobre estrutura do Conselho; - Convênio com CEIS privados que atendem demanda reprimida da Educação, mas, estão em desacordo com a resolução 01/2002 que fixa normas para a Educação Infantil; - Congresso para discussão do Sistema Municipal de Ensino.
Interface aparece com centralidade	
Interface aparece como assunto secundário	Em meio a esses assuntos e por conta da pouca oferta de vagas na educação infantil, foi abordada pela Secretária Executiva a importância de reuniões com Conselhos afins.

Fonte: Ata da Assembleia Geral CME. Elaboração: Simone Corrêa, Florianópolis – SC. 2012.

Quadro 13

Data e pauta	Ata de 24/06/03 - pauta: 1 – Planejamento do CME.
Principais debates	<ul style="list-style-type: none"> - Planejamento do Conselho: que ‘Conselho temos e o Conselho que queremos’. - Levantada a questão de que o Conselho trabalha ‘apagando incêndios’; - cobrar respeito às suas atribuições; - objetivo referente à interface: “O Conselho Municipal de Educação será um articulador junto aos órgãos públicos, Conselhos afins e Sociedade visando a elaboração e acompanhamento de políticas públicas na área da Educação”.
Interface aparece com centralidade	A Conselheira complementa dizendo que “deixamos para trás alguns pontos importantes em detrimento de outros que nos parecem mais urgentes, a lei do Conselho nos dá várias atribuições, entre elas, os recursos destinados à Educação. Precisamos retomar a formação para os Conselheiros e o papel articulador por ex: o que o CMDCA vem fazendo e os outros Conselhos? Precisamos resgatar essa interação entre os Conselhos.” (extrato da ata).

Interface aparece como assunto secundário	
--	--

Fonte: Ata da Assembleia Geral CME.

Elaboração: Simone Corrêa, Florianópolis – SC. 2012.

Quadro 14

Data e Pauta	Ata de 12/08/2003 - Pauta: 1.Alteração da Lei 10.155/03 – Lei de Criação do CME; 2.Organização de pauta para reunião entre CME, Promotoria, Câmara, Fórum da Cidade.
Principais debates	-Consolidação das atribuições do CME perante o poder público municipal; - Estrutura física e recursos humanos do CME para realmente se tornar um órgão autônomo; - Assuntos pendentes do Conselho que encontram vários entraves para o cumprimento de suas atribuições. -Outro debate importante foi sobre as creches conveniadas que, à época eram de responsabilidade da Assistência Social. -Alteração da Lei 10.155/03-Lei de Criação do CME.
Interface aparece com centralidade	
Interface aparece como assunto secundário	A Conselheira ressalta: “Devemos, também, manter contato com outros Conselhos afins (Assistência, Tutelar, Cça e Adolescente, etc.)” (extrato da ata).

Fonte: Ata da Assembleia Geral CME.

Elaboração: Simone Corrêa, Florianópolis – SC. 2012.

Quadro 15

Data e Pauta	Ata de 09/09/03 - Pauta: 1.Núcleo de Educação Infantil Ingleses; 2. Associação Florianopolitana de Voluntários – AFLOV;3. Educação de Jovens e Adultos;4.Salário Educação.
Principais debates	-Discussão sobre participação em eventos e documentos a serem confeccionados; -Mobilização para construção do Plano Municipal de Educação; -Educação de Jovens e Adultos.
Interface aparece com centralidade	
Interface aparece	Conselheira fala da importância em mobilizar outros

como assunto secundário	Conselhos por conta da construção do Plano Municipal de Educação.
--------------------------------	---

Fonte: Ata da Assembleia Geral CME.

Elaboração: Simone Corrêa, Florianópolis – SC. 2012.

Quadro 16

Data e Pauta	Ata de 18/11/03 – Pauta – 1- Plano Estadual de Educação; 2-Portaria 24 e 25/03 sobre matrícula para Educação Infantil na rede municipal.
Principais debates	Relativo à Portaria 25/03, que condicionava a matrícula a vários critérios excludentes como por ex: a seletividade, sendo que havia um abaixo assinado para revogação da Portaria.
Interface aparece com centralidade	
Interface aparece como assunto secundário	Sugestão de Conselheira de enviar a Portaria para Conselhos afins.

Fonte: Ata da Assembleia Geral CME.

Elaboração: Simone Corrêa, Florianópolis – SC. 2012.

Quadro 17

Data e Pauta	ATA DE 17/08/04 Pauta: 1.Autorização de funcionamento de CEI.
Principais debates	Autorização de funcionamento de CEI.
Interface aparece com centralidade	
Interface aparece como assunto secundário	INFORMES: Ofício do Conselho Municipal de Assistência Social convidando para reunião ampliada entre Conselhos em 24/08.

Fonte: Ata da Assembleia Geral CME.

Elaboração: Simone Corrêa, Florianópolis – SC. 2012.

Quadro 18

Data e Pauta	ATA DE 28/09/04 Pauta: 1.Dia de estudo para os Conselheiros; 2. Salário Educação; 3.Autorização de funcionamento;4.Pesquisa junto as Unidades de Educação; 5. Carta-Proposta do CME para candidatos à Prefeito.
Principais debates	-Reunião ampliada entre os Conselhos a convite do CMAS; -Carta proposta do CME para candidatos à Prefeito; - Baixo número de Unidades de Educação inscritas para

	realização da pesquisa que dará um panorama sobre a educação no município; - Salário Educação; - Autorização de funcionamento
Interface aparece com centralidade	
Interface aparece como assunto secundário	O Conselheiro que participou da reunião chamada pelo CMAS informou que foi solicitado engajamento dos Conselhos na prevenção das drogas. Discussão relativa à presença de algum trabalho na Rede sobre o tema sendo citado o PROERD da Polícia Militar. Sugeri que fosse colocado no Plano Político Pedagógico das Unidades de Ensino, sendo informado que já está previsto por conta do Movimento de Reorganização Didática. Relativo à carta-proposta o CME propõe discutir com Conselhos afins para rever o documento para que possam apresentar propostas conjuntas aos candidatos ao 2º turno da eleição municipal. A ideia é que após, os candidatos enviem aos Conselhos, carta de comprometimento com as propostas. A próxima reunião ficou marcada para 22/10/04. (extrato da ata).

Fonte: Ata da Assembleia Geral CME.

Elaboração: Simone Corrêa, Florianópolis – SC. 2012.

Quadro 19

Data e Pauta	ATA DE 04/04/06 - Pauta: 1. Autorização de funcionamento; 2. Seminário que discute a ampliação do ensino para 09 anos; 3. Lei de criação do CME.
Principais debates	Sobre a lei de criação, o Secretário da Educação sugere que o CME amplie suas representações também para Secretaria de Saúde e Secretaria de Desenvolvimento Social, referindo-se a interação entre essas Secretarias ¹⁹ .
Interface aparece com centralidade	

¹⁹ Importante ressaltar a sugestão de inclusão das Secretarias de Saúde e Assistência Social na composição do CME vista a transversalidade dessas políticas com a Educação. No entanto, como foi analisada anteriormente a legislação do CME permaneceu com traços corporativistas não abrindo para a participação de outras políticas considerando mais importante a interface entre os Conselhos.

Interface como secundário	aparece assunto Questionamento de conselheira se estas Secretarias já foram consultadas e se realmente querem participar e conclui que o importante seria a interface entre os Conselhos.
--	---

Fonte: Ata da Assembleia Geral CME.

Elaboração: Simone Corrêa, Florianópolis – SC. 2012.

A análise das atas do CME revelou que a atribuição que mais envolve os conselheiros é a autorização de funcionamento de Centros de Educação Infantil.

Do universo de 102 (cento e duas) atas, em apenas 8 (oito) foi verificado o debate sobre a manutenção de interface entre os Conselhos. Esse aspecto muito se deve às demandas inerentes à área de atuação, as quais monopolizam o dia-a-dia dos conselheiros. Essa questão foi identificada, também, por meio das falas das entrevistadas:

(...)Acho que não existe interface, pelo motivo que todos estão voltados a elaborar suas próprias normas, suas próprias regulamentações, suas proposições. E a Educação, vou falar da educação que é a que eu tenho mais contato. Hoje a política de educação está tendo várias mudanças, estão mudando muitas coisas e o conselheiro está tendo um trabalho imenso dentro da sua área e acaba não tendo tempo para refletir, são muitas questões que os conselhos municipais e estaduais estão tendo que normatizar. Isso é bom porque estão repensando, mas é ruim por que acaba não restando tempo para essa interação com outras políticas. Uma coisa que me preocupa é a falta da população em discutir. Parece que teve uma abertura e voltou a se fechar. Eu atribuo isso à gestão, a gestão deve ter o entendimento do ser mobilizador. É uma das funções do conselho, atribuição é mobilizador e controle social. Será que está havendo isso? Mobilizador até entre os conselhos né? Se não consegue isso na sua área, imagine entre os conselhos (Entrevista 01).

A fala da Conselheira que atuou no Conselho Municipal de Educação durante longo tempo (dos quais os anos 2003 e 2004) confirma o que a literatura recente já sinalizou: as atribuições específicas das áreas de atuação consomem grande parte do tempo dos

Conselheiros, não lhes dando espaço para aproximação com outros conselhos.

As atas revelam que no ano de 2003 houve várias manifestações de interesse em manter interface entre os conselhos, sobretudo por iniciativa de uma Conselheira. Em 2004 aparece apenas uma manifestação relacionada à interface, por conta de um convite do CMAS para reunião com alguns Conselhos de Políticas e de Direitos para a discussão de demandas em comum. Ao contrário, nos anos 2005 não existe menção a essa aproximação e notamos que neste ano e em 2006 o CME esteve envolvido com demandas importantes, como a alteração da sua Lei de Criação, elaboração da Lei do Sistema Municipal de Ensino, a ampliação do tempo de formação do ensino fundamental de 8 para 9 anos e a participação do CME no Conselho do Fundo de Desenvolvimento para Educação Básica – FUNDEB. Os conselheiros se debruçaram nessas ações pelo menos por dois anos, visto que a Lei de Criação do Conselho e a Lei do Sistema foram implantadas em dezembro 2007.

A conselheira menciona uma questão interessante que trata do interesse da gestão em mobilizar para a participação. De fato, a gestão também deve ter a função de criar mecanismos para a participação da população nas questões públicas para o exercício do controle social.

Em relação ao ser mobilizador, o CME tem essa atribuição expressa na sua Lei de Criação. No entanto, parece não ter as condições necessárias para levar a cabo tal função, e pelo que indica a fala da conselheira, pelas mesmas dificuldades que enfrentam as políticas públicas em manter a intersetorialidade.

Em conversas informais com servidores que faziam parte do quadro profissional da Secretaria Executiva do CMAS e do CME, constatamos que no ano de 1999 houve um evento envolvendo vários Conselhos. Este período não estava previsto para análise neste estudo, porém, consideramos importante citá-lo, visto a relevância dessa iniciativa.

O I Encontro dos Conselhos Municipais de Florianópolis que ocorreu em 22/10/1999 foi por iniciativa do CME e teve como objetivos:

- Conhecer as atribuições e o trabalho que vem sendo desenvolvido por cada Conselho;
- Buscar encaminhamentos para maior integração e colaboração entre os Conselhos Municipais.

Participantes:

Membros dos Conselhos Municipais de Florianópolis;

PROGRAMAÇÃO:

a. Relato dos Trabalhos dos Conselhos Municipais:

- Conselho Municipal de Educação;
- Conselho Tutelar;
- Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- Conselho Municipal de Assistência Social;
- Conselho Municipal da Merenda Escolar;
- Conselho Municipal de Saúde;
- Conselho Municipal de Entorpecentes;
- Conselho Municipal de Trabalho e Emprego;

b. Grupos de Trabalho:

- Como desenvolver um trabalho de integração e colaboração entre os Conselhos?

Após esse encontro, na ata de 26/10/99 há o relato de uma Conselheira de que foram retirados dois encaminhamentos deste primeiro Encontro, quais sejam:

1-“Cada Conselho estará discutindo em suas Plenárias buscando uma maior valorização dos Conselhos e, também, procurar meios de trabalharmos em conjunto” (extrato da ata).

2-“A realização de um grande encontro, onde participariam os Conselhos, seus segmentos e Secretarias Municipais para discutir ações e assim podermos organizar melhor um planejamento em conjunto.” (extrato da ata).

“A seguir, a Conselheira expõe que precisa ser retirado nome de duas pessoas para participar do próximo encontro com representantes dos Conselhos afins, a realizar-se às 14h00min neste Conselho que servirá para organizarmos o próximo encontro, sendo assim fica aprovado o nome de três Conselheiras ”(extrato da ata)²⁰.

Passamos agora à análise das atas do CMDCA.

Quadro 20 - Atas do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA - período 2003 a 2006

Data e Pauta	ATA DE 27/11/03 - pauta: 1) Encaminhamentos para
---------------------	---

²⁰ Em análise do restante das atas de 1999 e parte das atas do ano 2000 não foi encontrado registro de novo encontro.

	os indicativos da 4ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e 2ª Conferência de Adolescentes.
Principais debates	Encaminhamentos dos indicativos da 4ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e 2ª Conferência de Adolescentes.
Interface aparece com centralidade	Uma das propostas do eixo TRABALHO remete a interface entre CMDCA e CMAS: Implementação de programa para crianças e adolescentes nas suas comunidades ou regiões evitando-se o deslocamento para o centro da cidade devendo o CMDCA e CMAS incluir esta questão como critério de avaliação de inscrição/registro e Parecer dos programas. (extrato da ata).
Interface aparece como assunto secundário	

Fonte: Ata da Assembleia Geral CMDCA.

