

CRISTIANE SELMA CLAUDINO

AS CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA
CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E O POTENCIAL DELIBERATIVO DO
CMDCA EM QUESTÃO: **QUER UM CONSELHO?**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Beatriz Augusto Paiva

FLORIANÓPOLIS
2007

CRISTIANE SELMA CLAUDINO

AS CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA
CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E O POTENCIAL DELIBERATIVO DO
CMDCA EM QUESTÃO: **QUER UM CONSELHO?**

Dissertação submetida à avaliação da Banca Examinadora para obtenção do título de **Mestre em Serviço Social** e aprovada, atendendo às normas da legislação vigente da Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-graduação em Serviço Social.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a Dr^a Beatriz Augusto Paiva (UFSC)

Prof^a Dr^a Berenice Rojas Couto (PUC/RS)

Prof^a Dr^a Heloísa Maria José de Oliveira (UFSC)

FLORIANÓPOLIS, 29 de março de 2007

*Dedico estes escritos aos que foram
historicamente silenciados.
Aqueles perseguidos desde a origem da
palavra **infância** do latim in –fale: “**que não
fala**” sendo submetidos a calar a voz,
predestinados
a choros e murmúrios.*

Ternura e agradecimento...

Pedaços de mim: Filhos Greg e Cayo

Especialmente Especial: Marido Estêvão

Onde tudo começou: Mãe Terezinha e irmãos Ivo, Luciano, André e Guilherme.

Eternos hóspedes do coração: Aline, Fernanda, Marcelo, Kátia Madeira, Kátia Müller, Marla, Alexandre, Jú, Evelyn, Eunice, Berna, Sil... falta espaço no papel para citar todos.....mas não no meu coração.

Razão e afeto: Orientadora Beatriz Augusto Paiva (para nós Bia).

Compromisso afetivo: Prof. Heloisa Maria José de Oliveira.

Parte do processo: Prof. Ivete Simionatto e Prof. Marli Palma.

Abraço final: Prof. Berenice Rojas Couto.

Deram voz: Os que verdadeiramente foram conselheiros (as)... E estes sabem de quem estou falando.

Tu sabes, conheces melhor do que eu a velha história:

Na primeira noite eles se aproximam
e roubam uma flor do nosso jardim. E não
dizemos nada. Na Segunda noite, já não se
escondem: pisam as flores, matam nosso cão, e
não dizemos nada. Até que um dia,
o mais frágil deles entra sozinho em nossa casa,
rouba-nos a luz, e, conhecendo nosso medo,
arranca-nos a voz da garganta. E já não podemos
dizer nada.

(Eduardo Alves da Costa)

RESUMO

CLAUDINO, Cristiane Selma. As Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Potencial Deliberativo do CMDCA em Questão: Quer um Conselho?
Dissertação de Mestrado em Serviço Social. Florianópolis: UFSC/CSE/PGSS, 2007.
Orientadora: Prof^a Dr^a Beatriz Augusto Paiva.

O presente estudo aborda a (des)atenção do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA de Florianópolis frente às proposições das Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente. O ponto de partida é reconhecimento da necessidade de estudos que investiguem a atuação dos Conselhos enquanto órgãos paritários legalmente definidos, com poder deliberativo e controlador de políticas para infância e adolescência. O principal objetivo é investigar o potencial deliberativo do CMDCA, reconhecendo e analisando como os indicativos das Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente realizadas em 1996, 1999, 2001, 2003 e 2005, foram processados pelo órgão. As análises pautaram-se em conceitos fundamentais para o estudo dos Conselhos e das Conferências, como democratização de políticas públicas, democracia, Conselhos, Conselhos de Direitos e o potencial deliberativo dos Conselhos. Com um mapeamento de todas as ações do CMDCA em relação aos indicativos das Conferências concluiu-se que estas foram definidas em três processos. O primeiro processo, chamado de **restrito**, estudou procedimentos mais gerais do CMDCA focados em ações reduzidas, mostrou que as ações centraram-se em avaliação das Conferências, elaboração de relatório e encaminhamento de nominatas e indicativos para outras instâncias conferencistas (regional, estadual). No que se refere aos encaminhamentos dos indicativos das Conferências verificou-se que estes foram processados, pelo CMDCA, em duas dinâmicas distintas. No processo **deliberativo/restrito** que absorveu a maioria dos indicativos onde os encaminhamentos foram reduzidos a ações burocráticas/administrativas e inexpressivas limitando-se ao agendamento de reuniões, envios de correspondências e discussões nas comissões internas. E em diferente processo nominado de **deliberativo/formulador ou controlador de políticas** que verificou que o potencial político do CMDCA foi utilizado para encaminhamentos de um número extremamente reduzido de indicativos.

Palavras-chave: Conselhos, Conferências, Potencial Deliberativo, Democratização, Políticas Públicas, Criança e Adolescente.

ABSTRACT

Claudino, Cristiane Selma. Conferences of City Councils for Child and Teenage Rights and the Deliberative Capacity from CMDCA in matter: Do you want an advice? Dissertation of Master's Degree in Social Work. Florianópolis: UFSC/DXE/PGSS, 2007. Adviser: Beatriz Augusto Paiva, Ph.D.

Present paper approaches the (lack of) attention from the City Council for Child and Teenage Rights - CMDCA in Florianópolis, SC - Brazil, to the propositions advanced by the Conferences of City Councils for Child and Teenage Rights. The starting point is the acknowledgment of the need for studies investigating the performance of such Councils as entities legally defined as peer, with deliberation and authority power over the Childhood and Adolescence policies. The main target is to investigate the CMDCA's deliberative Capacity from, recognizing and analyzing how the indicative from Child and Teenage produced in 1996, 1999, 2001, 2003 and 2006, it was processed by entity. The analysis lined was grounded on in fundamental concepts to study from the Council and the Conferences, such as democratization of Public Policies, councils, councils of Rights and the deliberative Capacity from the Councils. By charting all of CMDCA action related to the indicative from the Conferences, it follows that such actions are defined in three procedures. The first procedure, named restrict which studied most general procedures from CMDCA focusing on restrict reactions. It has shown that actions focused on conferences, evaluation from report writing and issuing name lists heading nominates and indicative to other conference ambit. In what concerns indicatives from the conferences checked that these were processed, by CMDCA, in two distinct dynamics. At the restrict deliberative procedure that absorbed most of the indicators in which the advancing were reduced to inexpressive administrative/bureaucratic actions, restrict to scheduling of meetings, mailing of documents, and discussion at the internal commissions. In a different proceeding named deliberative/formulator or policy controller, which uncovered that the political potential of CMDCA was use to advance an extremely narrow number of indicators.

Key words: Councils, Conferences, Deliberative Capacity, Democratization, Public Child and Teenage

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01: Inclusão na Pauta e Estudos dos Indicativos.....	122
Gráfico 02: Encaminhamentos dos Indicativos da 3ª Conferência – 2001.....	124
Gráfico 03: Encaminhamentos dos Indicativos da 4ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e 2ª Conferência de Adolescentes.....	126
Gráfico 04: Encaminhamentos Administrativos/Burocráticos dos Indicativos das Conferências.....	129
Gráfico 05: Subdivisão dos Encaminhamentos Administrativos / Burocráticos dos Indicativos da 3ª Conferência – 2003.....	134
Gráfico 06: Subdivisão dos Encaminhamentos Administrativos/Burocráticos dos Indicativos da 4ª Conferência 2ª Conferência de Adolescentes – 2003.....	138
Gráfico 07: Divulgação dos Indicativos das Conferências.....	144
Gráfico 08: Processo Deliberativo/ Formulador ou Controlador de Políticas.....	148

LISTA DE QUADROS

Quadro 01: Atribuições das Comissões Internas do CMDCA.....	54
Quadro 02: Abrangência de Direitos.....	64
Quadro 03: Participantes das Conferências.....	78
Quadro 04: Indicativos Aprovados Referentes à Formulação e/ ou Controle de Políticas - Saúde	80
Quadro 05: Indicativos Aprovados Referentes à Formulação e/ ou Controle de Políticas – Habitação.....	83
Quadro 06: Indicativos Aprovados Referentes à Formulação e/ ou Controle de Políticas - Educação e Profissionalização.....	85
Quadro 07: Indicativos Aprovados Referentes à Formulação e/ ou Controle de Políticas - Cultura, Esporte e Lazer	87
Quadro 08: Indicativos Aprovados Referentes à Formulação e/ ou Controle de Políticas - Assistência Social	88
Quadro 09: Indicativos Aprovados Referentes à Formulação e/ ou Controle de Políticas - Convivência Familiar e Comunitária.....	92
Quadro 10: Indicativos Aprovados Referentes à Formulação e/ ou Controle de Políticas - Liberdade, Respeito e Dignidade.....	93
Quadro 11: Mecanismos de Exigibilidade de Direitos (Conselho de Direitos, Conselho Tutelar e Fundo para Infância e Meios de Comunicação).....	94
Quadro 12: Indicativos Aprovados Referentes à Formulação e/ ou Controle de Políticas Proteção Especial (violência sexual, trabalho infantil e abrigos).....	96
Quadro 13: Indicativos Aprovados Referentes à Formulação e/ ou Controle de Políticas - Medidas Sócio-Educativas.....	98
Quadro 14: O Papel da Sociedade e do Estado Na Formulação, Execução e Monitoramento de uma Política Para Acriança e o adolescente	99
Quadro 15: A Participação Social na Elaboração, Acompanhamento e Fiscalização do Orçamento	101
Quadro 16: A Participação Social na Promoção da Igualdade e Valorização da Diversidade: Gênero, Etnia, Deficiência, Orientação Sexual e Procedência Regional.....	102
Quadro 17: Indicativos Aprovados Por Crianças e Adolescentes Referentes à Formulação e/ou Controle de Políticas.....	104
Quadro 18: Processos do CMDCA frente às Conferências – Resumo.....	110
Quadro 19: Processo Restrito das Conferências.....	111
Quadro 20: Conteúdo de Debates e Encaminhamentos – FIA.....	130

LISTA DE SIGLAS

- BPC** – Benefício de Prestação Continuada
- CAIC** – Centro de Atenção a Criança e ao Adolescente
- CASAN** – Companhia Catarinense de Águas e Saneamento
- CEDCA** – Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
- CMAS** – Conselho Municipal de Assistência Social
- CMDCA** – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
- CMTE** – Conselho Municipal do Trabalho e Emprego
- COMCAP** – Companhia de Melhoramento da Capital
- COMEN** – Conselho Municipal de Entorpecentes
- CONANDA** – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
- DRT** – Delegacia Regional do Trabalho
- DST/AIDS** – Doença Sexualmente Transmitida / Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
- ECA** – Estatuto da Criança e do Adolescente
- FIA** – Fundo para Infância e Adolescência
- FMAS** – Fundo Municipal de Assistência Social
- HIV** - Vírus da Imunodeficiência Humana
- LA** – Liberdade Assistida
- LOAS** – Lei Orgânica de Assistência Social
- NAPS** – Núcleo de Atenção Psicossocial
- NUCA/UEDESC** – Núcleo de Estudos da Criança e Adolescente da Universidade do Estado de Santa Catarina
- OGs** – Organização Governamental
- ONG** – Organização Não Governamental
- PCdoB**- Partido Comunista do Brasil
- PDT** – Partido Democrático Trabalhista
- PET/UFSC** – Programa Especial de Treinamento da Universidade Federal de Santa Catarina
- PETI** – Programa de Erradicação de Trabalho Infantil
- PMF** – Prefeitura Municipal de Florianópolis
- POASF** – Programa de Apoio Sócio-Familiar
- PP** – Partido Progressista
- PPA** – Plano Pluri Anual

PPS – Partido Popular Socialista

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSC – Prestação de Serviço a Comunidade

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PV – Partido Verde

SIPIA – Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência

SHTDS – Secretaria de Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social

SUSP – Secretaria de Urbanismo e Serviços Públicos

UDESC – Universidade do Estado de Santa Catarina

UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

UNISUL – Universidade do Sul do Estado de Santa Catarina

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1 DEMOCRATIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA: UM PROJETO EM CONSTRUÇÃO.....	21
1.1 DEMOCRATIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	21
1.2 PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA: O (RE) DESCOBRIR CAMINHOS.....	26
1.3 CONSELHOS: FACES E FORMAS.....	32
1.4 ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E A CHAMADA PARA DEMOCRATIZAÇÃO.....	40
1.5 CONSELHO DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E O POTENCIAL DELIBERATIVO: CONTRADIÇÕES EM ESCALA.....	45
2 O PROCESSO E PRODUTO DAS CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTES: A HISTÓRIA EM MOVIMENTO.....	51
2.1 ARTICULADOR DAS CONFERÊNCIAS: CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE FLORIANÓPOLIS.....	51
2.2 CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.....	55
2.2.1 Processo de Organização e Realização.....	58
2.2.2 Indicativos: Voz dos Adultos.....	80
2.2.3 Indicativos: Voz das Crianças e dos Adolescentes.....	103
3 O POTENCIAL DELIBERATIVO DO CMDCA E AS CONFERÊNCIAS: O SILÊNCIO DO CMDCA.....	108
3.1 PROCESSO RESTRITO.....	111
3.1.1 Avaliação das Conferências.....	112
3.1.2 Elaboração de Relatório.....	115
3.1.3 Encaminhamento dos Indicativos e Nominata para Instâncias Regional/ Estadual.....	118
3.2 PROCESSO DELIBERATIVO/ RESTRITO.....	121
3.2.1 Inclusão na Pauta e Estudo Dos Indicativos.....	121
3.2.2 Encaminhamentos Administrativos/Burocráticos.....	129
3.2.3 Divulgação dos Indicativos.....	143
3.3 PROCESSO DELIBERATIVO/FORMULADOR OU CONTROLADOR DE POLÍTICAS.....	147
4 INDICAÇÕES CONCLUSIVAS.....	154
5 REFERÊNCIAS.....	159
6 ANEXOS	165

INTRODUÇÃO

Crianças e adolescentes¹ no século XXI vivem ainda as conseqüências absurdas e não superadas de intensa submissão social, permeada por relações de poder, imposta historicamente. Para se compreender a concepção da infância na atualidade faz-se mister pensá-la numa perspectiva histórica, tomando como marco inicial o seu próprio significado, que segundo Casas (1995) vai além de um dos ciclos na vida do ser humano. Infância, em latim, “*in-fale*”, etimologicamente refere-se àquele que “não fala”, apresentando uma diferenciação (e inferioridade) do adulto.