Elaboração: Simone Corrêa, Florianópolis – SC. 2012.

Quadro 21

Data e Pauta	ATA DO DIA 25/08/2004- pauta: 1) Leitura e aprovação da ata da Reunião anterior; 2) Leitura e destaque dos informes, 3) Informes dos Eventos: VII Encontro de Articulação do CONANDA com os Conselhos Estaduais, Distrital, Municípios das Capitais dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselhos Tutelares, e IV Seminário Estadual Pró-Conselho. Conselho de Minas: Ética e mobilização na defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente; 4) Momento dos Conselhos Tutelares; 5) Mesa Diretora; 6) Plenárias regionalizadas; 7) Projeto Criança em Foco: Informes e Aprovação de Resolução; 8) Entrega dos relatórios das conferências; 9) Momento das Comissões; 10) Assuntos Gerais.
Principais debates	<ul style="list-style-type: none"> - Polêmicas quanto às atribuições dos Conselhos Tutelares; - Não cumprimento pelos órgãos executores de políticas públicas às resoluções dos Conselhos, a exemplo das Secretarias Municipais e Estaduais de Saúde. - Não cumprimento de deliberação do CMDCA - Resolução nº94 pelo poder executivo. - Projeto Criança em Foco: Informes e aprovação da

	Resolução nº. 96 de 25 de Agosto de 2004, que versa sobre o Projeto Criança em Foco.
Interface aparece com centralidade	
Interface aparece como assunto secundário	“Ofício 094/04 do CMAS encaminhando Parecer do Programa Juventude e Meio Ambiente. A Presidente solicitou que este Parecer seja encaminhado para Comissão de Política.

Fonte: Ata da Assembleia Geral CMDCA. Elaboração: Simone Corrêa, Florianópolis – SC. 2012.

Quadro 22

Data e Pauta	ATA DE 27/10/2004- pauta: 1) Leitura e aprovação da ata da reunião anterior; 2) Leitura e destaque dos “Informes”; 3)Pendências – a) Plano Municipal de Combate a Violência e exploração sexual infanto juvenil; b) Programa família substituta; c) Situação das crianças e adolescentes abrigados. 4) Momento dos Conselhos Tutelares; 5) Momento das Comissões; 6) Assuntos gerais.
Principais debates	Pendências do CMDCA: Alteração da Lei de Criação do CMDCA; -Criação e implementação de uma página eletrônica do CMDCA, com o objetivo de dar maior visibilidade ao Conselho, divulgar e democratizar as informações referentes ao universo da infância e da adolescência no município; (<i>extrato da ata</i>). - Momento dos Conselhos Tutelares , uma das conselheiras presentes falou de sua preocupação com a ausência do programa Família Substituta, Casas Lares e Abrigos, reforçando a necessidade de discussão para implementação desses serviços no município; - Envolvimento de crianças e adolescentes com o tráfico de drogas;
Interface aparece com centralidade	“Como encaminhamento a preocupação levantada pela conselheira tutelar, foi deliberado agendar para dia 17/11/04, às 14:00, uma ação conjunta com Conselhos Tutelares, Conselho de Direitos, Promotor da Justiça, Secretaria de Segurança Pública, Conselho de Entorpecentes, Polícia Federal, Militar e Civil, Articulação dos Conselhos e Ministério da Justiça.”(<i>extrato da ata</i>).
Interface aparece	

como assunto secundário	
--------------------------------	--

Fonte: Ata da Assembleia Geral CMDCA.

Elaboração: Simone Corrêa, Florianópolis – SC. 2012.

Quadro 23

Data e Pauta	ATA DE 30/03/2005- pauta: 1) Leitura e aprovação da ata da reunião anterior; 2) Leitura e destaque dos “Informes”; 3) Aprovação de Resoluções referente ao horário de atendimento ao público a ser prestado pelos Conselhos Tutelares; 4) Conferências 5) Momento dos Conselhos Tutelares; 6) Momento das Comissões – retorno do planejamento; 7) Assuntos gerais.
Principais debates	Momento dos Conselhos Tutelares: - Dificuldades dos Conselheiros em relação ao convênio da Prefeitura com Abrigos, Casas Lares e Comunidades Terapêuticas; - Fechamento da Casa de Passagem; - Dificuldades de atendimento da demanda encaminhada por eles ao Programa Sentinela (Programa governamental de atendimento à criança e adolescente vítima de violência). - Destaque para Resolução nº98/05 que define as diretrizes para a Política de Atenção Integral a Crianças e Adolescentes usuários de Drogas, no município de Florianópolis. - Aprovação de Resolução referente ao horário de atendimento ao público a ser prestado pelos Conselhos Tutelares.
Interface aparece com centralidade	
Interface aparece como assunto secundário	“A Conselheira informou ao CMDCA, que junto com o CMAS e os representantes das entidades que atendem crianças e adolescente em regime de abrigo, ela participará, representando sua entidade e o CMDCA, da reunião com o setor de Convênios da Prefeitura, no dia 11 de abril de 2005, para tratar sobre o assunto: convênios e abrigos”(extrato da ata).

Fonte: Ata da Assembleia Geral CMDCA.

Elaboração: Simone Corrêa, Florianópolis – SC. 2012.

Quadro 24

Data e Pauta	ATA DE 31/08/05- pauta 1) Leitura e aprovação da ata da reunião anterior. 2) Leitura e/ou destaque dos informes.3) Avaliação da V Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, III Conferência de Adolescentes e I Conferência de Crianças. 4) Planejamento CMDCA. 5) Momento das comissões. 6) Momento dos Conselhos Tutelares. 7) Assuntos Gerais.
Principais debates	<ul style="list-style-type: none"> - Debate sobre o desrespeito às deliberações do CMDCA em relação à organização da Conferência; - Destaque a falta de estrutura no Conselho que estava há meses sem estagiários. - Avaliação da V Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, III Conferência de Adolescentes e I Conferência de Crianças
Interface aparece com centralidade	
Interface aparece como assunto secundário	Secretária Executiva explicou que o CMDCA, juntamente com o CMAS tentou alterações no PPA junto a Câmara de vereadores e que estas não ocorreram.

Fonte: Ata da Assembleia Geral CMDCA.

Elaboração: Simone Corrêa, Florianópolis – SC. 2012.

Quadro 25

Data e Pauta	ATA DE 28/09/05- pauta 1) Leitura e aprovação da ata da reunião anterior. 2) Leitura e/ou destaque dos informes.3) Avaliação da V Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, III Conferência de Adolescentes e I Conferência de Crianças. 4) Planejamento CMDCA. 5) Momento das comissões. 6) Momento dos Conselhos Tutelares. 7) Assuntos Gerais.
Principais debates	Destaque para a cobrança de um plano de aplicação do FIA, inexistente até então no município comprometendo o controle e a fiscalização pelo CMDCA. “A Servidora Municipal explica que o processo não é assim tão simples. Os conselheiros sempre lutaram muito para acompanhar o Fundo e não foram respeitados pelo Executivo Municipal”;
Interface aparece com centralidade	A Secretária Executiva esclarece que nos dois últimos anos o Conselho tentou várias estratégias para

	deliberar sobre o dinheiro do Fundo. Explicou que no início deste ano o CMDCA, juntamente com o CMAS, esteve na Câmara de Vereadores para informar que os Conselhos não participaram da elaboração do PPA, entregando para cada Vereador e para a Secretária um documento informando a necessidade da retirada dos Programas de Atendimento a crianças e adolescentes do Fundo da Criança e repassá-los para o Fundo da Assistência Social. Porém os Conselhos não foram ouvidos e os referidos Programas foram mantidos na L.O 2006, bem como a inclusão de novo”(extrato da ata)
Interface aparece como assunto secundário	

Fonte: Ata da Assembleia Geral CMDCA.

Elaboração: Simone Corrêa, Florianópolis – SC. 2012.

A análise das atas do CMDCA revelou que, em sua maioria, os assuntos referentes aos Conselhos Tutelares foram os mais frequentes. As discussões giravam em torno da falta de estrutura dos Conselhos Tutelares, falta de capacitação e dificuldades de relacionamento deste órgão com a comunidade em geral. O estudo desvelou que muitas dessas dificuldades foram geradas pela falta de retaguarda do poder público às demandas atendidas pelos conselheiros tutelares. Como se evidenciou no segundo capítulo deste trabalho, o Conselho Tutelar é um dos órgãos responsáveis pela fiscalização e controle social da política referente à criança e adolescente, tendo a atribuição de executar funções de caráter preventivo e de garantia de direitos.

Decorrente da não priorização da criança e do adolescente pelo poder público nas diversas áreas, as intervenções do Conselho Tutelar não obtinham resolutividade, daí as suas constantes reclamações nas Plenárias do CMDCA. Dentre as violações mais frequentes levantadas pelos Conselheiros, estava à questão do uso de drogas por crianças e adolescentes e a ausência de uma rede de atendimento a essa demanda, o que gerou a árdua luta do CMDCA para a elaboração da Política de Proteção Integral a Crianças e Adolescentes Usuárias de Drogas, gerando um protocolo de atendimento envolvendo vários órgãos que mantinham interface em relação a essa demanda. Importante ressaltar que essa proposta apareceu em algumas Conferências da Criança e do Adolescente, sendo um indicativo importante que saiu do papel para realmente ser implantado:

A inexistência de uma rede de atenção à população jovem usuária de drogas foi apontada em todas as Conferências Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente. Impulsionada por estas contínuas tematizações nas Conferências e outros fóruns como os Conselhos Tutelares, o CMDCA deflagrou em junho de 2004 um processo de implantação de uma Política Municipal de Atenção Integral a Crianças e Adolescentes Usuários de Drogas. O processo, sempre sob a coordenação do CMDCA, alcançou outros patamares, no mês de setembro de 2004, a partir da qual teve início uma sistemática de trabalho com os atores já participantes, e outros que vieram somar-se à trajetória na construção de um Protocolo para uma Política de Atenção Integral a Crianças e Adolescentes Usuários de Drogas, sendo respaldada pela Resolução nº98/05 do CMDCA, que define toda diretriz desta Política (CLAUDINO, 2006, p. 151).

Esta iniciativa foi vista como um passo importante pelo CMDCA. Contudo, frente ao número de conferências – até a conclusão do estudo de Claudino (2006) haviam sido realizadas cinco Conferências –, e o universo de indicativos, a consecução de apenas um deles é muito pouco, visto o poder de decisão inerente a essas instâncias, o que coloca em xeque o potencial deliberativo dos Conselhos.

Assim como o CME, nota-se que o CMDCA contemplou poucas discussões relativas à manutenção de interface com Conselhos afins. Do montante de quarenta e sete atas (47) somente em seis apareceu a discussão e, mesmo assim, não com centralidade em todas elas. Em 2003, a interface apareceu como um dos indicativos da IV Conferência; em 2004, destaca-se a troca de informações entre os Conselhos referente a um Parecer de determinado projeto, encaminhado pelo CMAS para conhecimento do CMDCA. Destaque também para demandas levantadas pelos Conselheiros Tutelares (relativas ao uso de drogas por crianças e adolescentes), tendo sido fomentada uma ação conjunta entre vários órgãos, entre eles, Conselhos afins.

No entanto, não foi identificado, nas atas posteriores, se tal ação ocorreu.

No ano de 2005, a interface apareceu em duas atas como assunto secundário, informando ações conjuntas entre o CMDCA e CMAS acerca dos Convênios mantidos com Entidades Não Governamentais.

Outra ação importante diz respeito à função de controle social, fiscalização e deliberação dos Conselhos, qual seja, a participação na definição de recursos para as políticas públicas de Assistência Social e Criança e Adolescente. Nesta ação ficou clara a dificuldade do Executivo em compartilhar o poder com a sociedade civil, mesmo estando definida em lei essa prerrogativa.

Essa ação conjunta do CMDCA e CMAS também ficou evidenciada em uma das entrevistas, atribuindo a interface à proximidade entre os Conselhos, que na época ocupavam o mesmo espaço físico:

(...) A nossa sede já abrigava o CMAS e o CMDCA na mesma sala. Então nós discutíamos muito questões de família, inscrição, quando tinha alguma deliberação que tivéssemos que atuar juntos, com a Secretaria de Estado também. Fizemos até algumas resoluções em conjunto, acho que foi uma resolução referente aos abrigos, passou por nós a questão do per capita, quanto cada um iria ganhar e a obrigação de cada instituição, até colocamos que todas deveriam ter uma Assistente Social atuando nos abrigos, porque o voluntário não tem o compromisso que o técnico tem e as crianças não podiam ficar à mercê do 'posso ou não posso'. Constatou na resolução do CMDCA que todos os abrigos deveriam ter uma assistente social, se por acaso fosse uma voluntária, que assinasse um termo se comprometendo com as instituições. Alguns reclamaram dizendo que não tinham dinheiro para isso, mas ficou determinado que do recurso municipal que recebessem, uma parte deveria ser destinada para o pagamento de uma assistente social para acompanhar a história de vida dessas crianças. Outras deliberações foram em relação aos Conselhos tutelares por conta das suas instalações e por isso os conselheiros se negaram a ficar no lugar que era perigoso e insalubre. Procuramos o CMAS para tentar o pagamento das instalações pelo Fundo, não deu. Ficou deliberado que por três meses o FIA iria pagar as instalações do CT até que se resolvesse a situação pela Prefeitura, pois o FIA e FMAS na realidade não poderiam arcar com esta despesa, por isso, o

CMDCA deliberou por três meses somente. O motivo de ter havido essa interface entre o CMDCA e CMAS foi a proximidade (Entrevista da Conselheira do CMDCA).

A referida resolução citada pela entrevistada não foi encontrada, mas, cabe explicitar que a atribuição de estabelecer critérios e diretrizes para os convênios com Entidades não governamentais é do CMAS, pois os recursos para este fim são alocados no Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS, não impedindo que o CMDCA participe do processo, já que praticamente todas as Entidades não governamentais que possuem serviços socioassistenciais são inscritas e fiscalizadas em ambos os Conselhos²¹.

Também em 2005, ano de Conferência, e que coincidiu com a mudança de Gestão Municipal²², foi possível perceber grandes embates no interior do CMDCA por conta de deliberações não acatadas pelo poder público, promovendo um ‘racha’ no Conselho, pois, ao longo da análise das atas restantes ficou evidenciado o relacionamento não amistoso entre a gestão e a sociedade civil. Novamente nos reportamos a Tatagiba (2005, p.211) quando fala da dificuldade do Estado em “lidar com a pluralidade de interesses”.

A mudança de gestão geralmente se configura de forma conflituosa, pois, as plataformas políticas em geral imprimem novas regras nas estruturas públicas. Cabe salientar que ambas as gestões não demonstraram um real interesse ou respeito pelas instâncias participativas. O CMDCA, que vinha de um período de conflitos graves com a gestão do Partido Progressista, da mesma forma não conseguiu resultados relevantes no diálogo (ou a falta dele) com a nova gestão. O desrespeito às deliberações do Conselho foi assunto recorrente nas Assembléias Gerais. Ao mesmo tempo, percebia-se o domínio que o poder executivo mantinha, por meio dos conselheiros governamentais, que argumentavam com mais ênfase os interesses estatais. A administração mantinha o discurso da importância dos Conselhos colocando-se como aliada, ao mesmo tempo em que minava seu potencial deliberativo. Tal característica remete à análise de Dagnino

²¹ Possivelmente foi o que ocorreu.

²² Com as eleições municipais em outubro de 2004, finalizou a gestão do Partido Progressista (PP), dando lugar à gestão do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Ainda no primeiro mandato de sua gestão, o chefe do poder executivo passou a configurar a legenda do Partido da Mobilização Democrática Brasileira (PMDB).

(..data p.22) que fala da re-significação do Estado e da sociedade civil após as lutas com os regimes autoritários, passando de uma relação de confronto para o estabelecimento de uma cooperação mútua “construindo um imaginário de indiferenciação e despolitização”. Ou seja, compra-se a ideia do consenso e tira-se o fato dos Conselhos serem campo de correlação de forças com interesses e projetos diferenciados.

A alternância²³ estabelecida na Presidência do Conselho com o consenso do colegiado é outro fator que parece ter sido crucial para o enfraquecimento do CMDCA.

Ainda em relação ao ano de 2005, Claudino (2006, p.127) elucida alguns fatos que podem ter contribuído para a atuação pouco representativa do CMDCA: “a) primeiro ano de gestão do atual Executivo Municipal; b) mudança de gestão do CMDCA; c) alteração completa dos representantes governamentais; d) alteração quase total dos representantes da sociedade civil, reelegendo-se apenas uma Entidade da gestão anterior.”

Tais elementos trazidos por Claudino (2006) remetem à discussão da setorização das políticas públicas, cujo modelo foi aplicado aos Conselhos. A configuração apresentada em 2005 no interior do CMDCA é comum no âmbito das políticas públicas que experimentam a descontinuidade por conta de mudanças político-partidárias. Novamente nos reportamos a Martins (2003, p.74) que atribui a fragmentação de políticas públicas à falta de coerência, consistência e coordenação²⁴.

Outra característica que pode ter contribuído para as dificuldades apresentadas no exercício das atribuições do CMDCA pode estar ligada ao compromisso governamental perante esta instância participativa. De acordo com Borba e Lüchmann (2007, p. 33), o elemento vontade

²³ Até o ano de 2005, o CMDCA foi presidido somente por representantes da sociedade civil. A alternância na Presidência dos Conselhos foi adotada primeiramente pelo CMAS no mesmo ano por orientação da Resolução nº.237 do CNAS, sendo logo em seguida adotada pelo CMDCA. Esse processo foi analisado, por muitos conselheiros, como um retrocesso para o potencial deliberativo e o exercício do controle social dos Conselhos.

²⁴ De acordo com Martins (2003, p.74 apud OCDE, 2003,10-11), a coordenação nas políticas significa fazer com que os diversos sistemas institucionais e gerenciais que formulam políticas trabalhem juntos; a consistência significa assegurar que as políticas individuais não sejam internamente contraditórias e que sejam evitadas as políticas que se opõem ao alcance de um determinado objetivo; a coerência envolve a promoção sistemática de ações que se reforcem mutuamente nos diferentes órgãos do governo, criando sinergias para a realização dos objetivos definidos.

política é um dos pilares para que as experiências participativas tenham êxito.

Outro episódio marcante, em 2005, foi a eminência de substituição da Secretária Executiva que estava a frente do Conselho desde 2001, sendo reconhecido o seu comprometimento com as questões da criança e do adolescente e a preocupação da descontinuidade das ações. Convém destacar a importância da Secretaria Executiva, sobretudo por sua responsabilidade em assessorar técnica e politicamente os Conselheiros no exercício de suas atribuições. Em decorrência de outras mudanças advindas com a nova Gestão, a impressão, durante a análise das atas é a de que houve um ‘desmanche’ no CMDCA, facilmente percebido nas atas de 2006. A representação governamental, como enfatizamos, teve atuação mais expressiva do que a sociedade civil que, naquele momento parecia mais fragilizada na sua representação no CMDCA.

Nas atas de 2006 não houve menção a interface entre os Conselhos.

Em seguida, apresentamos a análise das atas do CMAS.

Quadro 26 - Atas do Conselho Municipal de Assistência Social –
CMAS – Período 2003 a 2006

Data e Pauta	Ata de 13/03/03 - Pauta: Planejamento das Comissões de Trabalho do CMAS: Comissão de Políticas, Registro e Finanças.
Principais debates	<p>Planejamento: Criação de instrumental focalizando: Nós Críticos; Ações/metast; Responsáveis; Cronograma; Avaliação. -Comissão de registro: Nós Críticos estavam relacionados à capacitação; revisão de critérios para avaliação de Entidades; Falta de veículo para visitas; Incremento da equipe da Secretaria Executiva; Demanda crescente de solicitação de registro e definição dos registros provisórios para permanentes.</p> <p>- Comissão de finanças: Falta de conhecimento do Plano Municipal de Assistência Social; Desconhecimento do orçamento anual; Falta de acompanhamento da movimentação financeira dos projetos especiais e outros; Falta de controle sobre a destinação dos recursos previstos na Lei do Conselho;</p> <p>- Comissão de Políticas: Falta de técnicos de Serviço Social para emissão de Pareceres Sociais; Falta de veículo para visitas; Dificuldade de acompanhamento do Plano Municipal de Assistência Social e do desenvolvimento da Política; Falta de articulação com os demais Conselhos e Gerencias da Secretaria.</p> <p>Ações Gerais do Conselho: Regimento Interno desatualizado; Falta de critérios para convênios com as Entidades; Dificuldade para acompanhar o CENAFOCO (NOTA) (Programa governamental que recebeu recurso federal e que tempos depois foram descobertas várias irregularidades das quais o Conselho em tempo tomou conhecimento e não aprovou sua prestação de contas)</p>
Interface aparece com centralidade	Um dos itens do Planejamento destacou a falta de articulação com os demais Conselhos e Gerencias da Secretaria.
Interface aparece como assunto secundário	

Fonte: Ata da Assembleia Geral CMAS.

Elaboração: Simone Corrêa, Florianópolis – SC. 2012.

Quadro 27

Data e Pauta	ATA DE 03/04/03- Pauta:1- Leitura da Ata da penúltima reunião; 2-Leitura dos informes; 3-Assessoria Comissão de Registro e Finanças;4-Coordenadores de Comissões;5-Atualização da Resolução 42;6-Proposta de “intensivão” para Comissão de registro;7-Participação do Conselho na Câmara dos Vereadores;8-Momento das Comissões; 9- Assuntos Gerais; 10-Comissão de Divulgação.
Principais debates	- Destaque para as estratégias para realização de visitas às Entidades que solicitavam registro no CMAS; -Destaque para acompanhamento do orçamento para o próximo ano. -Dificuldade de acompanhamento do Programa CENAFOCO e a complexidade das informações referente à movimentação do Fundo Municipal de Assistência Social. - Necessidade de divulgação das atribuições do Conselho e a construção de um Site.
Interface aparece com centralidade	Conselheira ressaltou a importância de realizar este trabalho (site) em conjunto com outros Conselhos. Encaminhamento: Convocação da Mesa Diretora de cada Conselho para tratar sobre assunto da Divulgação.
Interface aparece como assunto secundário	

Fonte: Ata da Assembleia Geral CMAS.

Elaboração: Simone Corrêa, Florianópolis – SC. 2012.

Quadro 28

Data e Pauta	ATA DE 03/07/03-1-Leitura e aprovação da ata da reunião Plenária anterior; 2- Informes; 3- Leitura e aprovação do Parecer do Projeto Sentinela; 4- Leitura e aprovação do Parecer sobre a Creche do Morro das Pedras; 5- Reunião da Regional LOAS + 10; 6- Avaliação do Encontro de Capacitação; 7- Participação de outras Entidades/órgãos nas Plenárias; 8 Planeamento do CMAS para o segundo semestre; 9- Momentos das Comissões; 10- Outros assuntos.
Principais debates	-Apresentação de Pareceres da Comissão de Finanças e Comissão de Registro. - Apresentação e impressões do encontro regional

	LOAS + 10 – referente aos 10 anos de LOAS.
Interface aparece com centralidade	
Interface aparece como assunto secundário	Não aparece a interface como assunto central, porém aparece no ponto 7 da pauta: participação de Entidades/outros órgão na Plenária – este indicativo foi sugerido na Plenária anterior por uma conselheira que abordou a importância em se realizar o trabalho de divulgação em conjunto com outros Conselhos. Nesta reunião específica ficou acordado que outros Conselhos iriam ser convidados quando a Plenária abordasse assuntos que lhes dissesse respeito para o enriquecimento da discussão e articulação dos encaminhamentos.

Fonte: Ata da Assembleia Geral CMAS.

Elaboração: Simone Corrêa, Florianópolis – SC. 2012.

Quadro 29

Data e Pauta	ATA DE 16/10/03-1- Informes; 2-Leitura da ata da Plenária anterior; 3-Avaliação da IV Conferência Municipal de Assistência Social; 4-Pareceres de Programas PETI, Sentinela, Projeto da SERTE, Projeto da Vila Aparecida; 5-Relatório da Prestação de Contas/Relatório de Cumprimento do Objeto-Creche Ponta das Canas; 6- Aluguel do Centro de Educação Complementar- CEC-PROMORAR; 7-Momento das Comissões; 8- Outros assuntos.
Principais debates	-Avaliação da Conferência sendo pontuada a frágil participação das Entidades; - Apresentação de Pareceres pela Comissão de Finanças e Política em relação ao cumprimento do objeto e Prestação de Contas de Projetos e Programas governamentais e não governamentais.
Interface aparece com centralidade	
Interface aparece como assunto secundário	Na avaliação da Conferência foi sugerido fazer visita e Parecer com CMDCA

Fonte: Ata da Assembleia Geral CMAS.

Elaboração: Simone Corrêa, Florianópolis – SC. 2012.

Quadro 30

Data e Pauta	ATA DE 02/12/03
Principais debates	-Destaque para as diretrizes e critérios construídos pelo Conselho para os Convênios de 2004 tendo sido acatado pelo Executivo que durante anos ignorou as propostas do Conselho, de acordo com Conselheira; -Encaminhamento dos indicativos da Conferência.
Interface aparece com centralidade	Foram apresentados alguns indicativos de dois temas da Conferência: O primeiro abordava a importância de ações preventivas nas áreas de maior vulnerabilidade social, sendo encaminhado que iriam ser cobradas do gestor ações descentralizadas nas áreas de interesse social com diagnóstico de ações preventivas, previstas no Plano Municipal de Assistência Social. Aqui também foi sugerido articulação com CMDCA, visto que este indicativo também apareceu na Conferência Da Criança e do Adolescente.
Interface aparece como assunto secundário	

Fonte: Ata da Assembleia Geral CMAS.

Elaboração: Simone Corrêa, Florianópolis – SC. 2012.

Quadro 31

Data e Pauta	ATA DE 18/12/03-Pauta: 1-Informes; 2-Leitura da ata da Plenária anterior; 3- Aprovação dos encaminhamentos dos indicativos da IV Conferência Municipal de Assistência Social; 4- Parecer da Comissão de Registro; 5- Convênios; 6-Eleição de Mesa Diretora.
Principais debates	Análise dos indicativos da IV Conferência e propor encaminhamentos. Aprovação dos encaminhamentos dos indicativos da IV Conferência.
Interface aparece com centralidade	IV - Mobilização e participação como estratégia para fortalecer o controle social. Dentro desse eixo apareceram propostas referentes à interface entre os Conselhos: -Capacitação sistemática dos conselheiros; articular com UFSC/UNISUL; Criar um programa de supervisão/acompanhamento às Entidades conveniadas em articulação com Conselhos afins, junto ao setor de convênios;

	<p>-Implementar ação integrada e de intersetorialidade, com ênfase na interface dos Conselhos;</p> <p>Encaminhamento: Reunião Conselhos de Saúde, Assistência, Criança e Adolescente e Educação, com finalidade de articular parcerias e divulgação; Montar comissão para elaboração de cartilha, partindo da reunião com os Conselhos.</p> <p>Proposição: Que o CMAS mobilize os demais conselhos para agendar reuniões visando discutir e encaminhar as questões de segurança pública no município (polícia civil e militar, Secretaria de Segurança Pública, PMF, Ministério Público e organizações afins);</p> <p>Proposição: Articular a comunicação entre os Conselhos;</p> <p>“Encaminhamento: Organizar um cronograma de discussões sobre temas pertinentes aos Conselhos, objetivando a efetividade dos encaminhamentos na garantia de direitos;” (trechos da ata).</p>
Interface aparece como assunto secundário	

Fonte: Ata da Assembleia Geral CMAS. Elaboração: Simone Corrêa, Florianópolis – SC. 2012.