Ampliando o nível de interpretação, outras análises tornam-se possíveis para tentar entender a perversa indiferença histórica que perseguiu a infância durante tanto tempo. Assim, aquele que “não tem fala” e “que não tem nada a dizer”, não precisa ser ouvido; neste sentido a etimologia da palavra pode ter contribuído sim na concepção de infância, impregnada por mitos e crenças que a levou a ocupar um patamar de inferioridade, de proprietários de déficit, marcados por estereótipos. (Bazon e Mello 2000).

Durante décadas crianças e adolescentes foram vistos no Brasil, sob os prismas político e jurídico, como seres inferiores frente ao mundo superior adultocêntrico, que vem há longo tempo penalizando severamente a infância. Sob o manto da compaixão, do eufemismo da bondade e repressão assistiu-se a uma sistemática violação de direitos do público infanto-juvenil, que por muitas vezes não teve outra alternativa senão a de simbolizar a criminalização da pobreza, sem direito a vez e voz.

Contrastes revestiram o processo histórico de atenção a crianças e adolescentes, apresentando fortes diferenciações entre “menor” e “criança”. O primeiro, como resultante de denominação jurídica para conceituar a infância empobrecida, vista em situação irregular e alvo de penalizações ou de repressão, temida como perigosa por natureza. Diferente da concepção de criança: aquelas que por “sorte do destino” nasceram no berço esplêndido da burguesia.

Somente no final da década de 1980 acenou-se uma nova perspectiva legal e política na busca de caminhos mais justos e igualitários na atenção a crianças e adolescentes. Nas palavras de Méndez (1988, p.20) é somente a partir desta data “que a lei e o assistencialismo

¹ Elegemos crianças e adolescentes como as primeiras palavras deste trabalho, em respeito ao princípio da prioridade absoluta previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA

clientelista tomaram caminhos opostos”. A Constituição Federal de 1988 anuncia a possibilidade de ruptura com a forte tradição histórica da política brasileira para a infância, marcada pelo paternalismo, segregação e tutela. Rompe com a diferenciação de conceitos, considerando universalmente crianças e adolescentes como sujeitos de direitos com prioridade absoluta.

Posteriormente, outras legislações como a Lei 8.069/90 – o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) atendem aos princípios constitucionais. Esta Lei conhecida como Doutrina da Proteção Integral fundamenta suas bases em dois grandes eixos, um que estabelece mecanismos jurídicos com objetivo de garantir o cumprimento dos direitos elencados na Carta Constitucional e outro referente à proposição de uma nova política de atendimento para crianças e adolescentes, pautadas na descentralização, municipalização e participação da sociedade civil.

É neste novo roteiro legal de participação cidadã que surgem os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, órgãos paritários, com poder deliberativo e controlador. Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente abraçam os desafios constitucionais de descentralização, municipalização e participação, garantidos no Estatuto da Criança e do Adolescente, artigo 88, incisos I e II².

Este novo cenário político onde os Conselhos de Direitos são idealizados como espaços democráticos de formulação e controle de políticas públicas, enquanto instância institucional e legal de viabilização da participação popular prevista na Constituição Federal, revestido de autoridade social para promoção e defesa de direitos de todas as crianças e adolescentes é que provocou o interesse investigativo.

A motivação para compreensão dos Conselhos é latente desde a década de 1990, ano de implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente e que coincidiu com o início de minha trajetória profissional, sempre marcada por experiências junto a crianças, adolescentes e famílias. Durante esses dezesseis anos atuei profissionalmente nos três eixos que compõem o Sistema de Garantia de Direitos – promoção, defesa e controle, previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente.

² Artigo 88, incisos I e II:

São diretrizes da política de atendimento:

I – municipalização do atendimento;

II – criação de Conselhos Municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurados a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federais, estaduais e municipais. (BRASIL, 2002 p.50)

No período de 2001 a 2005, exerci a função de Secretária Técnica/Executiva do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) de Florianópolis, despertando cada vez mais o interesse em estudar a efetividade de suas ações. Este órgão foi legalmente definido como espaço privilegiado de novas relações entre governo e sociedade civil, idealizado como possibilidade de um novo processo de gestão participativa de políticas públicas.

Somada às experiências profissionais, participei de quatro Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, das cinco realizadas. Assim permanentemente fica a indagação: fiz a escolha pelo tema desta dissertação ou fui escolhida por ele?

É importante destacar que apesar da intenção inicial em eleger o CMDCA como objeto de estudo para realização desse trabalho, paralelamente também inúmeras possibilidades surgiram frente à gama de recortes possíveis para aprofundamento e compreensão do órgão, especialmente, pela responsabilidade atribuída a este segmento como espaço de controle social. Após muito pensar, optou-se pelo estudo de suas ações frente a outro espaço público de tamanha relevância, as Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Assim, constitui-se em objeto do presente estudo **a (des)atenção do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA de Florianópolis frente às proposições das Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente.**

Em Florianópolis, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente foi implantado em 1992. Nesta trajetória, foi responsável pela realização das Conferências Municipais de Direitos. Importante destacar que nos anos de 1999 e 2003, paralelamente à dos adultos, foram realizadas as Conferências dos Adolescentes e, em 2005, realizadas as Conferências dos Adolescentes e das Crianças.

Assim, no período de nove anos o CMDCA de Florianópolis articulou cinco Conferências de adultos, três Conferências de Adolescentes e uma Conferência de Crianças e normatizou suas deliberações em mais de cem Resoluções. Trata-se de uma riqueza documental, à disposição da comunidade acadêmica para ser explorada, visando produções teóricas, estudos e pesquisas acerca das Conferências e dos Conselhos.

Um dos méritos desta pesquisa justifica-se em eleger o âmbito municipal para estudo, acreditando tratar-se de instância privilegiada para atendimento das necessidades locais e, sobretudo, para conformação do campo das políticas públicas.

Destaca-se também a importância desta pesquisa ao eleger como foco de estudo as ações do CMDCA frente às proposições das Conferências Municipais de Direitos da Criança

e do Adolescente. Este fato ressalta a relevância das Conferências, já que foram articuladas para atender ao princípio da participação, idealizadas como espaços de democracia ampliada que ocorrem nas três esferas de governo a cada dois anos.

As Conferências são espaços públicos que trazem a sociedade civil como protagonista, às quais todos são chamados para conferir e propor políticas públicas para crianças e adolescentes. Por ser uma política caracterizada pela transversalidade, seus conteúdos perpassam outras políticas como Saúde, Educação, Assistência Social. Assim, oportunamente a Conferência é um espaço que permite discutir e propor a articulação entre essas políticas para o público infanto-juvenil. Lembrando que a diretriz das discussões deve ser o princípio da proteção integral, previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente, na busca da garantia dos treze direitos elencados na mesma lei, somados ao direito à assistência social previsto na Lei nº 8.742/93, Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS.

É de grande relevância, portanto, investigar como o CMDCA processou as deliberações das Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, bem como se o princípio da participação popular, previsto na Constituição Federal, está sendo respeitado pelo próprio CMDCA no estabelecimento de prioridades para formulação de políticas públicas voltadas para a criança e o adolescente de Florianópolis.

Atualmente, O CMDCA de Florianópolis encontra-se na sua quinta gestão. Acredita-se que nesse percurso tenha conseguido executar ações para sua estruturação interna. Mas necessário se faz investigar se está conseguindo cumprir com o previsto nos preceitos legais: se ele efetivamente vem imprimindo uma nova institucionalidade democrática, responsável pela definição e monitoramento de políticas públicas para o seu alvo, o público infanto-juvenil.

Uma vez delineado o objeto, definiu-se os objetivos do processo investigativo:

Geral: Investigar o potencial deliberativo do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA, reconhecendo e analisando como os indicativos das Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente realizadas em 1996, 1999, 2001, 2003 e 2005, foram processados pelo órgão.

Específicos:

a) Retomar categorias teóricas que problematizem as contradições que marcam o processo de democracia no campo dos Conselhos de Direitos;

- b) Identificar as proposições aprovadas pelos atores sociais, no espaço de democracia ampliada das Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente realizadas em Florianópolis, nos anos de 1996, 1999, 2001, 2003 e 2005;
- c) Mapear, dentre as proposições aprovadas pelas Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente de Florianópolis nos anos de 1996, 1999, 2001, 2003 e 2005, quais foram processadas pelo CMDCA;
- d) Analisar as ações do CMDCA de Florianópolis no processo de implementação das proposições das Conferências Municipais realizadas nos anos de 1996, 1999, 2001, 2003 e 2005.

O caminho metodológico centrou-se num plano de trabalho definido entre estudo de fontes bibliográficas e documentais, que estabeleceu uma relação dialética de complementaridade. As análises da realidade social foram solidificadas no método dialético, onde teoria e método estão interligados, constituindo-se numa unidade, bem como sujeito e objeto. A razão teórica não é (e não foi neste trabalho) o ponto de partida, este é sempre o real. A esse movimento definido por Marx como o movimento da razão, a relação teoria e prática é conjunta, pois a teoria guia o pesquisador, mas não é dissociada da prática.

Com base neste princípio, o primeiro roteiro de trabalho dedicou-se a uma revisão bibliográfica, quando se desenvolveram estudos e análise de textos, artigos, livros, monografias que versavam sobre o tema, possibilitando reflexões e problematizações e análises mais aprofundadas e também ampliação de conhecimentos.

O estudo de legislações também fez parte deste processo, mais especificamente as que definem normatizações pertinentes ao público infanto-juvenil. No presente estudo, em especial, serviram como fontes de pesquisa: a Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, a Constituição Federal, o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei Orgânica da Assistência Social e as Leis Municipais de Criação da Política de Atendimento da Criança e do Adolescente.

O ponto de partida da investigação foi a apropriação da realidade empírica, a análise e o estudo de documentos. Foram priorizados como fontes: atas, relatórios e resoluções do CMDCA, regimentos internos e os relatórios das Conferências Municipais de Direitos.

É importante destacar que, de posse da documentação do Conselho e das Conferências, foi realizada leitura minuciosa e exaustiva dos relatórios das Conferências, bem como, de 121 atas, 108 resoluções e outros documentos encontrados, como relatórios e ofícios expedidos. O recorte cronológico abrangeu o período de abril de 1996³ a agosto de 2006.

³ Primeira plenária do ano de 1996.

Delimitação temporal que possibilitou conhecer todo o processo de articulação e encaminhamentos das Conferências, assim como das ações do Conselho frente aos indicativos.

Nos relatórios das Conferências constatou-se o número elevado de proposições, traduzido em 402 indicativos, o que demandou a necessidade de síntese para organizar a leitura, o conhecimento e a apresentação dos dados, tendo como critério a seleção de indicativos que especificamente apontaram para formulação e controle de Políticas.

Partindo da realidade, dos documentos analisados, e ainda da análise das competências legais atribuídas aos Conselhos, foi elaborado um instrumental de pesquisa, definindo-se pela categorização de processos a partir de três indicadores qualitativos, com dinâmicas singulares: **restrito, deliberativo/restrito, deliberativo/formulador ou controlador de políticas**, para viabilização da pesquisa.

O primeiro processo, chamado **restrito**, estudou procedimentos mais gerais do CMDCA focados em ações reduzidas, como avaliação do evento, elaboração de relatório e encaminhamento de nominatas e indicativos para outras instâncias conferencistas (regional, estadual e nacional). No que se refere aos encaminhamentos dos indicativos das Conferências verificou-se que estes foram processados, pelo CMDCA, em duas dinâmicas distintas: **processo deliberativo/restrito e processo deliberativo/formulador ou controlador de políticas**.

Assim, definidos os itens de análise, as ações voltaram-se para o estudo das fontes documentais citadas, a fim de identificar como as proposições das Conferências foram detalhadamente operacionalizadas, seguidas da descrição e análise de todo processo. Ou seja, foi estudada a (des)atenção do CMDCA aos indicativos formulados e aprovados nos espaços democráticos das Conferências.

A opção por uma abordagem qualitativa fundamenta-se na convicção de que a existência da relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, implica numa interdependência entre os dois, pois o conhecimento não pode ser reduzido a uma listagem de dados isolados, ligados por uma teoria explicativa. Isso porque o objeto não é um dado neutro e sim carregado de significações e relações criadas pelos sujeitos em suas ações. (CHIZZOTTI, 2000).

Os dados coletados nos documentos já citados passaram constantemente por um processo de sistematização e análise tendo como embasamento ricas produções teóricas que mesclam o debate acerca do potencial deliberativo dos Conselhos e das Conferências.

Assim, este trabalho está estruturado em três seções: a primeira aborda os aportes teóricos que embasaram o movimento analítico, reflexivo e problematizador a que este

trabalho se propõe, retomando conceitos fundamentais para o estudo dos Conselhos e das Conferências, como democratização de políticas públicas, democracia, Conselhos, Conselhos de Direitos e o potencial deliberativo dos Conselhos.

A segunda seção trata da apresentação do CMDCA – Florianópolis, seguida de um resgate histórico dos processos conferencistas, na área da criança e do adolescente, realizados em Florianópolis nos anos de 1996, 1999, 2001, 2003 e 2005 e ainda os indicativos referentes à formulação e controle de políticas aprovados em cada Conferência.

A terceira e última seção foca o estudo e analisa os resultados da dinâmica propositiva das Conferências, da realidade política do CMDCA, ou seja, a verificação do objetivo central: a (des)atenção do CMDCA aos indicativos aprovados nas Conferências.

O presente estudo finaliza com algumas considerações e conclusões construídas durante todo o processo investigativo, instigando algumas reflexões inquietantes sobre o potencial deliberativo dos Conselhos de Direitos.

1 DEMOCRATIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA: UM PROJETO EM CONSTRUÇÃO

[...] o que está fundamentalmente em disputa são os parâmetros da democracia, as próprias fronteiras do que deve ser definido como arena política: seus participantes, instituições, processos, agenda e campo de ação. (Evelina Dagnino).

1.1 DEMOCRATIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Enseja-se que o processo de democratização das políticas públicas, em especial das políticas sociais no Brasil, funcione como um catalisador na mobilização e organização da população, a partir de seus próprios interesses, rumo a uma transformação societária. No entanto, no palco do processo de democratização das políticas públicas, está também a mesma população que, de maneira mais ou menos organizada, se esmera na arte do enfrentamento das condições de subalternidade a que cada vez mais seriam submetidas, não fosse a busca incansável pela redistribuição de pelo menos parte da riqueza socialmente produzida.

Paiva (2004) é enfática ao salientar que não existe a possibilidade da alteração do estatuto da propriedade privada, por meio dos embates travados em sociedade qualquer que seja, por meio das políticas sociais, revelando o limite estrutural a real democratização do poder e da riqueza exclusivamente pela esfera da reprodução social.

Coutinho (2000) resgata a zona limítrofe do potencial transformador das políticas públicas: o direito social à propriedade. E é esse o marco que nos lembra sob qual regime se arvoram os anseios de expansão dos direitos sociais: o da reprodução capitalista.

Ainda assim, os avanços alcançados nos processos de universalização dos direitos sociais são salutares e sempre bem vindos dentro de uma lógica cada vez mais privatista e reducionista de socialização das riquezas. Ouriques e Paiva (2006 p. 170) ressaltam que

[...] a natureza orgânica das políticas sociais para a funcionalidade da ordem capitalista não lhe esvazia o potencial estratégico, na condição de importante suporte do processo de saturação das contradições econômicas e políticas presentes na sociedade. É nessa dimensão que as políticas sociais, embora incapazes de portar por si sós a envergadura necessária para processar a ultrapassagem do estatuto da propriedade privada, revelam-se como mediações fundamentais para a luta, no âmbito do reconhecimento progressivo dos direitos sociais dos trabalhadores.

Neste sentido o reconhecimento progressivo de direitos sociais e o fortalecimento da cidadania exigem que se aprofunde o debate sobre a democracia participativa. Para tanto, é fundamental a articulação e organização da sociedade civil para que, juntamente com o poder público, encontrem alternativas que combatam a exclusão social e as graves desigualdades sociais.

Dagnino (2002) aponta para a relevância dos movimentos sociais no processo de democratização do país na década de 1970, principalmente na difusão da noção de cidadania. Os sujeitos sociais passaram a perceber as carências sociais como direitos, o que representou um momento de propulsão e reordenamento nas estratégias de organização política dos movimentos populares que, até então, eram norteados por práticas clientelistas e de subordinação.

O grande legado dos anos 80, no que diz respeito às lutas sociais decorre, segundo Telles e Paoli (2000, p. 105), da difusão da “consciência do direito a ter direitos”. A partir de então estava aberto o campo para a construção de um campo mais democrático para a gestão dos conflitos resultantes da busca pelos direitos a uma cidadania mais equânime. Dentre os resultados mais importantes da era de democratização que tomou conta do país, está o acesso às arenas decisórias de um grande número de atores que, até então, estavam delas excluídos. Eram os mesmos que, paralelamente ao regime ditatorial, promoviam a resistência e a busca pela implementação de diretrizes de caráter democratizante e universalista das políticas sociais.

Os mais relevantes avanços no padrão de intervenção dos organismos públicos na área social foram na década de 1980, tendo como referência negativa o período anterior de gestão de políticas públicas, no qual havia um forte caráter centralizador, burocrático e autoritário, em que as arenas decisórias na formulação de políticas públicas eram, via de regra, clientelistas e facilmente permeáveis a interesses particularistas (DRAIBE, 1998).

A partir do início dessa década é que se distinguiu no Brasil um vigoroso processo de remodelamento dos padrões de intervenção dos setores públicos estatais na área social. Buscava-se alternativas para que as ações de caráter público estatal fossem dotadas de características que resultassem em políticas eficientes, eficazes e efetivas, buscando superar a lógica centralizadora, concentradora, burocrática e autoritária do período anterior. O desempenho desses atores foi orientado pela necessidade da implementação e defesa de uma nova agenda, esta agora com caráter descentralizador e agregador de valor aos espaços públicos e, desta forma, promovendo o enfrentamento aos interesses privados enraizados nos

processos de definição de políticas sociais no Brasil, após o longo período autoritário a que fomos submetidos.

Tem-se vivenciado na atualidade diferentes experiências em relação à formulação e gestão de políticas públicas. É preciso enfatizar, no entanto, que em um passado próximo, não mais que duas décadas, havia uma centralização quase que absoluta da responsabilidade do poder público em propor, formular e implementar as políticas públicas, muitas vezes sem nem sequer adaptar essas políticas às mais diversas realidades locais.

Couto (2004) faz coro junto àqueles que crêem que a Constituição de 1988, a qual se convencionou chamar de Constituição Cidadã, representou um expressivo avanço de participação social desde a primeira Constituição Republicana de 1891, apontando que novos tempos foram inaugurados no país.

O período pré-Constitucional da década de 1980 foi marcado pela elaboração do texto constitucional num espaço contraditório, o qual permitiu a convivência entre forças divergentes no Congresso Nacional, uma representada por partidos de esquerda, e outra pelos partidos conservadores, conhecida por “centrão”. Mesclado pelo embate congressual de propostas divergentes, este processo permitiu, também, a garantia de abertura de canais de participação. (COUTO, 2004).

Essa possibilidade de concessão e conquista é reforçada por Santos (1997, p.244) em uma análise que, embora realizada sob outro contexto, muito bem se aplica a esta realidade:

Se a classe operária não foi o sujeito monumental da emancipação pós-capitalista, foi sem dúvida o agente das transformações progressistas (emancipatórias nesse sentido) no interior do capitalismo. Embora seja ainda hoje debatível em que medida a cidadania social é uma conquista do movimento operário ou uma concessão do Estado capitalista, não parece restar dúvidas de que, pelo menos, sem lutas sociais do movimento operário, tais concessões não seriam feitas.

O direito da participação popular, garantido através da Constituição Federal de 1988 vem desmistificar a idéia de que a esfera própria para a identificação das demandas das sociedades locais era o Estado. A partir de então, foi instituída uma nova forma de desenvolver políticas públicas, agora então com a suposta e desejada participação da comunidade. Essa proposta veio ao encontro da crescente demanda de carências que se mostram cada vez mais específicas, de acordo com a realidade vivenciada por cada comunidade, ou seja, implicou na suposta assunção de autonomia política por parte dos cidadãos eleitos como representantes das comunidades locais.

Aqui se idealiza uma sociedade civil que não se contrapõe ao Estado, mas que, contrariamente, é uma de suas partes juntamente com a sociedade política, fato que revela a importância de que se centre a ação política e a análise teórica no papel da organização da sociedade civil para democratizar o Estado e seus aparelhos⁴. (GRAMSCI, 1999).

A conjunção da democracia representativa, nesse caso o poder público, com a democracia participativa, em uma primeira análise, e referendada por Teixeira (2000, p.177), possibilitou “[...] um maior diálogo do Estado com as organizações da sociedade civil, obrigando-as a não apenas criticar as orientações políticas dos governos, como também a se envolver na elaboração das políticas públicas”.

Nesse sentido, identificamos os já previsíveis embates entre poder público e a nova instância instituída. Ihering (2001) afirma que sempre que os direitos existentes estiverem sendo defendidos pelos interesses vigentes, os novos direitos terão que travar uma luta para se impor.

Uma das principais experiências de democracia participativa (reconhecendo tratar-se também de uma participação representativa) no Brasil contemporâneo constitui-se nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Instituídos por lei federal, têm de estar presentes em todos os municípios da nação, além das demais esferas de governo. Os Conselhos permeiam ampla gama de temas como educação, saúde, moradia, cultura, crianças e adolescentes, dentre outros.

Inegavelmente, eles representam uma grande conquista sob a perspectiva da construção de uma nova institucionalidade democrática entre nós brasileiros e, embora já passados 18 anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, a democratização das políticas públicas através da institucionalização dos Conselhos Gestores representa ainda uma inovação histórica que aponta para a intensificação do envolvimento e diálogo entre o governo e a sociedade, como recursos para uma destinação mais justa, democrática e eficiente dos recursos públicos.

No entanto, há correntes críticas a respeito desta proposta de institucionalização da participação popular na formulação de políticas públicas. Conceber-se-ia que, a partir de então, os pleitos legítimos deveriam ser precedidos das formalidades que os legitimam, muito embora Bobbio (2004) deixe bem claro que, saindo do plano ideal para o plano real, a garantia da proteção efetiva dos direitos concedidos é mais complexa do que sua concessão

⁴ Para aprofundamento ler os Cadernos de Cárcere (GRAMISCI,1999), Simionatto (1995), Semeraro (1999), Nogueira (2003).

em si, e quanto mais expectativas e pretensões circundem esses mesmos direitos, mais difícil será sua plena satisfação.

A transição democrática, com todas as suas contradições e incertezas, significou um momento ímpar na história das políticas públicas no Brasil, em razão da abertura de espaços institucionais estratégicos para atores comprometidos com um projeto solidário e democrático, que visassem saldar a imensa dívida que as classes dominantes e o Estado tinham, e ainda têm, para com a população brasileira.

Por outro lado, para o Estado burguês o objetivo maior foi alcançado com a inclusão da chamada “participação popular” no texto constitucional. Interrompeu-se o discurso de subordinação até então existente, pela positivação de um pleito social. A participação popular na formulação de políticas públicas entraria em um patamar sobre o qual as desigualdades societárias seriam amenizadas e os discursos, e sua real efetivação, encontrariam eco em uma distribuição mais justa das riquezas socialmente produzidas.

Porém, não deve ser desconsiderado o avanço que representou a inclusão no texto constitucional de uma instância de participação política na formulação das políticas públicas. As diversas críticas à sua previsão legal e certamente quanto à efetividade dos Conselhos e suas instâncias foram posteriores e em razão da observação dos aspectos práticos durante a efetivação dos mesmos como instrumentos de democratização das políticas públicas, ou seja, em decorrência do potencial democratizador que pode ser acionado.