Quadro 32

Data e Pauta	Ata de 12/08/2004- Pauta:1- leitura e aprovação da ata; 2- informes;3-Documentos “ad referendum”; 4- momentos das Comissões;7- eleição; 8- convocação plenária; informe Mesa Diretora
Principais debates	Proposta de capacitação aos conselheiros sobre análise contábil do balanço/balancete das Entidades, para qualificar os pareceres sobre as entidades; escassa participação dos conselheiros nas Comissões;aprovação de Pareceres.
Interface aparece com centralidade	Nesta ata foram observados vários indícios de que o CMAS procura estabelecer contato com Conselhos afins. Extratos da reunião identificam a intenção: Parecer “ad referendum”nº55 que analisou o Projeto Juventude e Meio Ambiente-Aprovado-A Secretária Executiva fez leitura dos pareceres da Comissão de Política e de Finanças. Decidido que será remetido este parecer para o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente pela pertinência do tema. Foi

	planejada reunião ampliada com Conselhos afins: A seguir, no momento das Comissões, a Comissão de Política fala sobre a Reunião Ampliada com os Conselhos Municipais a se realizar no dia 24 de agosto. A Conselheira faz um apanhado do histórico da construção desta reunião, que tem como objetivo dar conta da interface das demandas dos Conselhos a partir dos indicativos da Conferência.
Interface aparece como assunto secundário	

Fonte: Ata da Assembleia Geral CMAS.

Elaboração: Simone Corrêa, Florianópolis – SC. 2012.

Quadro 33

Data e Pauta	Ata de 09/09/2004 - Pauta: 1- leitura e aprovação da ata; 2- informes; 3- 1º reunião ampliada dos Conselhos Municipais; 4- Avaliação dos dois primeiros módulos do curso de análise contábil; 5- Avaliação da atuação das Comissões do CMAS; 6- momento das Comissões:
Principais debates	Leitura de Pareceres para concessão ou indeferimento de inscrição de Entidades no Conselho; avaliação positiva da capacitação acerca do assunto análise contábil; avaliação positiva do encontro entre Conselhos afins ocorrido em 24/08/04
Interface aparece com centralidade	2- Foi informado sobre a reunião ampliada dos Conselhos, que teve como objetivo a articulação entre os conselhos de políticas, teve grande participação por parte dos conselhos, faltando somente a representação dos Conselhos de Trabalho e Saúde. A reunião ampliada do dia 24/08/04 mapeou os indicativos das políticas públicas, bem como identificou a interface destas políticas, contudo não foi possível fazer a agenda e as respectivas datas, ficando agendada outra reunião para o dia 31/08/04, onde se deu continuidade, formalizando uma agenda e datas, ficando agendada a próxima reunião para o dia 13/09/04 onde será discutida a pauta da Audiência Pública, sobre o atendimento integral a criança e adolescentes na faixa etária de 07 a 17 anos. Outro ponto levantado foi com relação ao Seminário estabelecido no planejamento do Conselho, para o segundo semestre, informou-se que os Conselhos deliberaram que não seria possível fazer

	por estarmos muito próximo das eleições, ficando em prejuízo o objetivo principal que era sensibilizar os candidatos a Prefeitura de Florianópolis. Diante disto, os Conselho deliberaram pela realização de um termo de compromisso contendo todas as deliberações coletivas dos conselhos (indicativos), para ser entregue em mãos aos candidatos. Ficou deliberado que a Secretaria Executiva irá encaminhar por E-Mail o relatório final do encontro para todos os Conselheiros cadastrados no Grupo e que fará contato com os Conselhos faltantes, a fim de participarem das próximas reuniões. (extrato da ata).
Interface aparece como secundário	

Fonte: Ata da Assembleia Geral CMAS. Elaboração: Simone Corrêa, Florianópolis – SC. 2012.

Quadro 34

Data e Pauta	Ata de 17/03/05- Pauta: 1.Leitura e aprovação da ata anterior; 2. Representantes de entidades de Abrigo; Lar São Vicente e Lar Recanto do Carinho 3. Aprovação Resolução 87; 4.Momento das Comissões; 5.Composição das Comissões de Trabalho; 6.Capacitação de Conselheiros.
Principais debates	- Reordenamento dos abrigos de crianças e adolescentes;
Interface aparece com centralidade	A plenária entendendo que o tema (reordenamento abrigos) é bastante complexo deliberou por agendar uma reunião com CMAS, CMDCA, GEAAF, Conselho da Mulher, Secretaria do Estado e Justiça da Infância. Agendada para a primeira semana após a Páscoa.”(extrato da ata).
Interface aparece como secundário	

Fonte: Ata da Assembleia Geral CMAS.
Elaboração: Simone Corrêa, Florianópolis – SC. 2012.

Quadro 35

Data e Pauta	Ata de 23/06/05- Pauta – 1-Leitura e aprovação da Ata anterior; 2-Apreciação sobre a Inscrição da Entidade Escola de Mulheres; 3-; 4-Aprovação do Cumprimento do Objeto do SAC; 5- Apreciação
---------------------	--

	Parecer da Comissão de Finanças sobre o Projeto CENAFOCO; 6-Regimento Interno do Fundo Municipal de Assistência Social; 7-LDO;8- Momento das Comissões;9- Encaminhamentos;10- Informes;
Principais debates	<ul style="list-style-type: none"> - Deflagração do processo preparatório da V Conferência Municipal de Assistência Social; - Resolução reprovando a Prestação de Contas do projeto CENAFOCO; - Discussão sobre a não participação e aprovação pelo Conselho da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO; - Leitura de Pareceres de indeferimento e deferimento de inscrição.
Interface aparece com centralidade	“A Presidente do Conselho informa à plenária que a data para a realização das Conferências Municipais é até 31 de julho de 2005 e que a Conferência Municipal de Florianópolis será dias 28 e 29 de julho de 2005.Fala sobre a reunião ampliada e de interface com os Conselhos que será realizada no dia 30 de junho de 2005, com o objetivo de sensibilização para a Conferência , bem como retomar as discussões e propostas já iniciadas no ano passado e planejar nova agenda comum. Foi sugerido por uma Conselheira que seja acrescido à relação de Conselhos, o Conselho Municipal de Integração Social”.(extrato da ata).
Interface aparece como assunto secundário	

Fonte: Ata da Assembleia Geral CMAS.

Elaboração: Simone Corrêa, Florianópolis – SC. 2012.

Quadro 36

Data e Pauta	Ata de 07/07/05- Pauta – 1-Leitura e aprovação da Ata anterior; 2-Momento das Comissões: Políticas, Finanças e Inscrição; 3-Apresentação do cumprimento das Resoluções 85 e 87 do CMAS; 4- V Conferência Municipal de Assistência Social- Deliberação sobre o local para a V Conferência ; 5-Informes;
Principais debates	<ul style="list-style-type: none"> - Resoluções 85 e 87 relativas a critérios e diretrizes do CMAS para consecução de convênio; -V Conferência Municipal de Assistência Social;
Interface aparece com centralidade	A Presidente do Conselho repassou informações sobre a Reunião Ampliada realizada com os Conselhos, cuja importância foi ressaltada pelos que participaram do

	evento e reforçou convite para a Reunião Preparatória para a Conferência no dia 12 de julho de 2005”(extrato da ata).
Interface aparece como secundário	

Fonte: Ata da Assembleia Geral CMAS.

Elaboração: Simone Corrêa, Florianópolis – SC. 2012.

Quadro 37

Data e Pauta	Ata de 11/08/05- Pauta – 1-Leitura e aprovação da Ata anterior; 2- Apoio a Construção do Hospital Sara Kubischek; 3. Aprovação da Resolução nº94; 4. Aprovação da Resolução nº97; 5. Encaminhamentos da Conferência; 6. Momento das Comissões; 7. Habilitação do Município; 8. informes.
Principais debates	3. Aprovação da Resolução nº94; 4. Aprovação da Resolução nº97-Referente aos convênios.
Interface aparece com centralidade	
Interface aparece como assunto secundário	A conselheira lembra a Importância da interface com os Conselhos. (se refere a construção do Plano).

Fonte: Ata da Assembleia Geral CMAS.

Elaboração: Simone Corrêa, Florianópolis – SC. 2012.

Quadro 38

Data e Pauta	ATA DE 28/03/06- Pauta – 1.Leitura e aprovação da Ata anterior; 2. Apresentação do Plano Municipal de Assistência Social pela Comissão Especial de Elaboração;3.Aprovação do Parecer das Comissões de Políticas e Finanças sobre o Plano Municipal de Assistência Social;4. Aprovação do Parecer das Comissões de Políticas e Finanças sobre o Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira do SUAS – Prestação de Contas;5. Aprovação de Piso para Serviço de Proteção Social Básica(creche 06 horas);6. Aprovação da Planilha de Ação Continuada- Convênios 2006;7. Aprovação do Projeto Técnico do Centro de Referência Sentinela;8. Momento das Comissões.
Principais debates	- A apresentação do PMAS; - Cancelamento de Inscrição de Entidade não

	Governamental com a participação do Conselho Municipal do Idoso.
Interface aparece com centralidade	Em análise da situação da Entidade a conselheira enfatiza a atribuição dos Conselhos em fazer a interface entre estes, para monitoramento e acompanhamento junto às entidades. O Poder Público confia que as entidades façam este trabalho, buscando uma solução de curto, médio e longo prazo, com todos os agentes envolvidos. (extrato da ata)
Interface aparece como assunto secundário	

Fonte: Ata da Assembleia Geral CMAS.

Elaboração: Simone Corrêa, Florianópolis – SC. 2012.

Quadro 39

Data e Pauta	ATA DE 27/07/06- Pauta – 1. Leitura e aprovação da Ata anterior; 2. Informe sobre Teleconferência sobre Prestação de Contas e Saldo Financeiro SUAS/WEB; 3. Programação de evento sobre Teleconferência e SUAS; 4. Momento das Comissões; 5. Informes.
Principais debates	Enfoque na adequação da Assistência Social à nova Política Nacional e suas normas operacionais, inclusive pelas Entidades que, também, fazem parte da rede socioassistencial. O debate girou em torno dessas novas exigências e foram feitas comparações com a Política de Saúde e a implementação do SUS.
Interface aparece com centralidade	
Interface aparece como assunto secundário	4. Momento das Comissões - Dando início a explanação, representante da Comissão de Política expôs as principais discussões das reuniões da Comissão, como a necessidade da retomada da interface com outros Conselhos (extrato da ata).

Fonte: Ata da Assembleia Geral CMAS.

Elaboração: Simone Corrêa, Florianópolis – SC. 2012.

Quadro 40

Data e Pauta	ATA DE 24/08/06- Pauta: 1. Leitura e aprovação da Ata anterior; 2. Aprovação de Resolução “AD REFERENDUM” Nº 125/06 - Aprova Planilha de repasse de recursos para Entidades Socioassistenciais do Município - Co-Financiamento do Fundo Estadual
---------------------	---

	<p>de Assistência Social – FEAS - do Serviço de Proteção Especial de Alta Complexidade à Juventude – Abrigo Institucional - para o Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS; 3. Aprovação da Resolução nº 126/06 – Aprova o Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico Financeira do SUAS 2005 - Prestação de Contas; 4. Aprovação da Resolução nº 127/06 - Prorrogação de prazo de validade dos Certificados das Entidades inscritas no CMAS; 5. Curso de Capacitação para as entidades inscritas no CMAS; 6. Síntese da apresentação da Teleconferência: Prestação de Contas e Saldo Financeiro SUAS/WEB ocorrida em 08/08/06; 7. Momento das Comissões; 8. Informes. Acrescido à pauta a apreciação do Parecer do CMAS nº 028/06 – Referenda o Relatório de Cumprimento do Objeto do Programa Ações Sociais Comunitárias de Enfrentamento à Pobreza/Programa Hora de Comer e aprovação do Ofício nº 142/06 para a Associação Irmão Joaquim.</p>
Principais debates	<ul style="list-style-type: none"> - Destaque para deflagração de processo de capacitação das Entidades de Assistência Social acerca da nova Política Nacional de Assistência Social; - Aprovação de Resolução “AD REFERENDUM” Nº 125/06 Aprova Planilha de repasse de recursos para Entidades Socioassistenciais do Município - Co-Financiamento do Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS; - Aprovação da Resolução nº 126/06 – Aprova o Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico Financeira do SUAS 2005 - Prestação de Contas;
Interface aparece com centralidade	
Interface aparece como assunto secundário	<p>Deferência à interface entre CMAS E CMDCA referente a processos de Entidades inscritas em ambos os Conselhos; Aprovado Parecer de Cancelamento da Inscrição de Entidade. A Presidenta propõe que seja realizada reunião com o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA para discutir estas questões.(extrato da ata).</p>

Fonte: Ata da Assembleia Geral CMAS.

Elaboração: Simone Corrêa, Florianópolis – SC. 2012.