Contraditoriamente, Ribeiro (2005, p.167) identificou em sua pesquisa a respeito dos movimentos sociais na região Oeste Catarinense, o discurso corrente entre os participantes destes movimentos, de que “[...] conselhos gestores de políticas públicas, fóruns, não foram espaços locais prioritários de arena política dos movimentos sociais [...]”.

A autora chamou atenção para o fato de que dentre os movimentos sociais catarinenses havia uma profunda descrença no potencial democratizador dos Conselhos e Fóruns. Os discursos entre os movimentos sociais se assemelham, mas dentre estes, o movimento indígena definiu com maior clareza esse sentimento de apostasia, principalmente com relação aos Conselhos Gestores de Políticas Públicas:

[...] a forma como os conselhos se estruturam, referenda um fazer de conta que se faz política, que se discute soluções para as demandas de um determinado segmento da população, mais do que, efetivamente, constroem-se políticas públicas que atendam a estes mesmos segmentos. (RIBEIRO, 2005, p.241).

A partir destas distintas percepções próprias de segmentos sociais representativos da nossa sociedade, urge a necessidade do aprofundamento de questões ainda nebulosas em relação à efetividade dos Conselhos, no sentido de se avançar para um outro patamar de proposições, a fim de se definir como, ou de que forma, a participação e o controle social podem de maneira incisiva transformar o atual quadro de descrença nas instituições formalmente constituídas em garantia de políticas públicas.

Na cena política mais convencional os Fóruns assumiram por função subsidiar as propostas políticas a serem deliberadas pelos Conselhos Gestores, servindo de articuladores diante dos ensejos de um grupo maior de atores sociais e os representantes conselhistas.

Embora sejam espaços de democracia participativa, a capacidade de democratização dos Fóruns está sempre cerceada quando se tenta ultrapassar as barreiras do poder além do plano político institucional. Como se sabe, a ordem capitalista em sua dimensão social e política, impõe limites rígidos e mantém-se na retaguarda, quando se trata da distribuição de poderes no plano sócio econômico ou mesmo quando se questiona o modelo estatal de fornecimento de políticas públicas. A debilidade do Fórum está diretamente vinculada à questão da dependência econômica das entidades que o compõem, devido à relação de dependência econômica estabelecida com o poder público, que altera a natureza e propositura da luta, abandonando a busca por conquistas coletivas, passando a ter como foco a sobrevivência e manutenção individualizada.

Ao se buscar avaliar o impacto causado pelos Conselhos e Fóruns no processo de democratização das políticas públicas, é sério o risco de se cometer inconsistências nesse processo, considerando se tratarem de experiências ainda muito recentes e ainda pela dificuldade de estabelecer-se padrões seguros para uma análise consistentemente concreta e crítica.

Tatagiba (2002) afirma que a grande maioria dos estudos aponta para a baixa capacidade de inovação das políticas públicas, tendo como ponto de partida a participação da sociedade civil nos Conselhos, afirmando ainda que essa participação assume contornos mais reativos que propositivos. Os motivos são os mais diversos, passando pela falta de informação ou mesmo de formação dos atores que participam destas instâncias, auto-representação, a manutenção da relação de clientelismo entre Estado – Sociedade, a resistência do Estado ao partilhamento do poder, dentre outros.

De acordo com Dagnino (2004, p.159), “a existência de espaços efetivamente públicos só se garante pela efetiva pluralidade e diversidade de seus participantes, pela equivalência de seus recursos de informação, conhecimento e poder.” Com esse discurso,

pode-se entender que ainda há um longo caminho adiante, considerando-se as críticas feitas à formatação dos espaços que até então têm servido para a chamada democratização das políticas públicas.

Nesse sentido, como diz Fiori (1991, p. 47),

[...] frustraram-se os reformistas por acreditarem que apenas a força das leis e das reformas administrativas seria suficiente para ampliar a cidadania e comprometer o Estado com suas responsabilidades democráticas, liquidando assim, longa dívida social de nossas elites e do poder público com a grande maioria da população.

Embora pareça grave a situação da formulação de políticas públicas em ambientes não verdadeiramente públicos e politizados, mais grave ainda são os riscos que esta frustração produz, frente às expectativas que se tinha na época da proposição dos espaços de participação na Constituição Federal de 1988. Segundo Dagnino (2002, p. 300).

A ausência de espaços desse tipo facilita a tomada de decisões e a formulação de políticas através de um exercício autoritário de poder, onde o estado ignora e deslegitima o conflito ou o trata nos espaços privados dos gabinetes, com os que a eles têm acesso.

E é dentro dessa lógica que se predispõe a análise em curso: o estabelecimento de trocas de interesses e compartilhamentos decisórios pode resultar em estratégias socializadoras de gestão de modo a se configurar em um exercício político – participativo permanente, capaz de resultar em um verdadeiro salto de qualidade no processo de democratização das políticas públicas no Brasil.

1.2 PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA: O (RE) DESCOBRIR CAMINHOS

O propósito de estudar o processo de democratização de políticas públicas aponta para a necessária reflexão sobre democracia em si e das questões que emergem dos desafios postos pela construção ou recusa da participação popular como princípio ordenador do controle social das políticas públicas.

Muitos são os escritos existentes sobre a categoria, pois muitos foram e são os estudiosos que se debruçam a estudá-la, apresentando um cenário permeado por diferentes

concepções, controvérsias e embates, levando à reflexão quanto à dificuldade não só de sua conceituação mas sobretudo das condições para sua efetivação.

A História apresenta registros de antigos debates na Filosofia e Ciência Política acerca de formas de governo, onde a democracia ocupou um lugar de destaque, principalmente por ter sido adotada por muitas nações como forma de governo. Apesar de perpetuar a nomenclatura, no decorrer dos tempos passou a apresentar-se diferentemente daquela democracia pensada e vivida na Grécia Antiga, referência clássica da filosofia ocidental.

Rosenfield (1998) destaca que na antiguidade Grega a democracia, “governo do povo”, “governo da maioria”, forma de governo que se distingue entre outras duas: a monarquia – “governo de um só” –, e a aristocracia – “governo de alguns”. Sendo esta divisão tripartida de organização da *polis* para além de critérios quantitativos, tratava de uma questão vital acerca da própria organização política. Não apenas o bem estar material, mas a liberdade política do cidadão em relação ao poder na cidade.

Com o advento do Estado Moderno o conceito de democracia sofre alterações, sendo absorvida e vinculada ao Estado, passando de organização da *polis* para uma forma de governo do Estado, apresentando-se frequentemente como uma adjetivação do Estado em chavões como Estado Democrático. De acordo com Rosenfield (1998, p. 12),

[...] como se a democracia tivesse perdido a sua significação prática de ser o lugar público do processo de identificação da sociedade consigo em proveito uma nova forma de organização política. Com efeito, o Estado moderno vem cumprir este papel de estruturação da sociedade a partir de uma nova posição: o lugar onde se cria o mecanismo que, independentemente do espaço público dos cidadãos, ganha existência própria e controla a sociedade de fora.

Analisando historicamente o poder político, é possível constatar que este conheceu e conviveu com a democracia Grega, com o poder eclesiástico da Idade Média e com a figura monárquica do absolutismo, renascendo sob as asas da democracia pós Revolução Francesa, assumindo o caráter da representação. Vivencia-se hoje um contexto histórico peculiar. Novos tempos – tempos diferentes da *polis* Grega, do Império Romano, da fragmentação política feudal, do absolutismo monárquico, do Estado Nação pós-Revolução Francesa. A chamada é para redefinição de fundamentos do Estado Moderno que ao longo do século XX foi se tornando tanto mais democrático do ponto de vista jurídico-formal, mas também despótico do ponto de vista econômico social. (DEXHEIMER, 2004).

Para Bobbio (1999), o significado descritivo do termo democracia adotado pelos antigos, ou seja, o governo de muitos, o governo do povo, não se alterou, o que sofreu alterações conforme o tempo e doutrinas foi o significado valorativo, o modo de exercer e de tomar decisões do coletivo. Juntamente com a Declaração dos Direitos, nasce o Estado Constitucional Moderno, “os autores do Federalista contrapõem a democracia direta dos antigos e das cidades medievais à democracia representativa, que é o único governo popular possível num grande Estado”. (BOBBIO, 1999, p.32).

A democracia representativa tem se constituído historicamente em tentativas de sabotar a formas de participação direta e popular, buscando sua consolidação no Ocidente. Porém, também tem servido como alvo de inúmeras críticas por parte dos estudiosos que apontam freqüentemente suas limitações e obstáculos⁵.

Embasados em Paul Hirst (1992), destacam-se alguns limites da democracia representativa para se configurar enquanto poder de todos: a) Diminuição da influência dos indivíduos no debate político. O povo passa a escolher as pessoas envolvidas na tomada de decisão, mas não participa diretamente da decisão em si. b) A democracia representativa cria baixos níveis de prestação de contas pelo governo. c) Quando adotada como única forma de participação política pode perder a essência de poder delegado pelo povo, permitindo a centralidade de poder na mão dos eleitos⁶. d) Pode dar margem ao “despotismo eletivo”, permitindo que o poder centralizado nas mãos dos representantes seja usado de forma pessoal na busca do alcance de desejos e objetivos individuais ou partidários.

Nessa direção, Rosenfield (1998) afirma que o Estado democrático representativo apresenta dois grupos: um grupo ativo, responsável pela representação, formado pelos políticos por profissão, dedicados às tarefas da política, passando a confundir interesses particulares com os comuns, apropriando-se particularmente do que é público. Outro grupo, o dos governados que se volta para as suas atividades pessoais e privadas, não participando nas decisões da coisa pública, indivíduos apáticos, tornando-se massa de manobra nas mãos dos grupos políticos que disputam o controle do poder.

Os Conselhos, idealizados como espaços democráticos de formulação e controle de políticas públicas, são apontados por diversos autores como espaços de democracia participativa, por tratar-se de instância institucional e legal que conseguiria viabilizar a participação popular prevista na Constituição Federal. Contudo, frente aos limites encontrados

⁵ Para aprofundamento ler Held (1987), Hirst (1992), Bobbio (1997), Nogueira (1998), Behring (2001), Santos (2002).

⁶ A democracia pode deixar de ser “forma de poder delegado pelo povo e converter-se ao contrário, numa forma de poder exercido por políticos profissionais e funcionários públicos sobre o povo.” (Hirst, 1992, p.37)

nos processos de participação e representatividade, acabam, muitas vezes, por reproduzir a lógica da democracia representativa e conseqüentemente vivenciam os efeitos descritos acima. Teixeira (2000) aponta que há um *déficit* na representatividade dos Conselhos, primeiro frente ao distanciamento dos usuários dos serviços públicos, que acabam sendo representados por quadros técnicos e entidades que passam a ser os porta-vozes. Esta deficiência é ainda agravada pela falta ou mesmo a inexistência de deliberações mais plurais, coletivas. O autor continua seu raciocínio afirmando,

[...] as organizações que a representam nem sempre exercem um processo de deliberação coletiva, correndo o risco de reproduzirem no conselho os vícios tradicionais da representação parlamentar: falta de vinculação orgânica e efetiva com bases sociais, de prestação de contas do desempenho do mandato, de responsabilização de decisões e de construção conjunta da agenda de políticas sociais. (TEIXEIRA, 2000, p. 116).

Bonavides (2003), apesar de considerar ilusória a participação nas democracias contemporâneas do Terceiro Mundo, acredita que estas não devam ser eliminadas, sugerindo que seja concebida uma nova ordem democrática, a qual permita ao povo exercer o poder político. Para o autor a convivência entre representação e participação é possível, mas entende que a representatividade tem um caráter subalterno:

Uma democracia desse quilate e teor, em que cada lei e cada ato administrativo de superior interesse público ficam sujeitos a iniciativas e à sanção do povo dirigente, fará que alguns institutos sobreviventes do sistema representativo assumam ainda, no contexto do regime uma função útil, mas meramente auxiliar, instrumental e subsidiária, provavelmente de segundo ou terceiro grau (BONAVIDES, 2003, p. 434-435).

Hirst (1992) destaca a limitação de participação das massas na democracia moderna, sendo usada para legitimar ações dos governos eleitos. Salienta a importância da democracia representativa, mas aponta que se faz necessária a existência de outros mecanismos que venham complementar o sentido real do poder pelo povo:

As democracias representativas ocidentais são uma curiosa mistura de sucesso e fracasso. São bem-sucedidas no nível de legitimação da autoridade governamental, mas ao preço de um baixo nível de participação do cidadão e de um baixo nível de efetiva fiscalização do processo de tomada de decisão governamental. [...] A experiência deste século leva os eleitorados democráticos a temer qualquer partido ou grupo que defenda um outro sistema que não a democracia de massa multipartidária. A democracia representativa deve ser suplementada e não suplantada. (HIRST, 1992, p.13).