Quadro 41

Data e Pauta	ATA DE 21/12/06- Pauta: 1. Aprovação
---------------------	---

	<p>da Ata anterior; 2. Avaliação do “Ciclo de Encontros de Capacitação para Entidades de Assistência Social”; 3. Relato da Reunião descentralizada do CNAS: Plano Decenal e NOB/RH; 4. Avaliação e Planejamento das ações, janeiro 2007: Preparação dos Conselheiros para gestão 2007/2009 - apresentação do cronograma das Plenárias: 19/01/07 – Assembléia Geral – 01/02/07 – Posse dos Conselheiros e eleição da Mesa Diretora – Programação de reuniões específicas de estudo sobre a PNAS/NOB/SUAS/NOB/RH; 5. Assembléia Eletiva das Entidades de Assistência Social: Apresentação das Entidades eleitas; 6. Aprovação da Resolução 130/06, que prorroga a validade do Certificado de Inscrição das Entidades de Assistência Social; 07. Aprovação da Resolução nº131/06, que regulamenta a Resolução nº212/06 do CNAS sobre os Benefícios Eventuais; 8. Apresentação da Portaria nº351 do CNAS; 9. Apresentação do Centro de Referência das Mulheres em Situação de Violência e Casa – Abrigo; 10. Sugestões para a Home – Page do CMAS; 10. Informes.</p>
Principais debates	<p>A discussão girou em torno da avaliação do Ciclo que, de forma geral foi avaliado positivamente. Outro ponto importante de discussão foi a participação da Presidente na reunião descentralizada do CNAS.</p>
Interface aparece com centralidade	<p>Destaque para os tópicos do planejamento CMAS 2007 em que aparece necessidade de interface com Conselhos afins: 8. Continuidade e sistematização do trabalho de articulação e de interface com os Conselhos afins. (extrato da ata).</p>
Interface aparece como assunto secundário	

Fonte: Ata da Assembleia Geral CMAS.

Elaboração: Simone Corrêa, Florianópolis – SC. 2012.

A análise das atas do CMAS foi um grande desafio, visto que a política de assistência social contempla várias demandas e por muito tempo foi política complementar às outras. Portanto, diversos temas foram objeto de deliberação do CMAS. Com o advento da nova PNAS/2004 as questões pertinentes à assistência social ganharam mais destaque.

Durante a análise, foi possível perceber a dependência entre o poder público e as Entidades não governamentais, sendo que em grande parte das atas eram tratadas questões relacionadas aos convênios com Entidades sociais e à construção de diretrizes e valores para o estabelecimento desses convênios. Foi possível perceber o choque de interesses, no tocante aos recursos disponibilizados para as Entidades, os quais não supriam as necessidades de atendimentos realizados por elas. Essa relação de codependência e, por muitas vezes de descaso, por parte do executivo com o atraso nos repasses, gerava discussões acaloradas no interior do CMAS e tensões entre sociedade civil e o governo.

Especificamente sobre os convênios, as falas dos Conselheiros transcritas nas atas revelam que o executivo, para os convênios de 2004, finalmente iria acatar as diretrizes e critérios construídos pelo CMAS, após ignorá-los durante anos. Essa nova condição provavelmente decorria das novas regulamentações que estavam sendo construídas pelo governo federal e que, portanto, não poderiam mais ser ignoradas tão acintosamente frente às deliberações do Conselho. O período de 2003 a 2006 também registrou discussões acerca da organização interna do CMAS relativo à Lei de Criação e Regimento Interno, bem como o planejamento das ações, focando os “nós” críticos do Conselho que foram divididos por Comissões de Trabalho em 2003.

Os “nós” críticos estavam relacionados à: capacitação dos conselheiros; revisão de critérios para avaliação de Entidades; falta de estrutura material e recursos humanos para a Secretaria Executiva, visto a demanda crescente de solicitação de inscrição de Entidades sociais no CMAS.

Acerca do aspecto financeiro, a consequência adversa mais evidente foi o desconhecimento do orçamento da Assistência Social e a conseqüente falta de controle sobre a destinação de recursos previstos na Lei do Conselho. A dificuldade em acompanhar os programas, projetos e serviços, tanto da rede privada como pública, ficou clara. Dentre as demandas, foi citada a falta de articulação com os demais Conselhos e Gerências da Secretaria. Ainda em 2003, o CMAS privilegiou o estudo dos indicativos da Conferência de onde se extrai demandas prementes e

que são compartilhadas com outros Conselhos, como ficou evidenciado nas últimas atas daquele ano.

Cabe salientar que um dos indicativos da IV Conferência Municipal de Assistência Social (em 2003) foi estabelecer a interface entre os Conselhos e desses com diversas áreas da sociedade, tendo sido encaminhadas várias proposições para contemplar este indicativo, como capacitação sistemática dos Conselhos, com ênfase na interface entre esses; reunião conjunta para articular parceria e divulgação dos Conselhos e o estabelecimento de cronograma de discussão das demandas comuns.

Foi possível constatar que, em 2004, o assunto *interface* esteve presente em apenas duas atas, contudo, de forma importante, na medida em que resultou em um fluxo de encaminhamento de matéria pertinente ao CMDCA. Na seqüência, foi informado que no âmbito da Comissão de Política estava sendo planejada reunião ampliada com Conselhos afins, sendo indicativo da IV Conferência e que precisava ser efetivada.

A citada reunião ocorreu como constatada na ata seguinte, deflagrando duas ações integradas: a construção de pauta conjunta para a participação em audiência pública sobre atendimento integral à criança e o adolescente e a elaboração de carta de compromisso com as demandas coletivas dos Conselhos para que os candidatos à Prefeitura de Florianópolis assumissem determinados compromissos com as políticas públicas. Não encontramos nas atas seguintes confirmações se estas ações ocorreram, mas é importante registrar que houve essa aproximação entre os Conselhos.

Em 2005, já sob a nova administração no município, a Política de Assistência Social ficou sob o comando da Primeira Dama do município. Tal prática, bastante comum em todo Brasil, é muito criticada, principalmente em um momento em que a política de assistência social está realmente se afirmando como política de Estado, e não de governo.

O assunto interface entre os Conselhos esteve presente em quatro atas no ano de 2005. A primeira se reportando à discussão e possível deliberação conjunta entre CMAS e CMDCA acerca dos abrigos de crianças e adolescentes e o reordenamento sugerido pela Secretária da pasta. Não foi possível identificar o desfecho da discussão e se foi realizada em conjunto pelos Conselhos, visto que a ata seguinte não foi encontrada e as subseqüentes não mencionaram o assunto. No restante das atas de 2005, a discussão sobre a interface entre os Conselhos esteve diretamente ligada a V Conferência de Assistência Social em que foi retomada a aproximação com Conselhos afins para a participação no

evento e o retorno da proposta de formulação de agenda comum entre os mesmos. Sua importância foi levantada também na construção do Plano Municipal de Assistência Social, na medida em que as legislações nacionais que estavam sendo construídas remetiam à importância da intersectorialidade das políticas públicas e da interface entre os Conselhos.

Em 2006, o assunto interface entre os Conselhos aparece em quatro atas, sendo sempre reforçado por uma das Conselheiras que considera essa ação primordial para o desempenho das atribuições dos Conselhos. Importante mencionar a reunião com o CMDCA sobre a situação de inscrição de Entidades vinculadas aos dois Conselhos, e a presença da questão constando no Planejamento CMAS 2007 como um dos pontos a ser retomado.

Ao final das análises das atas, constatamos que ocorre, no âmbito dos três Conselhos, a sobrecarga de determinadas atribuições que fazem parte de demandas permanentes dos Conselhos, como análise de inscrições de Entidades sociais, autorização de funcionamento de CEIS no caso do CME, questões de estrutura dos Conselhos Tutelares, no caso do CMDCA, pleitos aos gestores para condições de trabalho adequadas. Enfim, como expressaram os próprios Conselheiros em várias ocasiões, os mesmos estão permanentemente “apagando incêndios”, sem terem condições de avançar em discussões em conjunto, embora vivenciem dificuldades semelhantes.

Vejamos o grau de interface por Conselho:

No caso do CME, verificamos que há intenção de manter interface impressa na Lei de Criação, reformulada em 2007. Quanto ao Regimento Interno, somente na versão de 2002 aparece a intenção de manter interface com Conselhos Municipais.

No que diz respeito às Leis do CMAS, tanto a primeira versão como sua reformulação contemplam a proposta de manter interface com Conselhos afins. No Regimento Interno, datado de 1996 e que não foi reformulado aparece um artigo mencionando a interface entre os Conselhos.

Em relação às Leis do CMDCA, não está impressa a intenção de manter interface com outros Conselhos, porém, está previsto no Regimento Interno de 2008.

Quanto às resoluções, não existe essa premissa como deliberação em nenhum dos três Conselhos em tela.

Em relação às atas, foi possível perceber que há o fomento de ideias para estabelecer interface e troca de informações entre o CMDCA

e o CMAS. Convém enfatizar que, à época, ambos os Conselhos ocupavam o mesmo espaço físico, o que pode ter facilitado essa troca.

Nos anos de 2004 e 2005 houve por parte do CMAS, o chamamento de Conselhos setoriais para uma reunião conjunta, a fim de estabelecer uma proximidade entre si para discussões de demandas em comum. Em 2005, essa aproximação se deu por conta da organização da V Conferência Municipal de Assistência Social com objetivo de articulação das demandas. No entanto, pela análise realizada nas atas, não houve continuidade neste processo de reuniões.

De forma geral, podemos concluir que os três Conselhos localizam-se no grau mínimo de interface. No entanto, há de se considerar que a prevalência de discussões e intenções de manter a interface entre os Conselhos é mais perceptível no CMAS. Note-se que, no período estudado, o assunto esteve presente em dezesseis atas e na maioria das vezes de forma central. No CMDCA, o assunto interface apareceu com centralidade em três, do montante de seis atas. No CME, das oito atas em que a interface foi abordada, percebe-se que em sua maioria foi como assunto secundário. Tal constatação, valida nossa terceira hipótese que revela que há preocupações diferenciadas com a questão da interface nos Conselhos estudados, sendo que a área da assistência social e, em menor grau, da criança e do adolescente apresenta, na legislação, uma sensibilidade maior para manter intercâmbio. No caso do CME, a sua legislação restringe essa interligação por não ter sido criado com a função de exercer o controle social, tendo por longo tempo funcionado como órgão de assessoramento do governo. Seu caráter corporativo pode dificultar a conexão com outras áreas das políticas públicas. O fato do CME, em suas legislações, não contemplar a representação de outros setores de outras políticas debilita a nossa segunda hipótese que buscou identificar uma possível interface entre os Conselhos, mediante a representação dos mesmos atores ou organizações – fundamentalmente da sociedade civil - nos diferentes Conselhos de Políticas. Essa possibilidade também não foi identificada nos decretos dos três Conselhos, conforme composição nos períodos estudados.

Observa-se que, nos anos de 2004 e 2005, os Conselhos se situaram, em alguns momentos, no grau médio de interface, haja vista as reuniões conjuntas que contaram com a participação de grande parte dos Conselhos em atuação em Florianópolis, mas, sem continuidade. As respostas das entrevistadas sugerem exatamente isso quando questionadas acerca de lembranças de episódios de interface entre os Conselhos:

Nós tivemos várias ações naquele momento (referindo-se ao evento de 1999), iniciamos a discussão, tivemos várias reuniões. O CME que começou essa discussão. Tivemos muitas reuniões, eram um ou dois de cada conselho. Nós formamos um grupo, quando tivemos a ideia de organizarmos, de resgatar uma relação maior entre os conselhos, chamamos vários conselhos, organizamos um grupo, vieram pessoas indicadas de cada conselho, e esse grupo ficou responsável para organizar o evento. Agora depois do evento não me lembro se teve continuidade. Foi este trabalho e o objetivo era que tivéssemos representantes nos conselhos, nós até conquistamos algumas coisas, Não me lembro se na saúde nós tínhamos representantes, mas na assistência lembro que tínhamos (Entrevista Conselheira do CME).

Os três juntos não me lembro. Mas a questão da educação era em relação à vagas em creches, que era uma demanda crescente, por que a criança ficava em casa com a mãe, e se essas mães precisavam trabalhar, as crianças precisavam de apoio. Aí vieram muitas reclamações e cobranças para que o CMDCA fizesse essa mediação com a educação. Chamamos todos os segmentos, inclusive o MP para discutirmos essa questão, fiz uma série de ponderações para pensarmos como iríamos resolver, as crianças precisavam ser protegidas, que é o direito à educação, um trabalho organizado e que a criança pudesse ter saúde, educação, tudo isso em um só lugar, já que está contemplado em lei. Isso acho que aconteceu em 2003 e 2004(Entrevista Conselheira CMDCA).

De acordo com o grau mínimo de interface, existe, por parte dos Conselhos, intenção de regulamentá-la em suas leis e Regimentos internos. Em suas Assembleias Gerais travam discussões sobre a necessidade de estabelecer essa dinâmica, o que atende à variável fomento de ideias para estabelecer a interface. Entretanto, os Conselhos não conseguiram manter encontros sistemáticos, não possuem resolução deliberando a interface entre si, não mantêm ações conjuntas e

continuadas e não estabeleceram uma agenda comum, apesar de terem tido essa intenção.

A dificuldade em dar continuidade às ações de proximidade foi aqui problematizada por autores como Raichellis (2009), que interliga este fato à proliferação acelerada dos Conselhos e por terem seguido a lógica da setorização das políticas públicas que possuem especificidades próprias. Segundo a autora, em relação aos Conselhos, este modelo facilita a fragmentação e não responde satisfatoriamente às questões sociais.

Desta forma, reforça nossa primeira hipótese, qual seja a de que os Conselhos Gestores reproduzem a histórica fragmentação das políticas públicas, dificultando a interface entre os mesmos.