Behring (1992, p. 97) lembra que para aperfeiçoar o processo democrático é preciso pensar espaços que se aproximam da concepção dos Conselhos – “criar arenas de discussão dos interesses colocados em determinados campos corporativos”. Entretanto, estas podem acabar por reproduzir as características elitistas da democracia representativa.

É preciso eleger estratégias para que os Conselhos não deixem de ser elementos de democratização, criando-se formas para garanti-lo como espaço de ampla participação. Urge a necessidade de espaços que tornem os governos mais atentos à pressão das demandas públicas; a democracia faz esta exigência para poder efetivarem-se melhor as demandas públicas. O que é comum tem que ser ouvido e discutido por todos. O controle social precisa acontecer e para tanto os governos precisam se tornar mais permeáveis a este controle, devendo sistematicamente prestar contas sobre a política desenvolvida. (HIRST, 1992).

Freqüentemente conclama-se a participação popular por acreditar ser esse o caminho para unificação de interesses e idéias na busca de melhorias da vida coletiva. Parafraseando Bobbio (1999), precisa-se buscar outras formas de participação direta que viabilizem a ingerência popular no processo de deliberações de políticas. Logo, necessário se faz compreender a democratização como participação da esfera política para esfera social.

Concorda-se com Nogueira (2003 p.141) quando diz que “[...] a qualidade e as implicações práticas da participação dependem do modo como ela se vincula à política e ao político, do quanto ela se mostra associada consistentemente a um campo ético-político específico”. Não se pode desconsiderar que a participação política convive com outros interesses, como os individuais ou corporativistas, ou ainda de substituição de funções do Estado. Constata-se que a “participação converte-se em um instrumento para solidarizar governantes e governados, para aliviar e agilizar a ação governamental, para compartilhar custos e decisões [...]” (NOGUEIRA, 2004, p. 141).

Teixeira (2001) mostra que historicamente, tornou-se impossível desassociar a dimensão decisória da participação dos estudos e escrita referentes à democracia. A importância da tomada de decisão já foi desatada por Rousseau, que vislumbrava o governo como corpo intermediário, encarregado da execução das leis e da manutenção da liberdade, mas o envolvimento direto e permanente deve ser do cidadão: é ele quem pode decidir, modificar, retomar. A lei não ratificada pelo povo é nula.

Posteriormente, outros retomaram o debate sobre o papel da participação na tomada de decisão, alguns para negá-lo como Sartori (1994), outros para afirmá-lo como Pateman

(1992) e Macpherson (1978). Porém esses mesmos autores não apresentam respostas de como garantir a participação nas decisões mais complexas, aquelas que apresentam diversos interesses, incertezas e custos, garantindo conquistas institucionais e políticas já alcançadas. Destaca-se aqui o pensamento de Pateman (1992) uma democrata radical que afirma a possibilidade da existência da democracia participativa nas sociedades modernas.

Para Pateman (1992), a participação desenvolve nos indivíduos um senso de eficácia ou competência política, que torna sua atuação mais consciente em relação aos seus limites, bem como desenvolve a auto-estima e a autoconfiança dos indivíduos, cujo desenvolvimento ocorre por meio do próprio processo de participação. A democracia participativa é construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente. A existência de instituições representativas em nível nacional não são suficientes para a efetivação da democracia, considerando que a reflexão sobre a participação política deve sair do âmbito de sua concepção enquanto “método” e se locomover para o campo da democracia como soberania popular.

Continuando seu raciocínio a autora ressalta que a participação, enquanto método tem um espaço absolutamente restrito, voltado para a racionalização e para o funcionamento das regras do jogo; de outro lado, a participação pode ter um papel de absoluto destaque em todas as esferas, implicando numa lógica da ação coletiva, fundada no desenvolvimento de atributos psicológicos e na aquisição de prática de habilidades e procedimento democráticos. A idéia de uma sociedade com ampla participação popular ainda faz parte dos sonhos de todos que continuam a acreditar em utopias, especialmente dos que aspiram à constituição de uma sociedade participativa e democrática.

Diante dos estudos apresentados, logicamente surgem neste contexto dúvidas teóricas e ideológicas, chegando mesmo a questionar as possibilidades concretas da dimensão decisória da participação. No entanto, de acordo com Teixeira (2001) o ser humano é, ao mesmo tempo impulsionado a (re)descobrir mecanismos que permitam sua participação na tomada de decisões, pois é isso que se quer: espaços que permitam assumir o papel ativo de cidadão, onde os distintos grupos sociais possam expressar as diferenças e aspirações, com a representação, que sonha traduzir a generalidade e universalidade da cidadania.

A organização coletiva via participação popular não pode abandonar o encantamento pela paixão transformadora, de busca de igualdade e dignidade para todos. Mesmo submetida a uma peculiar dialética, o protagonismo popular pode e deve contribuir para libertar a América Latina da condição periférica, inferior, criando novas estratégias de garantia da democracia. (PAIVA, 2005).

Telles (1994, p. 99) aponta novas possibilidades:

No terreno das lutas populares e das reivindicações urbanas, é também uma nova contratualidade que se anuncia em sua legalidade emergente construída nas formas negociadas de arbitragem de conflitos, nas quais se processa, ali onde havia antes o jogo bruto da força, uma jurisprudência informal que opera com critérios de justiça substantiva, reinterpreta princípios da lei e cria novos direitos, com o que o próprio sentido da lei se redefine com referências públicas de legitimação de demandas diversas e generalização de consciência de direitos.

Além desta nova contratualidade, outras possibilidades como novas formas de relacionamento com o Estado permitem a participação popular no lugar do clientelismo e patrimonialismo; a mobilização dos cidadãos que em espaços públicos elegem direitos e aspirações coletivas como critérios de julgamento e aceitação de atos públicos destinados à coletividade, como também, os inúmeros fóruns, a exemplo dos Conselhos, que vêm se multiplicando, onde os direitos são reivindicados, apresentam-se como conquistas importantes. Experiências como estas podem registrar uma sociedade civil emergente, lugar de relações que se embasam no reconhecimento de direitos e representação de interesses, onde esse reconhecimento de direitos define contratos na vida social. (TELLES, 1994).

Assim, concordando com Sales (2004, p. 232) “não basta conquistar assentos nos anfiteatros da palavra autorizada pelo Estado” é preciso se “fazer ver e ouvir” fortalecendo a mobilização social, pois os atores de diferentes visões e falas precisam ser ouvidos para que tenham legitimidade, visibilidade e poder, indo além de sua autorepresentação. “Nos conselhos de direitos, por exemplo, há falas de alguns sujeitos que não ultrapassam a condição de ruídos. São tratados como tal.”.

1.3 CONSELHOS: FACES E FORMAS

A partir da Constituição de 1988, os Conselhos Gestores são sacramentados como espaços institucionais democráticos onde as deliberações são (ou deveriam ser) partilhadas entre representantes do governo e da sociedade civil.

Porém, a existência de Conselhos não é algo novo. Estes espaços vêm deixando registros importantes no decorrer da história de vários países, conforme resgate histórico feito por Teixeira (2000, p. 99): “a origem dos Conselhos situa-se em três direções distintas”,

conforme explicitado na síntese a seguir que pretende, assim, contribuir para o enquadramento histórico do tema, haja vista sua centralidade nesta pesquisa.

Inicialmente os Conselhos aparecem como meio de organização revolucionária, como sistema alternativo de representação. Sendo destacado por Teixeira (2000): a primeira fase da Revolução Francesa (1789), Os Conselhos da Comuna de Paris (1871) e os *soviets*⁷ de Petrogrado (1905) e da Revolução Russa de 1917. “Assim, o sistema de conselhos passa a ser elemento politicamente importante nas tentativas revolucionárias e na constituição do novo poder [...]” (TEIXEIRA, 2000, p. 99).

Outra direção de origem dos Conselhos é ligada aos locais de trabalho – organizada através de assembléias operárias e sistemas representativos por escolha de delegados. Surgem os conselhos operários, que posteriormente passaram a ser chamados de conselhos de fábrica e conselhos populares. Na Itália são constituídos originalmente em 1906, a partir de comissões de fábrica de caráter espontâneo e reivindicatório de direitos, transformados em 1919 em conselhos de fábrica, não só operacionalizando uma nova forma de defesa dos interesses dos operários, mas germinando um novo tipo de Estado. Em 1920, os conselhos de fábrica vivem a grande derrota da greve de Turim, em consequência ao seu isolamento do resto do país bem como, a falta de articulação com outras organizações, até mesmo do Partido Comunista. (TEIXEIRA, 2000).

Na Espanha, as comissões operárias aparecem no final do século XIX, sendo reprimidas na ditadura franquista. Retornando a partir de 1955 em níveis provincial e nacional, atuam paralelamente aos sindicatos, articulando greves e participando ativamente da luta antifranquista. No regime Soviético os Conselhos são adotados por dissidentes contra a planificação centralizada sendo compostos por operários em Berlim, em 1953, na Hungria e Polônia em 1956. No Leste Europeu, ultrapassaram os limites das fábricas, constituindo um novo tipo de poder. Na Iugoslávia, os Conselhos de autogestão tiveram como berço os comitês de libertação. Na Polônia, os “conselhos de fábrica” surgem com as greves de 1956, assumidos como alternativas à direção burocrática do partido. (TEIXEIRA, 2000).

Referente à terceira direção de origem dos Conselhos, ressalta Teixeira (2000), surgem nos países capitalistas avançados como arranjos neo-corporativistas, para negociação das demandas dos trabalhadores, usuários e outros grupos de interesse, e para redução de conflitos distributivos. O autor destaca ainda o surgimento de grupos de pressão em demandas relacionadas ao consumo e uso de bens coletivos.

⁷Para aprofundamento ver (GOHN,1989); (MANDEL,1988)

Ao resgatar historicamente os Conselhos, Teixeira (2000) propõe uma reflexão referente às circunstâncias em que emergem os Conselhos, mescladas por crises institucionais e revolucionárias frente à falta ou incapacidade de legitimação dos sindicatos e principalmente pela crise do Estado. Mostrando que os conselhos assumem papéis diferenciados, em tempos como organismo de luta pelo poder e de organização econômica, em outros de mecanismos de gestão, substituindo o aparato administrativo anterior e construindo novas relações.

Mesmo constituídos em diferentes contextos históricos e estruturais, alguns elementos são definidos pelo autor como essenciais à organização dos Conselhos:

[...] uma base social concreta; representantes desta base com mandato vinculado e revogável; exercício de funções legislativas e executivas. Trata-se de uma organização dotada de flexibilidade, com possibilidades de articulação no plano territorial e funcional. Facilita a transparência dos atos e decisões, e ao mesmo tempo, constitui-se como espaço de disputa de posições políticas e ideológicas. (TEIXEIRA, 2000, p. 101).

No Brasil, os Conselhos sustentaram suas bases nos movimentos sociais, formatados nos conselhos populares ou na luta dos operários de fábricas na forma de comissões de fábrica. Assim, lutas e movimentos marcantes nas décadas de 70 e 80 influenciam o debate pela Constituinte, posteriormente pela Constituição e conseqüentemente outras legislações que institucionalizam os conselhos gestores de políticas públicas.

Na continuidade deste processo de aproximação de subsídios teóricos para melhor compreensão dos Conselhos no Brasil, buscam-se os escritos de Gohn (2003) que diferencia três tipos de Conselho no cenário brasileiro do século XX:

[...] os criados pelo próprio poder público Executivo, para mediar suas relações com os movimentos e suas organizações populares; os populares construídos pelos movimentos populares ou setores organizados da sociedade civil em suas relações de negociações com o poder público; e os institucionalizados, com possibilidade de participar da gestão dos negócios públicos criados por leis originárias do poder legislativo, surgidos após pressões da sociedade civil. (GOHN, 2003, p. 70).

À luz dos objetivos anteriormente expostos, fica evidenciado que o presente estudo centra-se no terceiro tipo de Conselho, ou seja, os institucionalizados, que abraçam os Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Conselhos estes, que em vários estudos de caso no Brasil apresentam-se como fonte de dados e permitindo análises referentes às inovações, bem

como limites, possibilidade, metas, desafios políticos e impactos na gestão das políticas sociais urbanas.

Criados pela Constituição de 1988 e regulamentados por leis orgânicas, os Conselhos apresentam-se como mecanismos de deliberações de políticas públicas, propondo um processo legitimamente democrático e participativo, demarcando uma nova forma de relação entre sociedade civil e Estado, nas três esferas de governo. Logo, parece apropriado buscar os estudos gramscianos para melhor compreensão deste processo, na medida em que Gramsci demonstrava seu interesse em estudar o Estado e a disputa de diferentes grupos da sociedade civil na busca de hegemonia nesse espaço. (MARTINS, 2000).