Em seguida, exploraremos um pouco mais os limites que impedem os Conselhos de manterem uma interlocução mais aprofundada e se existem possibilidades para o estabelecimento da interface.

3.4 Conselhos Gestores: limites e possibilidades para a sua atuação e o desafio da interface

Apesar da criação dos Conselhos Gestores terem sido algo de muito positivo para o fortalecimento da democracia brasileira, ainda resta um caminho longo a ser trilhado para que o seu funcionamento alcance um grau de eficácia maior. As ações dos Conselhos Gestores ainda permanecem isoladas entre si, não levando em consideração as questões sociais em suas múltiplas expressões (criança e adolescente, desemprego, habitação, violência, etc.), o que requer ações conjuntas das diversas áreas. A fragmentação das políticas públicas acaba gerando ações paralelas que, se pensadas em conjunto, podem agir de forma preventiva, evitando situações de vulnerabilidade social.

O debate é acirrado e os Conselheiros têm completa noção de que a interface entre os mesmos é primordial para a promoção das políticas públicas, senão, vejamos a fala de uma das conselheiras entrevistadas:

Quando nós estávamos lá no conselho, trabalhamos muito a questão de redes. Nós sentíamos que não adianta ter a coisa toda arrumadinha, etc. Está escrito que a criança tem direito à saúde, à alimentação, à vida, a convivência familiar e comunitária. E se existe conselhos que foram criados para que essas políticas sejam organizadas, para que o povo seja

ouvido e o poder público possa estar construindo essas políticas, então os conselhos têm que ter uma interface, tem que ter uma rede. Não adianta a criança chegar à porta e não ter saúde, ter que ir para fila de espera para psicólogo, esperar para ter um remédio. Fizemos muitas reuniões com Secretários para tratar dessas questões. Se um conselho não conhece o outro, não há uma comunicação entre eles, não funciona. Aí não funciona, se não houver uma integração, pois a criança tem que ter atenção integral. Como vamos ter uma política integral, se um não conhece o que o outro faz? Até mesmo para cada um saber a função real do outro. Todas as crianças são alvos do estatuto da criança e do Adolescente, é um conjunto de ações que tem que ser articuladas. Se tu tens uma proposta de uma boa política e tiver uma interface, aí as coisas acontecem. Um dos grandes problemas das políticas se fragilizarem é a falta de continuidade. A descontinuidade é um problema sério. Todas as pessoas que chegam acham que vão mudar o mundo e não percebem que tem que continuar aquele caminho. Quando a coisa está redondinha, bonitinha, chega um novo partido e deixa de lado e quem sofre são as crianças, a família, porque até recomeçar novamente (Entrevista Conselheira CMDCA).

A descontinuidade das ações é uma questão importante e que merece ser mencionada, uma vez que a cada novo programa de governo elencam-se novas prioridades e novas frentes de trabalho. Por vezes, boas práticas não são adotadas por novas gestões pelo simples fato de ser obra de partido opositor, ou seja, não há preocupação com o bem – estar das pessoas e sim em imprimir uma nova “marca”:

(...) O que eu quero dizer: falta articulação, falta interface e um trabalho entre as várias políticas. Os conselhos têm que saber as demandas específicas de cada um. Quando estávamos no CMDCA, tivemos a parceria da UFSC para fazer uma pesquisa para conhecer a demanda da periferia, A Káthia Muller ficou responsável. Tivemos a participação do Professor Seibel e quando a Rose Berger entrou a colocamos a par e solicitamos que não *perdesse de vista aquele*

projeto, o REDE PRÓ CRIANÇA. Os estudantes se empenharam em fazer a pesquisa, mas o projeto acabou esquecido. A Política que havia era ficar na rodoviária impedindo que as pessoas entrassem no município, e a questão não era essa, tínhamos que saber onde as pessoas estavam, porque as pessoas estavam vindo, se havia possibilidade de ajuda-las. Foi tudo muito difícil, mas quando era necessário colocar a Ângela no MP nós colocávamos, e se hoje tivesse que colocar o outro Prefeito, eu colocava. Se você está num lugar e tem possibilidade de usar esses mecanismos, você tem que usar, tem que cumprir seu papel. Aquela Gestão foi bem atuante, quando tinha que cobrar as entidades, estas também eram cobradas, em relação às faltas no conselho, por exemplo. Nós fizemos Plenárias com as Secretarias da Educação para discutir vagas em creche, e Saúde para discutir os atendimentos precários e vários outros segmentos, isso, já preparando para a Conferência. (Entrevista Conselheira CMDCA).

O projeto mencionado não foi levado adiante, mesmo com toda a base de dados que foi construída com a pesquisa e que detinha informações valiosas para o aprimoramento do atendimento de crianças e adolescentes do município em todas as áreas. A descontinuidade e a falta de compromisso dos Gestores é um dos limites para a manutenção de ações e a intersetorialidade das políticas.

Pesquisa realizada por Comerlatto et. al. (2007) nos conselhos municipais de saúde, assistência social e criança e adolescente de Chapecó identificou processos e limites da ação intersetorial. Corroborando com outros pesquisadores como Junqueira; Carvalho (1999) e Correia (2005) a autora revela que os Conselhos desempenham papel renovador e fundamental na relação da sociedade com o Estado, atuando como mediador dessa relação. A mesma pesquisa aponta, por meio das legislações do CMAS e CMDCA, que ambos têm estabelecido, em suas leis de criação, a intenção de manter uma interligação e realizar ações conjuntas.

No entanto, revela também que os conselhos, de forma geral, têm pautas rígidas com assuntos a serem deliberados e que acabam impedindo o cumprimento do que está estabelecido nas leis em relação à intersetorialidade.

Nesta direção, Raichellis (2009) destaca que:

A multiplicação acelerada dos conselhos, a dinâmica própria de funcionamento de cada um e o envolvimento com pautas específicas contribuem, mesmo que involuntariamente, para manter a fragmentação e a segmentação das políticas públicas, dificultando, em última instância, o enfrentamento da lógica que estrutura a ação estatal e a capacidade de produzir respostas satisfatórias em cada uma de suas áreas (RAICHELLIS, 2009,03).

Desta forma, reforça que os conselhos têm a tarefa de discutir formas de comunicação/articulação, a fim de colaborar com a integração das políticas públicas, bem como aprimorar mecanismos para a participação e gestão da formulação dessas pela sociedade civil.

O contato com os conselheiros revela que a intenção em si não basta para que esta conexão desabroche ou tenha continuidade. Aparecem como ações pontuais e tentativas de estabelecimento de agenda comum. Os limites são vários e a questão da intersetorialidade aparece como o grande nó para a atuação desses órgãos.

Eu entendo que é uma das prioridades (a interface) dentro dos conselhos, porque não adianta cada conselho estar vendo separadamente as políticas, vendo o cidadão de forma fragmentada. Identificamos isso claramente nos serviços, as várias necessidades e o conjunto dessas necessidades abrangem todas as políticas, então tem que se trabalhar para fazer a intersetorialidade das políticas e os conselhos têm dificuldade para isso. Isso foi percebido quando tentamos chamar reuniões ampliadas dos conselhos. No âmbito da sociedade civil nós conseguimos fazer isso dentro do Fórum de Políticas Públicas, porque o Fórum trata de todas as políticas e aí vemos que há condições de trabalhar isso e ali estão também, vários representantes dos conselhos: da criança e adolescente, Idoso, assistência, saúde, trabalho e renda, neste espaço reunimos as demandas e conseguimos trabalhar em conjunto. Só que quando se trata dos conselhos, há o entrave, principalmente quando a Presidência é

governamental, não há interesse, é complicado (Entrevista Conselheira CMAS).

A fala da Conselheira de Florianópolis vai ao encontro das angústias de tantos outros Conselheiros, e corrobora as evidências da pesquisa acima, revelando outro elemento que é a questão da Presidência do Conselho recair sobre membro governamental. Mesmo o Conselho sendo um espaço paritário, a correlação de forças está sempre presente, demonstrando que os interesses são diversos e muitas vezes não privilegiam o bem comum.

Outro dado importante mencionado pela Conselheira se refere ao Fórum de Políticas Públicas que se constitui como o espaço privilegiado de discussão da sociedade civil.²⁵

O assunto da interface entre os conselhos aparece também na literatura em meio a conceitos de intersectorialidade e redes sociais. Não por acaso, pois esses conceitos estão ligados por definirem ações coletivas com a participação de diversos órgãos ou setores na busca de uma nova lógica de atendimento das questões sociais. Essa conexão se constitui hoje como um grande desafio para profissionais, conselhos gestores, gestores de políticas e principalmente para a sociedade civil e mandatários das políticas públicas que sofrem as conseqüências dessa fragmentação. Por fim, essa característica setorial e desarticulada,

Gera paralelismo de ações, centralização das decisões, informações e recursos; rigidez quanto às normas, regras, critérios e desenvolvimento dos programas sociais; divergências quanto aos objetivos e papel de cada área, unidade, instituição ou serviço participante da rede; fortalecimento de hierarquias e poderes políticos/decisórios e fragilização do usuário –

²⁵ O Fórum foi criado na década de 1990, haja vista, que a eleição da sociedade civil nos Conselhos, de acordo com as regulamentações nacionais, deve ser realizada em foro próprio. Inicialmente era conhecido como Fórum DCA (dos Direitos da Criança e do Adolescente), também chamado de Fórum das Entidades por abarcar, em sua maioria, representantes de Entidades sociais. Nos últimos anos, têm contemplado, em suas discussões, várias políticas públicas, passando, portanto a ser denominado de Fórum de Políticas Públicas. No âmbito do Fórum, as discussões sobre a gestão de políticas públicas são realizadas mais livremente por não se constituir em espaço institucional e as cobranças serem feitas de forma direta ao poder público. O Fórum tem se constituído como grande parceiro dos Conselhos em geral, levando demandas da sociedade para dentro dos Conselhos para serem discutidos e deliberados em suas pautas.

sujeito do conjunto das atenções na área social (BOURGUIGNON, 2001, p.02).

Neste sentido, o conceito de rede também se refere à conectividade entre áreas distintas, mas que atendem a um mesmo segmento e que devem buscar essa interação para uma melhor abordagem da questão social. “O termo rede sugere a ideia de articulação, conexão, vínculos, ações complementares, relações horizontais entre parceiros, interdependência de serviços para garantir a integralidade da atenção aos segmentos sociais vulnerabilizados ou em situação de risco social e pessoal” (BOURGUIGNON, 2001, p.03).

Nesta linha, as Conselheiras de Florianópolis reforçam a necessidade de articulação e integração dos Conselhos, assim como deve ocorrer com as políticas públicas:

(...) as ações desenvolvidas para o cidadão devem ser integradas. Por exemplo, identificamos um serviço como abordagem de rua em que o usuário não tem moradia, não tem acesso à saúde, à escola, então temos que garantir que ele seja atendido. Por isso é importante que os conselhos tenham esse papel de fazer com que haja essa integração. Os conselhos são órgãos que devem estar sempre presentes como o Ministério Público, o tribunal de contas, o conselho tem essa importância e isso, está estabelecido em lei. As pessoas cobram dos conselhos, mas ao mesmo tempo esses espaços estão sem estrutura para fazer o seu papel. (Entrevista Conselheira CMAS).

A interface é importante para garantir que as políticas e as normatizações sejam elaboradas, sejam discutidas, porque muitas vezes uma normatização de uma política, de um assunto, de uma questão para a educação, passa pela assistência, perpassa pela saúde, pelo Fundeb. Qual papel do fundeb? Qual papel do CMAS? Qual papel do CME? O Fundeb tem a função de observar a aplicação dos recursos. Mas como aplicar esses recursos? Onde? Está sendo aplicado? Mas o que está trazendo como benefício? Essa questão para mim é muito importante, que os conselhos trabalhem juntos, discutam juntos. (Entrevista Conselheira CME).

É fundamental que as ações sejam articuladas. A saúde tem que saber da clientela da assistência social para saber fazer um trabalho organizado, para atendimento nos postos de saúde, é importante saber o que o CMDCA está discutindo nas conferências. Vários segmentos participam e conferem o que está acontecendo com as políticas públicas, então é fundamental que isso não se perca e que os conselhos estejam trabalhando juntos para garantir a promoção, defesa e proteção de crianças e adolescentes. (Entrevista Conselheira CMDCA).

Os Conselhos Gestores, por serem peças chave na formulação de políticas públicas, devem transcender a lógica setorial e imprimir um novo formato de discussão, operando no sentido de buscar a interface entre si, com a sociedade civil e outros setores externos. Em virtude de sua amplitude, esses órgãos de controle, apesar de terem nascido da mesma matriz constitucional e de terem várias competências em comum, não se comunicam da forma como seria desejável para obtenção de melhores resultados. O que se nota são ações conjuntas esporádicas e que tenha sido tensionada por irregularidades em Entidades de atendimento ou aplicação de recursos. Ou seja, a interface se faz de forma ocasional, sendo exceção e não regra.

Como já analisado anteriormente, um dos motivos está no fato de os Conselhos terem seguido a lógica da setorização das políticas públicas, cada qual focado na sua área de atuação.

Os limites são vários, pois a ação dos Conselhos está voltada a deliberar sobre matérias que chegam para serem avaliadas e deliberadas com “urgência”, ficando reféns de prazos e sem aplicar e ampliar de forma convincente o papel que lhes foi conferido na Constituição de 1988 e regulamentado por outras legislações.

As possibilidades de mudança desse quadro se manifestam nas falas das Conselheiras entrevistadas que sugerem alguns mecanismos para o estabelecimento da interface entre os Conselhos:

Talvez a forma de estabelecer interface seja arrumar essa amarração na lei de cada conselho, a obrigatoriedade de representantes dos conselhos afins. Nessa época nós tivemos essa discussão. Na Lei do CME não existe cadeira para saúde e assistência social. Na Lei do Fundeb tem. A briga foi garantir alguns, mas acabamos esquecendo-se

de garantir as cadeiras dos conselhos afins. Os conselhos acabaram brigando para garantir as vagas das secretarias e acabaram esquecendo-se dos conselhos, por que se eu participo do conselho de educação e estou no CMAS eu tenho a responsabilidade de fazer a ponte entre os conselhos (Entrevista Conselheira CME).

Com certeza estabelecer um cronograma de encontros e interface entre eles para haver uma troca para saber o que está acontecendo em cada um. Estabelecer uma meta, uma política entre esses conselhos. Não adianta somente as conferências, têm que haver uma interface, é fundamental, eles tem obrigação de acompanhar se está sendo garantida a proteção integral a crianças e adolescentes. Se cada um quiser fazer sozinho não tem como fazer proteção integral. Mas é difícil (Entrevista Conselheira CMDCA).

Um dos mecanismos para manter a interface: primeiro, criar uma agenda conjunta. Fazer visitas integradas, emitir parecer conjunto, enfim, ações em conjunto (Entrevista Conselheira CMAS).

Como se percebe, as concepções emitidas pelas Conselheiras apontam as dificuldades em manter a interface. Pautas rígidas com assuntos de determinada área; excesso de atribuições para poucos Conselheiros; dificuldades por parte do poder público em reconhecer os Conselhos como instâncias autônomas de controle social são alguns dos limites identificados.

A despeito da importância da trajetória e compromisso pessoal de Conselheiros, como demonstrado nas entrevistas, as dificuldades e os limites para o estabelecimento de interfaces entre os Conselhos, supõe uma série de dimensões.

Em primeiro lugar, como já constatado, os Conselhos reproduzem a histórica fragmentação das políticas públicas dificultando a interface. Em segundo lugar, há diferenças entre os campos das políticas. Nos casos estudados, embora os três Conselhos apontem limites para avançar no estabelecimento de políticas e ações de interface, há efetivamente diferenças entre as áreas de políticas. Em relação ao CMAS e CMDCA, os dados confirmam a hipótese que identifica preocupações diferenciadas com a questão da interface, sendo que o CMAS apresenta maior sensibilidade em mantê-la. A mesma hipótese atribui o

corporativismo da Educação como um dos entraves para o exercício da interface.

Outra dimensão importante diz respeito à posição e ao comprometimento dos Gestores Públicos em reconhecer os Conselhos como estruturas partícipes na gestão e controle social das políticas públicas.

E finalmente, como bem destacado nas entrevistas, há que relevar as dificuldades advindas da complexidade de cada setor da política pública que, igualmente, dificulta a interface entre os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e de Direitos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A problematização proposta neste estudo, envolvendo os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e de Direitos demonstrou aspectos teóricos e operacionais que conformam a dimensão da interface entre os Conselhos Municipais de Assistência Social, de Educação e de Direitos da Criança e do Adolescente de Florianópolis.

Para tanto, foi necessário revisitar as teorias que tratam sobre políticas públicas, por serem estas o objeto de deliberação no âmbito dos Conselhos Gestores. Dentre as várias concepções que foram apresentadas, há o indicativo de que as políticas públicas se constituem como aparatos institucionais elaborados pelo Estado para o atendimento de demandas sociais. No entanto, como vimos, a atenção dispensada pelo Estado à questão social no decorrer da história brasileira foi realizada de forma correccional e repressora. Nas décadas iniciais do século XX, o tipo de cobertura fornecida pelo Estado atingia somente algumas classes trabalhadoras, enquanto uma parte substancial da população ficava descoberta, ou recorriam à filantropia.

Em todos esses estágios da história não faltaram setores organizados da sociedade para reivindicar direitos sociais e políticas públicas eficazes para o atendimento da população. Até mesmo no período mais nebuloso de nossa história, a ditadura militar, movimentos sociais, Entidades religiosas e categorias de classe, encamparam as lutas por liberdade, direitos humanos e melhores condições de vida. No final dos anos 1970 e durante os anos 1980 várias ações foram impetradas pela sociedade para a construção da democracia, por meio de um Estado federativo e descentralizado. Tais medidas prometiam oferecer maior autonomia e participação a Estados e Municípios, inclusive referentes a recursos financeiros. A grande novidade da descentralização estaria na participação da sociedade civil na gestão de políticas públicas.

A Carta Constitucional de 1988, ao estabelecer a descentralização da gestão de recursos proporcionou a descentralização política e administrativa em relação às políticas públicas. Desta forma, Estados e Municípios se tornaram responsáveis pela gestão das políticas públicas e dos recursos financeiros para geri-las. Junto aos entes federados nesta nova função se delineou a participação da sociedade civil na cogestão das políticas públicas. Esta participação ficou definida em legislações próprias de cada política pública na figura dos Conselhos Gestores.

Apesar da relevância e inovação impressas na Constituição em relação à gestão de políticas públicas, a descentralização gerou e ainda gera muitas críticas pela forma como se delineou, sobretudo na área da

Educação. Autores como Rodrigues (2009), fazem duras críticas à descentralização, enfocando principalmente a defasagem dos municípios em garantir a qualidade da política ofertada, oportunizando a privatização da educação e a fragmentação dos Sistemas de Ensino, visto que cada ente federado elabora o seu próprio Sistema sem conexão entre si. Além disso, o tema da descentralização é tratado de diferentes formas em distintas áreas²⁶.

Para além das críticas à descentralização, pontuamos o lado positivo que propiciou a criação dos Conselhos Gestores, permitindo a participação da sociedade civil na formulação, fiscalização e controle social das políticas públicas.

Adensado esse debate, situamos a dimensão da interface, uma vez que a forma setorizada em que se dividem as políticas públicas pode estar ligada ao fenômeno da fragmentação. A fragmentação, por sua vez, como situa Martins (2006, p.03), “é uma condição crítica que aflige sociedade, governos e organizações em alguma extensão, exigindo contínuas ações integradoras”.

A intersectorialidade das políticas públicas traz rebatimentos para os Conselhos Gestores, pois o fenômeno da fragmentação também está presente na estrutura dos Conselhos que seguiram a lógica da setorização das políticas. A intersectorialidade seria a condição ótima para o atendimento das demandas sociais que perpassam por diversos setores. Portanto, a falta de conexão, comunicação e objetivos em comum são fatores que podem determinar a fragmentação.

Os Conselhos, enquanto estruturas públicas que incidem nas decisões políticas de determinadas áreas, estão reproduzindo a condição de fragmentação, impedindo a transversalidade das políticas que operam sobre o mesmo contexto social.

²⁶ “No campo da Ciência Política é tratada como mecanismo democrático, que permite a autonomia política dos níveis locais e regionais, com vistas ao aprofundamento da democratização. No campo das Ciências Econômicas, ela é vista como transferência de responsabilidades das atividades econômicas públicas para o setor privado. No campo da Sociologia, a descentralização é tida como um mecanismo de autorização (“empowerment”) da sociedade civil, com o objetivo de incrementar a cidadania. Por fim, no campo da Administração Pública, ela constitui uma política para se diluir o poder decisório e administrativo dentro das agências públicas centrais, através da desconcentração, ou seja, da transferência de responsabilidade administrativa sobre os serviços básicos públicos do nível nacional para os governos regional e local.” (GUIMARÃES, s/d. p.02).

Buscamos em Ernesto Isunza Vera (2009) o arcabouço teórico para falar sobre a interface entre os Conselhos. Ao dissertar sobre o controle social em relação ao Estado por diversos segmentos da sociedade, afirmando que a articulação entre os atores responsáveis em realizar o controle social sobre a coisa pública fornece um peso qualitativo para o aprofundamento da democracia, o autor nos ofereceu o conceito de interface, aqui adaptado para se pensar a relação entre os Conselhos gestores, ou a interface inter-conselhos.

Os colegiados escolhidos para essa pesquisa tratam de políticas diferentes, mas, transversais, pois, a Assistência, a Educação e as políticas voltadas para a Criança e o Adolescente, por vezes atendem os mesmos segmentos sociais. Mais do que isso, os Conselhos fatiam, seguindo a lógica de suas respectivas áreas, a dimensão complexa e relacional do social. Assim, não integram suas ações, não se comunicam e não se articulam. Igualmente, os Conselhos possuem, em suas legislações, atribuições similares, se inserem em processos de formulação e deliberação de políticas e enfrentam os mesmos obstáculos para manterem a interface.

Foi possível perceber durante a pesquisa que, apesar dos Conselhos terem imprimido em suas legislações locais a intenção de manter a interface, os dados revelam que a intenção encontra dificuldades em se tornar ação. Por meio da metodologia empregada, a fim de estabelecer graus de interface, foi possível desvelar que os três Conselhos estão num grau mínimo de interface, sendo que a mesma faz parte das leis de criação e regimentos internos. A interface foi discutida nas Assembléias Gerais, os Conselhos mantiveram algumas trocas de informações, mas não conseguiram ir adiante com a intenção de manter uma agenda comum.

Um dos limites levantados para a não ocorrência da interface está ligado à primeira hipótese deste estudo que diz respeito ao fato de os Conselhos terem sido desenhados, seguindo a lógica da setorização das políticas públicas. Além disso, a análise das atas e as entrevistas revelaram que existe uma sobrecarga de atribuições burocráticas que também impedem que os Conselhos se envolvam em pautas conjuntas.

Às dimensões da estrutura das políticas, do desenho institucional dos Conselhos (BORBA; LÜCHMANN, 2007), e da sobrecarga de atribuições e responsabilidades, somam-se os problemas referentes às relações de poder político-governamental que impedem o reconhecimento dos Conselhos como parte integrante da democracia. A negação do poder público em relação aos Conselhos ainda é um entrave importante a ser considerado.

Diante de tantos limites, emergem também possibilidades para que a interface se torne possível. Do interior dos Conselhos é que se delineiam essas possibilidades, como sugerem as entrevistadas. A elaboração de uma pauta conjunta foi consenso entre elas. Junto a isso, recomenda-se a elaboração de Protocolos de Gestão Integrada entre os Conselhos com o estabelecimento de compromissos em conjunto, deliberado por Resolução conjunta e outras regras que devem emergir da vontade do conjunto dos Conselhos Gestores²⁷.

Em tempo, cabe ressaltar o campo fértil do Fórum Municipal de Políticas Públicas de Florianópolis, que se constitui como território da sociedade civil organizada, para futuras pesquisas.

Por fim, é necessário dizer que os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e de Direitos são espaços privilegiados de participação, guardados os seus limites, que foram conquistados e devem ser ocupados. Temos a oportunidade de interferir na condução, controle e elaboração de políticas públicas e negociar com o poder público e esta condição excepcional deve ser reconhecida e potencializada, com o requisito fundamental da interface.

²⁷ Cabe ressaltar que o CMAS e o CMDCA estão buscando estabelecer uma conexão mais concreta com a elaboração de uma resolução conjunta que estabelecerá um fluxo para a inscrição de Entidades Sociais em ambos os Conselhos. É um passo importante para estabelecer maior interface entre si.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Relações intergovernamentais: a relação de reciprocidade entre federalismo e políticas públicas. In. FILIPPIM, Eliane Saete; Rossetto, Adriana Marques (org.). **Políticas Públicas, Federalismo e Redes de articulação para o desenvolvimento – Joaçaba: Ed. UNOESC, 2008. 152p.**

ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e Oposição no Brasil (1964 – 1984)**. Editora Vozes Ltda. Petrópolis, RJ, Brasil. 1984, pp. 200 – 230.

ARAÚJO F.M. de B., ALVES, E. M. & CRUZ, M.P. **Algumas reflexões em torno dos conceitos de Campo e de Habitus na obra de Pierre Bourdieu**. Revista Perspectivas da Ciência e Tecnologia. V.1, n.1, jan-jun 2009.

ARRETCHE, Marta. **Relações Federativas nas Políticas Sociais**. Educ. Soc., Campinas, v.23, n.80, setembro/2002, p.25-48.

BEGA, Maria Tarcisa Silva; LAVORATTI, Cleide. **Políticas Públicas de Enfrentamento à Violência Sexual Intrafamiliar contra Crianças e Adolescentes**. Fazendo Gênero 9. Diáspora, Diversidades, Deslocamentos. 23 a 26 de agosto de 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Senado Federal. Secretaria Especial de Editoração e Publicações. Brasília 2006.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Senado Federal, 6ª edição. Brasília 2006.

BRASIL. **Lei orgânica da Assistência Social (1993)**. LOAS: Lei orgânica da Assistência Social: legislação suplementar/Ministério da Previdência Social e Assistência Social, Secretária de Estado de Assistência Social; revisão do texto, Laisy Roris [et.al], 2 ed. Brasília: MPAS, SEAS, 2001.

BRASIL. **Lei orgânica da Assistência Social (1993), consolidada com a Lei nº. 12.435/2011**. Conselho Nacional de Assistência Social. Disponível em: <http://www.cnas.com.br>. Acesso em: 05 de julho de 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Capacitação para controle social nos municípios: Assistência Social e Programa Bolsa Família: Secretaria de Avaliação e Gestão de Informações; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Conselho Nacional de Assistência Social: **Orientações acerca dos Conselhos e do Controle Social da Política Pública de Assistência Social.** Abril de 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Desenvolvimento Social e Combate à Fome no Brasil: balanço e desafios.** Brasília, DF: MDS; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2010. 216p.

BRASIL. Lei nº. 9394, de 20 de dezembro de 1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB.** Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm; Acesso em: 22/04/2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social e Norma Operacional Básica NOB/SUAS.** Brasília, novembro de 2005.