Conforme a noção de sociedade civil que inspira este estudo, formulada a partir de Gramsci, a política é o centro da luta social e institucional, instância que caminham abraçadas, articulando-se em distintas mediações em busca de estratégias de poder e hegemonia. (NOGUEIRA, 2003).

Gohn (2003) aponta os Conselhos Gestores como grande novidade política no Brasil, ao longo dos tempos, com papel mediador na relação entre sociedade/Estado, impressos na Constituição de 1988 e outras legislações como instrumentos de participação, expressão e representação da população e destaca:

[...] essa constituição adotou como princípio geral a cidadania e previu instrumentos concretos para seu exercício via a democracia participativa. Leis orgânicas específicas, pós 1988, passaram a regulamentar o direito constitucional à participação por meio de conselhos deliberativos, de composição paritária, entre representantes do poder executivo e de instituições da sociedade civil. Desde então, um número crescente de estruturas colegiadas passou a ser exigência constitucional em diversos níveis das administrações (federal estadual e municipal). (GOHN, 2003, p. 84).

Assim, é importante a ressalva de Gohn (2003) apresentando que os Conselhos são, em tese, dotados de potencial de transformação política, pois foram pensados para imprimir uma nova formatação na elaboração e controle de políticas públicas, logo gerando uma nova institucionalidade pública, uma nova esfera social pública ou pública não estatal, com possibilidades de viabilizar a participação de segmentos sociais na formulação de políticas. Porém, esta não é a única base explicativa do grande número de Conselhos implantados nos diversos níveis de federação. Tem-se como pano de fundo a legislação em vigor que condiciona desde então, o repasse de recursos destinados as áreas sociais à criação de conselhos gestores.

Nesta mesma direção aponta Tatagiba (2002), afirmando que os conselhos gestores, a partir da Constituição de 1988, tornaram-se obrigatórios nos diferentes níveis de políticas, apresentando-se como condição indispensável para repasse de recursos federais para os Estados e Municípios.

O Estado de Santa Catarina segue este caminho, aprovando legislações que vinculam o repasse de recursos à criação dos Conselhos. Sampaio (2004) destaca que em 2000, o Governador Senhor Esperidião Amin Helou Filho, assinou a Lei 11.603, que dispõe sobre as sanções a serem aplicadas aos municípios que não mantiverem em funcionamento seus respectivos Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e Conselho Tutelar, condicionando a esta condição o repasse de verbas da Assistência Social e a disponibilidade de funcionários. A aplicação da referida Lei resultou na cobertura total de Municípios Catarinenses com CMDCA em funcionamento, índice alcançado por apenas quatro Estados Brasileiros.

Assim os Conselhos vêm sendo criados por força de lei, como instrumentos democráticos de participação. Porém, enquanto exigência legal, a simples implantação de Conselhos pode alterar muito pouco, já que seu grande feito estaria em imprimir uma nova forma de gerir políticas públicas, numa esfera pública, que realmente permita a participação cidadã.

Inexiste aqui qualquer interesse em desconsiderar a importância dos Conselhos, frente ao reconhecimento da relevância do órgão, enquanto resultante de luta da sociedade civil em busca da democratização do país. As ressalvas feitas desejam provocar uma reflexão das contradições existentes na busca do rompimento da centralização do poder, do pensar coletivo em espaços de partilha entre Estado e sociedade civil. Não se trata de um processo mecânico nem automático, uma vez que muitas construções e desconstruções fazem-se necessárias para romper com o autoritarismo e com coronelismo, heranças vividas pela política brasileira, onde o interesse particular se sobrepõe ao público, passando a ser a medida de todas as coisas.

Ao se referir aos Conselhos, Teixeira (2000) os conceitua como uma nova institucionalidade pública democrática, um novo cenário de partilha de espaço e deliberações entre representantes governamentais e não governamentais. Trazendo para sua composição outros atores sociais, sem relações de hierarquia ou autoridade, apresenta-se como um aparato misto, possibilitando que a sociedade penetre no Estado, para trazer à tona as questões mais sentidas pela sociedade, ao inaugurarem novas agendas e parâmetros para as ações do Governo.

O autor destaca ainda, a possibilidade de equívocos na forma de conceber os Conselhos, pois frente ao seu caráter híbrido, podem ter seu papel superestimado, sem que se leve em consideração à estrutura de poder em que estão inseridos e a limitação posta pelas atuais políticas neoliberais de execução. Logo o Conselho precisa manter uma postura crítica no que tange ao seu funcionamento, resgatando seu legado histórico com a contextualização de distintas dimensões, todas de extrema importância. Teixeira (2000) relaciona algumas como condições para que o Conselho se efetive como uma nova institucionalidade democrática, quais sejam:

- a) **Autonomia:** Para garantir o respeito das deliberações dos Conselhos, tendo como caminho a freqüente mobilização de outros espaços públicos e de organizações da sociedade civil, ou até mesmo, quando necessário, o uso de mecanismos judiciais;
- b) **Revogabilidade dos mandatos dos conselheiros:** Deve se pautar na legitimidade da escolha entre seus pares, devendo ser reavaliada sistematicamente a prática do representante. Mais especificamente para as representações não-governamentais, considerando-se que as governamentais têm como critério de elegibilidade a confiança da autoridade governamental.
- c) **Imperatividade do mandato:** As decisões devem ser tomadas em conjunto com os representantes e representados, bem como a prestação de contas e publicização das ações do Conselho.
- d) **Caráter deliberativo:** é preciso considerar que os Conselhos deliberam sobre políticas universais, porém sua composição é representativa e restrita a alguns setores da sociedade. Assim a legitimidade do caráter deliberativo exige espaços abertos e plurais, com maior visibilidade para apreciação e críticas das deliberações. Importante também não pautar as deliberações em decisões pontuais e de caráter administrativo, é preciso construir um projeto político global e estratégico que sirva de referencial para as deliberações de políticas setoriais não fragmentas.
- e) **Canais de comunicação permanente:** este tem sido um dos grandes desafios, criar canais de comunicação permanente e interativos entre o cidadão comum, não organizado, o governo e as próprias entidades representativas. Algumas iniciativas estão sendo experimentadas tais como: do orçamento participativo, ouvidoria do cidadão, júris de cidadãos, painéis de cidadão, conferências de consenso.

Frente a todas as reflexões postas por Teixeira (2000), é preciso reconhecer que a análise das experiências de Conselhos ainda se constitui num inacabado aprendizado, pois

inúmeras são as polêmicas e conflitos referidos às atribuições dos múltiplos espaços em construção. Esta nova forma de relação entre governo e sociedade civil faz com que os Conselhos, órgãos paritários com poder deliberativo e controlador, enfrentem cotidianamente inúmeras dificuldades para desempenho de suas funções, até porque a dinâmica das relações políticas é rapidamente alterada, com uma forte tendência para a reacomodação dos tradicionais sistemas de privilégios vez por outra ameaçados pela participação popular. Os dados levantados pela pesquisa relativos ao potencial deliberativo do Conselho frente aos indicativos das Conferências, apresentados nas próximas seções, permitem comprovar este processo dinâmico e sempre contraditório.

Segundo Souza (1988), o Conselho de Direitos é responsável pela formulação e controle de políticas públicas voltadas para infância e adolescência, mas enfrenta sérios problemas relacionados à paridade, conflito de interesses, limitada capacidade de ação frente a sua atribuição legal, organização interna, capacidade decisória e articulação interinstitucional.

Embasados em Teixeira (2000), cabe apresentar outras dificuldades vivenciadas pelos Conselhos. Primeiramente, destaca-se a autonomia: frente à vinculação com o Estado, muitos Conselhos deparam-se com restrições de sua autonomia no que se refere à co-gestão e controle de políticas públicas. O novo intimida especialmente a nova forma compartilhada de gestão. Esbarra-se aqui na falta de entendimento do Executivo no que tange às atribuições dos Conselhos, acreditando tratar-se de instâncias subordinadas. Paralelamente, ao processo de descentralização, o município precisa construir estratégias para não transformar a municipalização em prefeiturização⁸ de políticas públicas, e os Conselhos são preciosas experiências nesse sentido.

Outro empecilho refere-se ao acesso a informações, pois a cultura do governamental como confidencial ainda se faz presente. Some-se isso à ultrapassada dinâmica do funcionalismo público, limitado ao cumprimento de burocracias, desvinculados do princípio democrático ao reproduzir o pertencimento patrimonialista das elites dirigentes. Ocorre o empoderamento julgando-se o “dono” do setor, dos arquivos, dos documentos, de tudo que é público. Quando se refere à questão financeira (fundos e orçamentos), os limites são ainda maiores, frente ao imenso desafio de controlar o que não se conhece.

Na mesma direção de dificuldades encontra-se a questão da representatividade, frente à preocupação que se denomina de “autorepresentação” e distanciamento do cidadão, ou seja, quase inexistente troca de informações entre representantes e representados. As deliberações, na

⁸ A prefeitura centraliza responsabilidades de gestão, avaliação e execução de políticas.

grande maioria das vezes, não são socializadas com os espaços institucionais que possuem assentos nos Conselhos, muitos menos com Fóruns mais amplos que elegeram aquela Entidade para representá-los, distanciando-se mais ainda do cidadão comum, não organizado.

Como então afirmar que o princípio da participação popular, previsto na Constituição Federal, está sendo cumprido? Parece haver aqui uma lacuna no que é previsto legalmente em seu Art. 204, inciso II, que prevê “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação de políticas e controle de todos os níveis”, a desafiar os Conselhos na criação de mecanismos que aproximem o cidadão não organizado com as entidades que o representam⁹. (TEIXEIRA, 2000).

No que tange à representação governamental, destaca-se que em muitas vezes a indicação de membros é desassociada da autonomia, obrigando-os a consultar instâncias superiores para tomadas de decisões.

As dificuldades também aparecem na composição dos Conselhos, embora estes se apresentem como órgãos paritários, ou seja, sociedade civil e governo juntos na deliberação de políticas públicas. Porém, paridade não pode se restringir à questão numérica, o que apenas cumpre uma prerrogativa legal, formal. A igualdade numérica não pode ser vista como sinônimo de equilíbrio para tomada de decisões, onde outros aspectos como disponibilidade de tempo, acesso a informações, também precisam ser considerados. (TEIXEIRA, 2000).

Vale ressaltar que as considerações feitas anteriormente não esgotam as dificuldades enfrentadas pelos Conselhos para se legitimarem como nova institucionalidade democrática. É preciso considerar que os Conselhos são formulados como instrumentos de participação, na superação de velhas práticas de formulação e gestão de políticas públicas. Neste contexto, é um órgão ainda pouco conhecido pelo Executivo, e ainda desconhecido de fato pela maioria da população, que os conselheiros deparam-se com inúmeras problemas e dúvidas para assumirem seu novo papel de sujeito político. Porém, mesmo considerando todos os problemas vivenciados pelos Conselhos, estes são resultados importantíssimos de luta e conquista da sociedade civil na busca de espaços legais de participação, sendo experimentados hoje como reais instrumentos de aperfeiçoamento democrático, que num futuro próximo, possam até ser superados por outras instâncias mais potentes politicamente.

Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente acompanham este desenho, com poucas sutilezas nos três níveis de Federação. Assim, descrevê-los de forma mais detalhada torna-se relevante para o aprofundamento deste estudo, na medida em que

⁹ Para aprofundamento desta temática ler Sampaio (2004).

investigar o potencial deliberativo do Conselho frente às proposições das Conferências realizadas em Florianópolis constitui-se como objeto central de análise.

1.4 O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E A CHAMADA PARA DEMOCRATIZAÇÃO

Já foi dito que a Constituição Federal de 1988 definiu uma nova forma de gestão de políticas públicas, possibilitando maior participação social, num contexto de descentralização e municipalização, mas sobretudo como estratégia de superação dos traços de autoritarismo herdados do regime militar. Além da autonomia, foi prevista a necessidade da participação popular na elaboração e controle administrativo de políticas públicas. Resta saber em que medida a participação popular será admitida, cerceada ou potencializada.

Destaca-se, na Carta Magna, o artigo 227, o qual prevê direitos universais com absoluta prioridade a crianças e adolescentes. Este, posteriormente, foi regulamentado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, Lei 8.069/90, tornando-se um marco neste país, referente à alteração legal na área da infância e juventude.

A década de 1990 chegou anunciando conquistas no plano sócio-jurídico. Primeiramente o Estatuto da Criança e do Adolescente, dispondo sobre a proteção integral à criança e ao adolescente. Depois, não só o Sistema único de Saúde – SUS mas também, a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, na mesma trajetória de garantia de direitos, que resgata o conteúdo dos artigos 203 e 204 da Constituição Federal, conferindo à assistência social o *status* de política pública como direito universal, abraçando o público infanto-juvenil e reafirmando o princípio da prioridade absoluta¹⁰, previsto no Art. 4º do Estatuto.