BORBA, Julian; LÜCHMANN, Lígia H. H. **A representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas:** Revista Brasileira de Gestão Urbana (*Brazilian Journal of Urban Management*), v.2, n. 2, p. 229 – 246, jul./dez. 2010.

_____. **Orçamento Participativo: Análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina.** Florianópolis: Insular, 2007, p. 27.

BORDIGNON, Genuíno. **Os Conselhos de Educação no Brasil: Limites e possibilidades de Controle Social.** Participação e Controle Social na Educação – São Paulo: Ação Educativa, 2008.

BOURDIEU, P. Algumas propriedades dos campos, pp.1-7. Versão em PDF extraída de *Questões de Sociologia*, pp.89-94. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.

BOURGUINON, Jussara Ayres. **Concepção de Rede Intersetorial.** Disponível em: www.uepg.br/nupes/intersetor.htm. Acesso em: 23/09/2010.

CAMPENHOUDT, Luc Van & QUIVY, Raymond. **Manual de Investigação em Ciências Sociais.** 2ª edição. Lisboa: Gradiva 1998.

CARTA À NAÇÃO BRASILEIRA: **Brasil Criança Urgente: a lei.** São Paulo: Columbus, 1990 (Coleção pedagogia social, v. 3).

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O longo Caminho.** 5°. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira 2004.

CLAUDINO, Cristiane Selma. **As Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Potencial Deliberativo do CMDCA em Questão: Quer um Conselho?** Florianópolis, 2007.172 f. Dissertação de Mestrado em Serviço Social. Centro Sócio Econômico. UFSC. Florianópolis, 2006.

COIMBRA, Feijó. **Direito Previdenciário Brasileiro.** [s.l]; [s.n]; [199...].

COMERLATTO, Dunia et al. **Gestão de Políticas Públicas e Intersetorialidade: diálogo e construções essenciais para os conselhos municipais.** Rev. Katálysis, Dez. 2007, vol. 10, nº02, p. 265-271.

CORRÊA, Simone Serafim. **Sonhos desfeitos e esperanças partidas: a realidade das ruas em Florianópolis.** Florianópolis, 2000. 74 f. Trabalho de Conclusão de Curso. Serviço Social. Centro Socioeconômico. UFSC. Florianópolis, 2000.

DAGNINO, Evelina. **A Disputa pela Construção Democrática na América Latina.** Paz e Terra/UNICAMP 2004, p.14.

Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Disponível em pfde.pgr.mpf.gov.br/atuação-e-conteúdos-de-apoio/legislação/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadão.pdf. Acesso em 22/05/2012.

DRAIBE, Sônia M. Estado de Bem-Estar, Desenvolvimento Econômico e Cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MAQUES, Eduardo (org.). **Políticas Públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Ed. FIOCRUZ, 2007, p. 27-55.

FLORIANÓPOLIS. **Lei nº. 7508, de 27 de dezembro de 2007.** Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Educação.

FLORIANÓPOLIS. **Lei nº. 8049, de 19 de novembro de 2009.** Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Assistência Social.

FLORIANÓPOLIS. **Lei nº. 4958 de 16 de julho de 1996.** Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Assistência Social.

FLORIANÓPOLIS. Lei nº. 3794, de 02 de julho de 1992. Prefeitura Municipal.

FLORIANÓPOLIS. Lei nº. 7855 de 22 de abril de 2009. Prefeitura Municipal.

FLORIANÓPOLIS. Lei nº. 3951, de 29 de dezembro de 1992. Prefeitura Municipal.

FLORIANÓPOLIS. Decreto nº. 1863, de 14 de abril de 2003. Prefeitura Municipal.

FLORIANÓPOLIS. Decreto nº. 1857, de 09 de abril de 2003. Prefeitura Municipal.

FLORIANÓPOLIS. Decreto nº. 1898, de 03 de junho de 2003. Prefeitura Municipal.

FLORIANÓPOLIS. Decreto nº. 2353, de 22 de abril de 2004. Prefeitura Municipal.

FLORIANÓPOLIS. Decreto nº. 3016, de 21 de dezembro de 2004. Prefeitura Municipal.

FLORIANÓPOLIS. Decreto nº. 3220, de 19 de janeiro de 2005. Prefeitura Municipal.

FLORIANÓPOLIS. Decreto nº. 3273, de 21 de fevereiro de 2005. Prefeitura Municipal.

FLORIANÓPOLIS. Decreto nº. 3373, de 25 de abril de 2005. Prefeitura Municipal.

FLORIANÓPOLIS. Decreto nº. 3425, de 12 de maio de 2005. Prefeitura Municipal.

FLORIANÓPOLIS. Decreto nº. 3517, de 07 de julho de 2005. Prefeitura Municipal.

FLORIANÓPOLIS. Decreto nº. 3560, de 27 de julho de 2005. Prefeitura Municipal.

FLORIANÓPOLIS. Decreto nº. 3607, de 16 de agosto de 2005. Prefeitura Municipal.

FLORIANÓPOLIS. Decreto nº. 3660, de 05 de setembro de 2005. Prefeitura Municipal.

FLORIANÓPOLIS. **Decreto nº. 3691, de 28 de setembro de 2005.** Prefeitura Municipal.

FLORIANÓPOLIS. **Decreto nº. 3728, de 11 de outubro de 2005.** Prefeitura Municipal.

FLORIANÓPOLIS. **Decreto nº. 3758, de 03 de novembro de 2005.** Prefeitura Municipal.

FLORIANÓPOLIS. **Decreto nº. 3806, de 25 de novembro de 2005.** Prefeitura Municipal.

FLORIANÓPOLIS. **Decreto nº. 3865, de 15 de dezembro de 2005.** Prefeitura Municipal.

FLORIANÓPOLIS. **Decreto nº. 4046, de 27 de março de 2006.** Prefeitura Municipal.

FLORIANÓPOLIS. **Decreto nº. 4191, de 05 de junho de 2006.** Prefeitura Municipal.

FLORIANÓPOLIS. **Decreto nº. 4253, de 05 de junho de 2006.** Prefeitura Municipal.

FLORIANÓPOLIS. **Decreto nº. 4357, de 21 de agosto de 2006.** Prefeitura Municipal.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica.** 2º. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

GUIMARÃES, Carlos Augusto Sant'Anna; COUTINHO, Henrique Guimarães; MARQUES, Helena Maria de Barros. **Conselhos Gestores na Educação: perfil, discurso, funcionamento.** Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2009.

GUIMARÃES, Maria do Carmo Lessa. **O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico.** Revista Organização & Sociedade, 2006. O&S. Disponível em: www.revistao&s.ufba.br/include/getdoc.php?id=176&article.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. **As três versões do neo-institucionalismo.** Lua Nova nº 58. 2003.

<http://www.ipc.cndp.org/publications/mds/17p.pdf>. **Integração entre o Bolsa Família e o Programa de Saúde da Família: desafios estratégicos.** Acesso em 20 de outubro de 2010.

JOHNSON, Guillermo Alfredo; ROSSETTO, Adriana Marques; ROSSETTO, Carlos Ricardo. Integração de políticas públicas: a política “invisível” do desenvolvimento. In. FILIPPIM, Eliane Salet; ROSSETTO, Adriana Marques (org.). **Políticas Públicas, Federalismo e Redes de articulação para o desenvolvimento** – Joaçaba: Ed. UNOESC, 2008. 152p.

JOVCHELOVITCH, Marlova. **O processo de descentralização e municipalização no Brasil**. Serviço Social e Sociedade n. 56. São Paulo. Cortez: março de 1998.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Desafios do desenho institucional**. Revista Ciências Sociais Unisinos, [s.l.] n.161, V. 38, jul/dez.2002.

_____. **Redesenhando as relações sociedade e Estado: o tripé da democracia deliberativa**. Revista Katálysis. Florianópolis. V. 6 n. 2 p. 133 – 258 jul/dez 2003.

_____. **Perfil dos (as) Conselheiros (as) Municipais de Educação no Estado de Santa Catarina**. Setembro de 2007. [s.l].

MARTINS, Humberto F. **Uma Teoria da Fragmentação de Políticas Públicas: Desenvolvimento e Aplicação na Análise de Três Casos de Políticas de Gestão Pública**. 2003. 254 f. Tese (Doutorado em Administração). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2003.

MARTINS, Humberto F. **Políticas de Gestão no Governo Lula: Um campo ainda fragmentado**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado. Salvador. n.05, março/abril/maio 2006.

NOGUEIRA, Vandevaldo. **Os Conselhos e a Construção da Cidadania**. Cadernos ABONG – Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais. Outubro 1997 p. 05 – 50.

OLIVEIRA, Heloísa Maria José de. **Assistência Social: Do Discurso do Estado à Prática do Serviço Social**. 2ª Ed. Revisada – Florianópolis: Ed. da UFSC, 1996.

PAOLI, Maria Célia. O Mundo do Indistinto: sobre gestão, violência e política. In. OLIVEIRA, Francisco de; RIZEK, Cibele Saliba (org.). **A Era da Indeterminação**. São Paulo: Boitempo, 2007 (Estado de Sítio).

PEREIRA, Potyara A. P. **Política Social: Temas e Questões**. São Paulo: Cortez, 2008.

PRZEWORSKI, A. **Estado e economia no capitalismo**. Rio de Janeiro: Relumê Dumará, 1995. Introdução, cap. 1. O governo do povo. pp. 7-44.

_____ Cap. 2. **O governo do Estado**. pp.7 – 86.

_____ Cap. 3. **O governo do capital**. pp.87-130.

PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITAÇÃO DE CONSELHEIROS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO PRÓ-CONSELHO: **guia de consulta/ coordenação geral de articulação e fortalecimento institucional dos sistemas de ensino**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2004.

RAICHELIS, Raquel. **Assistência Social e esfera pública: os conselhos no exercício do controle social**. Serviço Social e Sociedade n. 56. São Paulo:Cortez: março de 1998 p. 83

RAICHELIS, Raquel. **Articulação entre os conselhos de políticas públicas: uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil**. Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez Editora, n.85, 2006.

RIZZINI, Irma. **Assistência à Infância no Brasil: uma análise de sua construção. Cap.II. A preocupação com a infância e a normalização da sociedade no início do século**. Rio de Janeiro: Ed. Universitária Santa Úrsula, 1993.

RIZZINI, Irene e PILOTTI, Francisco. **A arte de governar crianças (a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil)**. Rio de Janeiro, USU, Ed. Universitária: Anais, 1995 – cap. V – parte I.

RODRIGUEZ, Vicente. **Descentralização e Políticas Públicas: o público e o privado na educação**. Educação: teoria e prática – v.19, nº32, jan.-jun.-2009, p.111-126.

ROSSETTO, Adriana Marques; ROSSETTO, Calos Ricardo; FILIPPIM, Eliane Salete, MATOS, Izabella Barison; GÖCKS, Nara Maria Kuhn: Instituições democráticas, políticas públicas e desenvolvimento regional: o caso de Santa Catarina. In. FILIPPIM, Eliane Salete; Rossetto, Adriana Marques (org.). **Políticas Públicas, Federalismo e Redes de articulação para o desenvolvimento –** Joaçaba: Ed. UNOESC, 2008. 152p.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MAQUES, Eduardo (org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FIOCRUZ, 2007.

TEIXEIRA, Ana Cláudia. TATAGIBA, Luciana. **Dinâmicas participativas institucionalizadas e produção das políticas públicas.** Artigo apresentado no Congresso de 2009 da LASA (Associação de Estudos Latino- Americanos). Rio de Janeiro, Brasil, 11 a 14 de junho de 2009.

TATAGIBA, Luciana: **Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil.** IN DAGNINO, Evelina (org.). Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo/ UNICAMP. Paz e Terra. 2002 p. 47-72.

_____. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Democracia Participativa: Aprofundando o debate.** Rev. Soc. Polít., Curitiba, 25, p. 209-213, Nov.2005.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade.** 2002. AATR - BA

VERA, Ernesto Isunza. **Arquitectura Del control social sobre o Estado em perspectiva comparada: México y Brasil.** Trabalho apresentado no Congresso da Associação de Estudos Latinoamericanos (LASA) 2009. Rio de Janeiro, Brasil, 11 a 14 de junho de 2009.

www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/8/docs/cme_mec.pdf. Acesso em 15 de fevereiro de 2012.

ANEXO

Questões abordadas nas entrevistas

Idade:

Sexo:

Escolaridade:

Profissão:

Filiação partidária:

Representação à época os anos analisados:

- 1)Qual a sua compreensão acerca dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas e de Direitos?
- 2)Qual a sua motivação para participar desses espaços como conselheiro (a)?
- 3)O que entende por interface entre os Conselhos?
- 4)Você tem a percepção de que os Conselhos devem manter interface entre si? Por quê?
- 5)Você acha que as políticas públicas e os usuários dessas seriam beneficiados, caso os Conselhos mantivessem interface entre si? Por quê?
- 6)Você acha que o Conselho de Assistência Social, dos Direitos da Criança e do Adolescente e Educação, mantêm algum tipo de interface? Se sim, quais interfaces e motivos para a sua ocorrência. Se não, apontar os motivos.
- 7)Lembra de algum momento durante a sua gestão em que houve interface entre esses três Conselhos?
- 8)Houve algum processo decisório em que os três Conselhos tiveram que atuar em conjunto? Se sim, quais foram os resultados e qual sua percepção em relação a isso?
- 9)Que mecanismos os Conselhos podem se valer para estabelecer ou manter a interface entre si?
- 10)Em relação à interface, quais fatores propiciam ou dificultam a conexão entre os Conselhos?