Para Garcia (1999, p. 94-95):

A aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente ultrapassa, no campo simbólico, o conceito de regulamentação formal da Constituição. Guarda em si um potencial fantástico de renovação, de resgate do valor da criança e do adolescente como ser humano – sujeito de direitos – portador de vida futura, vida que deve receber o máximo de dedicação, devido seu caráter de novo, fundante; titular de direitos especiais em virtude de sua condição peculiar de desenvolvimento.

¹⁰ A Prioridade absoluta, prevista no ECA, art.4º, Parágrafo único compreende: a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; b) precedência do 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.

Além da Carta Constitucional, o Estatuto fundamenta suas bases em outras legislações, merecendo destaque a Convenção das Nações Unidas sobre Direitos da Criança e do Adolescente, identificando-se como Doutrina da Proteção Integral, contrapondo-se à doutrina da situação irregular do Código de Menores.

O Código de 1979 – Código de Menores, doutrina da situação irregular, manteve o caráter correccional e repressivo das legislações anteriores voltadas para a infância no Brasil (SOUZA, 1998). A concepção era enquadrar crianças e adolescentes no deletério conceito da situação irregular, culpabilizando-as e também as suas respectivas famílias frente aos problemas gerados principalmente pela pobreza¹¹.

O Estatuto, neste sentido, vem romper com velhos paradigmas e concepções, propondo a substituição do foco da situação irregular para o da proteção integral, deixando a legislação de conceber crianças e adolescentes como situação-problema, para elegê-los como prioridade absoluta, pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, sujeitos de direitos, juridicamente protegidos. Não se pode deixar de salientar a imensa e difícil transformação ético-política que tal paradigma suscita ainda, uma vez que a rigidez do conservadorismo político sequer aceita esta premissa.

De acordo com Souza (1998), o país passa então a contar com uma legislação que reordena o atendimento de crianças e adolescentes, priorizando o direito à convivência familiar e comunitária. O novo paradigma legal traz para o cenário brasileiro os Conselhos de Direitos e Tutelares, dois novos órgãos que vão assumir funções anteriormente executadas, especificamente, pelo Poder Judiciário.

O Estatuto, além de explicitar os direitos gerais e específicos de crianças e adolescentes, apresenta uma nova forma de gestão dos mesmos, viabilizada, conforme o CENDHEC (1999), através de um Sistema de Garantia de Direitos¹². Esse novo sistema atende o Art. 86 da mesma lei, o qual prevê que o mesmo se dará “através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, como se verá a seguir.

¹¹ Aqui somos remetidos às reflexões feitas por Wacquant, em suas obras: *As Prisões da Miséria* (2001) e *Punir os Pobres* (2001), que nos levam a profundas reflexões sobre a criminalização da miséria, questionando nosso consentimento frente a ações e programas que culpabilizam e punem os pobres.

¹² Segundo Garcia (1999), “o Sistema de Garantia teve sua primeira formulação pública elaborada por Wanderlino Nogueira Neto, no III Encontro da Rede Nacional de Centros de Defesa no Recife, no ano de 1993, e posteriormente foi desenvolvido por várias instituições, dentre elas o Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social – CENDHEC.

O CENDHEC (1999) apresenta o Sistema de Garantia de Direitos constituído por três eixos:

- a) **Promoção de Direitos:** Refere-se à deliberação e formulação da política de garantia de direitos, concebendo como direito de crianças e adolescentes o atendimento de suas necessidades básicas através de políticas públicas. Neste eixo encontram-se espaços públicos institucionais (como os Conselhos) e mecanismos responsáveis pela formulação de políticas ou que estabelecem diretrizes para planejamento, tendo como princípio a universalização dos serviços.
- b) **Defesa de Direitos:** Este eixo vem assegurar a exigibilidade dos direitos. Tem como objetivo responsabilizar Estado, sociedade e família pela violação de direitos de crianças e adolescentes. Compõem este eixo, dentre outros, o Poder Judiciário, o Ministério Público, Conselhos Tutelares, Secretarias de Justiça e Segurança Pública, Defensoria Pública, Centros de Defesa. Têm poder para se utilizar de instrumentos e mecanismos como: ações judiciais, procedimentos e medidas administrativas e de mobilização social, e medidas sócio-políticas.
- c) **Controle Social:** Centra-se em controlar o cumprimento dos preceitos legais constitucionais e infra-constitucionais. É o território da retaguarda, de articulação da sociedade civil, em espaços de deliberações dos responsáveis pela gestão democrática do que é público. É, portanto o espaço dos Fóruns, de mobilização e de organização da sociedade e do Próprio Conselho de Direitos.

Não é um simples jogo de palavras que o Estatuto prevê o Sistema de Garantia de Direitos como sistema articulado de ações entre diferentes espaços e níveis de federação. A proposição é vê-lo funcionando dialeticamente, como um sistema vivo, que inter-relaciona atores e ações, negando unidades isoladas. A previsão é de um todo em movimento, articulado, com previsão de políticas com caráter universal (*promoção*), acompanhado por instrumentos e estratégias que assegurem os direitos (*defesa*) e com espaço para acompanhar, monitorar, fiscalizar (*controle*), se realmente estão sendo garantidos.

Neste Sistema de efetivação de direitos para à infância e a juventude, localizam-se, nos eixos *promoção e controle*, os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, órgãos paritários, deliberativos, controladores e formuladores de políticas, definidos no artigo 88, inciso II do Estatuto da Criança e do Adolescente:

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; (BRASIL, 2002, p. 50).

Segundo Veronese (2006), o Conselho de Direitos da Criança e o Adolescente fundamenta sua base legal nos Arts. 227 e 204, da Constituição Federal, frente ao estabelecimento de ações governamentais para crianças e adolescentes, embasada na descentralização política administrativa e por meio de participação popular. Tais princípios são reafirmados no Estatuto da Criança e do Adolescente, art.88, I, II, e IV, que prevê como diretrizes da política de atendimento, a municipalização, a implantação de Conselhos de Direitos e de manutenção de fundos nos três níveis de federação vinculados aos respectivos Conselhos.

Para definir a finalidade do Conselho de Direitos, pode-se recorrer a Pontes Jr. (1993), que aponta para uma dupla finalidade do órgão: elaboração das políticas que assegurem o atendimento dos direitos da infanto-adolescência, e controle na execução dessas políticas.

O mesmo autor, embasado nas prerrogativas legais atribuídas ao Conselho de Direitos e no acompanhamento de leis municipais criadoras dos Conselhos em todo país, destaca suas competências no cumprimento de suas finalidades, a saber:

- a) **Competências Conscientizadoras** – Pertinentes à conscientização da sociedade quanto aos direitos de crianças e adolescentes: Promover e divulgar os direitos e garantias: Divulgação dos direitos de criança e adolescentes e de mecanismos asseguradores destes, inclusive o próprio Conselho; promover intercâmbio entre órgãos governamentais e não governamentais afetos à área: na busca de conhecimento da realidade como um todo e para planejamento e formulação conjunta de ações, evitando a fragmentação ou superposição de ações; acompanhar casos de violação de direitos: Esta se apresenta como uma missão frente à sua atribuição legal de formulador e controlador de políticas, devendo pautar-se em diagnósticos e em dados apresentados pelo Conselho Tutelar¹³ relativos à violação de direitos; visitas institucionais (Centros de internação, de acolhimento, hospitais, delegacias, dentre outros): Não se trata de fiscalização, pois não é atribuição do Conselho de Direitos, e sim uma alternativa para o conhecimento da realidade e proposição de políticas;

¹³ Órgão responsável em zelar por direitos de Crianças e adolescentes – art. 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

- b) **Competências Modificadoras** – Relativas ao conhecimento e/ou reordenamento de espaços governamentais e não governamentais de atendimento a crianças e adolescentes: Estabelecer normatização para registro de entidades e inscrição de programas: O Estatuto prevê a obrigatoriedade do Registro da Entidade, bem como de inscrição de seus programas, quando desenvolvidos conforme os regimes de atendimento previstos no art. 90. Portanto, deve o Conselho baixar resolução definindo os procedimentos para concessão e cassação de registro ou inscrição; promover o reordenamento institucional dos órgãos do Poder Público e de Entidades Não Governamentais¹⁴ de atendimento dos direitos infanto-juvenis: Cabe ao Conselho apontar modificações institucionais quando constatadas ações que ferem o previsto pelo Estatuto; participar da proposta orçamentária às Políticas para infância e adolescência: Por ser o órgão que legalmente é formulador de política, embasado em prioridades, precisa ser ouvido no processo de elaboração da proposta que define percentual de dotação orçamentária. Ressaltando que no âmbito municipal, conforme previsto no Estatuto art. 136, IX, o Conselho Tutelar também exerce esta função; gerir o Fundo para Infância e Adolescência (FIA): Para funcionamento do FIA, com base em diagnóstico, o Conselho deve estabelecer prioridades, formas de obtenção de recursos e critérios para utilização dos mesmos, tendo sempre presente o não financiamento de ações governamentais, que são de responsabilidade do poder público; elaborar proposta de alteração na legislação em vigor para atendimento de crianças e adolescentes: propor alteração de leis quando constatada ameaça ou violação aos seus direitos.
- c) **Competências Administrativas:** Referem-se a imposições mais burocráticas frente à função institucional do Conselho: Presidir o processo de escolha dos membros do Conselho Tutelares: Trata-se de responsabilidade exclusiva do Conselho de Direitos conforme previsto no art. 139 do Estatuto; elaborar seu Regimento Interno: O Conselho precisa estabelecer sua forma de funcionamento, definida regimentalmente.

Ainda a partir de Pontes Jr. (1993) e outros autores resgata-se uma gama de considerações acerca dos Conselhos de Direitos, e já é possível concebê-los como sem precedentes na construção histórica de políticas para crianças e adolescentes no Brasil, permitindo algumas conclusões preliminares.

¹⁴ Inclusão das Entidades Não Governamentais por entender que dentro da previsão legal estas se responsabilizam em grande parte pelo atendimento direto a crianças e adolescentes. Estando também sujeitas a reordenamento institucional, quando necessário.

Refere-se, este Conselho, a um instituto jurídico-político que possibilita a participação política. Outrossim, trata-se de órgão com características ímpares, quais sejam, é um órgão colegiado, composto por membros da sociedade civil e do governo com funcionamento nas três esferas, com finalidade de elaboração e controle de políticas para garantia de direito da infância e adolescência. Pode-se até mesmo afirmar que foi previsto para assegurar a proteção integral das crianças e dos adolescentes brasileiros. O que instiga neste processo é entender, estudar, verificar o que se refere ao potencial deliberativo dos Conselhos de Direitos no cumprimento de suas atribuições legais e regimentais, tema do item a seguir.

1.5 CONSELHO DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E O POTENCIAL DELIBERATIVO: CONTRADIÇÕES EM ESCALA

Apresenta-se como traço marcante na caracterização dos Conselhos de Direitos o seu caráter deliberativo. Para maior compreensão, entretanto, a forma sumariamente descrita na lei precisa ser ampliada para que definitivamente se entenda a responsabilidade atribuída a este órgão, encarregado de exercer o controle das ações em todos os níveis no que se refere a crianças e adolescentes.

O Conselho de Direitos, por ser previsto legalmente como um órgão deliberativo e controlador, é por conseqüência um órgão formulador de políticas de atendimento. As políticas públicas são previstas como políticas sociais básicas (ECA, art. 87, I); políticas complementares (ECA, art. 87, II); e políticas de proteção especial (ECA, art. 87, III e V; art. 90). Some-se a este conjunto o direito à assistência social, previsto na Lei Orgânica de Assistência Social.

Vale lembrar que a competência deliberativa do Conselho de Direitos se estende à aplicação dos recursos do Fundo para Infância e Adolescência – FIA.

Estudiosos da Lei Federal 8.069/90 são unânimes em afirmar que o caráter deliberativo do Conselho de Direitos está diretamente relacionado ao seu caráter decisório, ou seja, com poder de tomada de decisões, indo de encontro ao significado da palavra

“deliberar”, a qual segundo Aurélio (1994), “é o mesmo que resolver depois de exame ou discussão, decidir”¹⁵.

Para Veronese (2006, p. 68), “deliberação vem de *deliberatio*, ou seja, resolver, decidir”. A autora descreve ainda o Conselho Municipal de Direitos como órgão deliberativo e controlador das ações a serem implantadas e implementadas, portanto resolve e decide. Para tanto, com seu poder de deliberar, deve ser o órgão que pensa e programa a linha de ação do Governo Municipal, apontando as ações necessárias a serem efetivadas, pautadas em diagnósticos que apresentem os problemas afetos as políticas para infância e adolescência.

Ainda nesse sentido, Liberati e Cyrino (1993) ressaltam que, além da paridade, outra especificidade do Conselho de Direitos é seu caráter deliberativo, aspecto que o diferencia de outros Conselhos, apenas consultivos. Instituído pelo Poder Público como um órgão especial e autônomo, possui poder de deliberar, sem necessidade de homologação do executivo. Para os autores:

Deliberar significa decidir sobre a matéria que lhes for afeta. Não se trata de órgãos meramente consultivos do Poder Executivo. Como vimos, pelo disposto no art. 88, II, do Estatuto, os Conselhos têm o poder de deliberar sobre as políticas relacionadas à infância e à juventude. (LIBERATI; CIRYNO, 1993, p. 75).

Os autores, ao descreverem a natureza jurídica dos Conselhos, relacionam: **órgão especial** – frente a sua estrutura e funcionamento; **órgão autônomo e independente** – inexistente uma subordinação hierárquica ao governo; **administração descentralizada** – possui capacidade pública de decisão, com a ressalva que suas deliberações sejam vontade estatal, não do órgão, onde o próprio Estado está sujeito ao seu cumprimento. (LIBERATI; CIRYNO, 1993).

A partir da perspectiva gramsciana, destacada no embasamento teórico para estudo e compreensão dos Conselhos, há que se concordar, assim, com Liberati e Cyrino (1993), quando afirmam que os Conselhos se inscrevem no âmbito do Estado ampliado, ou seja, no âmbito das relações políticas entre governo e sociedade civil na disputa pela hegemonia do poder, formando o Estado.

Para Gramsci, o Estado não se restringe ao aparelho governamental, pois dele também fazem parte aparelhos privados de hegemonia ou da sociedade civil. Assim, o Estado é o espaço onde os projetos da sociedade se confrontam, prevalecendo um que estabelecerá a

¹⁵ Deliberar: V. t. d. 1. Resolver depois de exame ou discussão; decidir, assentar. V. int. 2. Meditar no que se há de fazer; consultar a si mesmo, ou a outrem; ponderar, refletir. 3. Decidir, resolver. V. t. i. 4. Discutir, examinar. V. p. 5. Resolver-se consideradamente; decidir-se, determinar-se.

diretriz da economia, da política e da cultura. Nessa perspectiva, portanto, Estado é sociedade civil + sociedade política.

Na visão de Gramsci esta parece ser a questão política mais importante e difícil de seu tempo. Ao diferenciar-se da sociedade política, a sociedade civil reabre a questão do poder, uma vez que a base histórica do Estado foi deslocada e, com o surgimento de complexas superestruturas, se dilatam os espaços, para a determinação de uma nova hegemonia. Para entender estas novas estratégias de luta faz-se necessário, portanto, partir desta concepção ampliada de Estado e de sociedade. (SEMERARO, 1999).

Cabe aqui citar a reflexão de Nogueira (2003), o qual intitulou a sociedade civil gramsciana de democrático-radical, na qual a política comanda a luta social e a luta institucional, que caminham abraçadas, articulando-se a partir de uma estratégia de hegemonia, na qual se destaca a fórmula: Sociedade Política + Sociedade Civil = Estado. Nela o Estado é visto como Estado Máximo, Estado social radicalizado, democrático e participativo, suporte da vida coletiva, balizando e não contrapondo os diversos interesses sociais.

Ao insistir nos Conselhos de Direitos como foco privilegiado da questão democrática, acentua-se a pertinência das reflexões acerca do conceito de Estado ampliado, pois quando o Conselho delibera não está prevalecendo uma vontade, a proposição da sociedade civil ou a proposição do governo. É o que esclarecem Liberati e Ciryno (1993, p. 78):

O governo tem assento no Conselho em número igual ao dos representantes da sociedade civil. A eles (representação governamental e da sociedade civil) competirá formular as políticas [...]. Haverá a busca pela predominância (e não dominação) de uma das posições, quando divergentes. Todavia, a partir do momento em que as questões forem postas para deliberação, uma vez votadas, não existirá mais “proposta da sociedade civil” ou “proposta do governo”, mas deliberação, decisão, vontade do órgão especial, que, por sua composição (governo + sociedade civil), representa, na concepção gramsciana, o próprio Estado.

Os mesmos autores destacam também que a Constituição Federal estabeleceu a participação popular na formulação de políticas e controle das ações em todos os níveis, o que posteriormente foi confirmado pelo Estatuto, garantindo que essa participação teria caráter deliberativo. Logo, o Estado não pode escolher o que quer ou qual deliberação será acatada, a deliberação é única e indivisível.

As decisões do Conselho precisam seguir um caminho formal e normativo. De início as decisões precisam ser tomadas pela maioria dos votos, por se tratar de um órgão colegiado, a seguir são expressas através de resoluções as quais são publicadas em Diário Oficial, para garantia da visibilidade.

É certo que não se pode desprezar as polêmicas que permeiam a discussão acerca da validade das deliberações dos Conselhos. Com base em Moraes (1999), destacam-se algumas:

- a) **Âmbito de atuação:** a autonomia decisória deve respeitar a abrangência federativa (municipal, estadual, federal). Referente ao Conselho de Direitos inexistente subordinação entre as diferentes esferas, ou seja, da municipal em relação às outras;
- b) **Abrangência da Política:** importante lembrar que o Conselho de Direitos abraça todas as políticas, pois crianças e adolescentes devem ter prioridade absoluta em todas, o que necessita de uma articulação de decisões constantes entre os diferentes Conselhos Gestores;
- c) **Financiamento:** a descentralização dos municípios prevista na Constituição de 1988 possibilitou a autonomia e a descentralização dos serviços, contudo o mesmo não aconteceu com a questão tributária. Permaneceu a vinculação de recursos municipais a fontes estaduais e federais. Assim, os Conselhos dentro deste contexto enfrentam limitações para tomada de decisões;
- d) **Mecanismos legais:** aqui se centra o questionamento da obrigatoriedade em acatar às deliberações do Conselho. “Só se concretiza o caráter deliberativo dos conselhos se as decisões por eles tomadas tiverem poder vinculante”, ou seja, é necessário uma previsão legal das sanções em caso de descumprimento das decisões do Conselho.(MORAES, 1999, p. 114).

Os Conselhos foram previstos como instâncias deliberativas. A questão é saber até que ponto isto esta sendo colocado em prática, frente às dificuldades internas e externas impostas.

A necessidade premente para efetividade de ações é pela implementação de mecanismos, inclusive jurídicos, que garantam as deliberações do Conselho. E ainda, tão importante quanto, é centrar forças na mobilização popular e articulação política de forma sistemática. (STANISCI, 1996).

Certamente os Conselhos, atendendo o chamado constitucional da participação popular por meio das organizações representativas, encontram-se num espaço de contradições. De um lado, o dilema entre a democracia participativa e a representativa; do

outro, experimentam os problemas impostos pela própria democracia representativa, espaço onde estratégias precisam ser repensadas para não agravar o distanciamento entre os representantes do cidadão comum.

Porém, apesar da limitação imposta pela democracia representativa, a participação é prevista e não se pode negar que a legislação garante aos Conselhos de Direitos não só o controle na execução de políticas, mas, além disso, garante o potencial decisório na elaboração das mesmas por meio da participação; eis, aqui, o ponto no qual está centrada a legitimidade do potencial deliberativo. O reconhecimento legal, portanto, do poder deliberativo dos Conselhos de Direitos pautou-se no princípio da participação e da paridade.

Neste contexto cabem as ressalvas feitas por Teixeira (2000) quanto à legitimidade do caráter deliberativo, que exige espaços abertos e plurais, na perspectiva da visibilidade para apreciação e críticas no âmbito das decisões. A lógica é construir um projeto político global e estratégico que sirva de referencial para as deliberações de políticas setoriais não-fragmentadas, ao invés de pautar as deliberações em decisões pontuais e de caráter administrativo.

Para Pontes Jr. (1993) o exercício do direito de controlar e formular políticas para crianças e adolescentes se dá no processo decisório da ação governamental, trazendo à tona o caráter deliberativo atribuído ao Conselho, ressaltando que, após nomeação dos seus membros, os projetos governamentais que venham a ser executados sem a participação social contida nas deliberações do Conselho encontram-se no limite da inconstitucionalidade.

Para melhor entendimento do potencial deliberativo do órgão, faz-se necessário retomar a dupla finalidade dos Conselhos de Direitos, ou seja: a) elaboração das políticas que assegurem o atendimento dos direitos da infância e adolescência, e b) o controle de execução dessas políticas.

Detalhando a primeira finalidade, Pontes Jr. (1993) afirma que todo projeto de governo que objetive prestar atendimento, mesmo que não exclusivamente a crianças e adolescentes, exige a aprovação do Conselho de Direitos; do contrário pode ser sustado por ocorrer inconstitucionalidade formal, por estar em desacordo com a Constituição Federal e com o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Duas ressalvas são necessárias: a primeira, que se tratam de projetos voltados para crianças e adolescentes, independente de classe social, raça, cor, sexo, todos sem distinção, que precisam ser apreciados e aprovados previamente pelo Conselho de Direitos. A segunda é que está se falando de aprovação e não elaboração de projetos, pois estes podem ser

elaborados por fontes diversas, mas se executados com recursos públicos, deverão ser submetidos à apreciação do Conselho, dado seu caráter deliberativo.

Na prática, para se inferir se inexistente a necessidade de certo projeto, que será executado com recursos públicos, ser ou não submetidos ao Conselho de Direitos, basta que se indague sobre os seus destinatários. Quer dizer, se o projeto atinge crianças e/ou jovens – mesmo que não exclusivamente – há necessidade de deliberação pelo Conselho antes de sua execução, sob pena de ser declarado inconstitucional. (PONTES JR., 1993, p. 21).

Referente à segunda finalidade, o autor ressalta que o Conselho de Direitos controla a política que formulou, jamais executa. Para que este poder de controle do Conselho seja possível não pode haver restrições, ou dificuldade de informações por parte do executivo, questões que vão além de colocar à disposição as contas públicas referentes a crianças e adolescentes – o que é constitucionalmente garantido a qualquer cidadão. O controle efetivo exige verificação de indicativos diversos, financeiro, político, pedagógico, legal, dentre outros.

Logicamente, para deliberar sobre políticas para infância e juventude, o Conselho precisa conhecer a realidade a partir de diagnósticos técnicos precisos da situação da infância e juventude na sua área geográfica de abrangência, para assim poder traçar diretrizes, formular e controlar políticas. Outras fontes também são de vital importância para conhecer se os direitos previstos no Estatuto estão sendo garantidos, destacando-se aqui os dados registrados nos Conselhos Tutelares e os indicativos resultantes das Conferências dos Direitos da Criança e do Adolescente, sendo estas o foco de estudo deste trabalho.

2 O PROCESSO E O PRODUTO DAS CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: A HISTÓRIA EM MOVIMENTO

“A memória é uma construção do futuro, mais do que do passado”

(Murilo Mendes)

2.1 ARTICULADOR DAS CONFERÊNCIAS: CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE FLORIANÓPOLIS

O Estatuto da Criança e do Adolescente em seu art. 88, I ratifica o processo de descentralização e municipalização elencados nos preceitos constitucionais, legitimando o município como espaço de formulação e controle de políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes.

Assim, na década de 1990, os protagonistas dos movimentos de luta por amparo legal aos direitos de crianças e adolescentes, reconhecidamente sujeitos de direitos e considerados como prioridade absoluta conforme artigos 204 e 227 da Constituição Federal, e no corpo do Estatuto da Criança e do Adolescente, tinham um novo caminho a percorrer: a efetivação e implementação da legislação. Tratando-se de necessidade primária, havia também que alcançar a implantação dos órgãos responsáveis pela formulação e controle de políticas públicas, neste caso, os Conselhos de Direitos.

Uma série de documentos internos do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Florianópolis e importantes trabalhos acadêmicos elaborados sobre o órgão registram sua história e mostram que logo após a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente já se iniciava no município um processo de articulação e mobilização para implantação do Conselho de Direitos na cidade¹⁶.

Já em outubro de 1990 foi formada uma comissão composta por representantes governamentais e não governamentais, cujo desafio era deflagrar um processo de mobilização junto às entidades para elaboração de anteprojeto de lei para definição da Política Municipal de Atendimento a Criança e ao Adolescente, dispendo inclusive sobre a instalação do Conselho de Direitos, do Fundo Municipal e do Conselho Tutelar. (SILVEIRA, 2004).

¹⁶ Para aprofundamento do processo histórico de implantação do CMDCA – Florianópolis, ler Espíndola (2002), Silveira (2004), Sampaio (2004) e Silva (2005).

O anteprojeto que dispunha sobre a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente foi entregue ao então Prefeito Municipal, Sr. Antônio Henrique Bulcão Viana, em 07 de agosto de 1991, para apreciação do Executivo e encaminhamento à Câmara de Vereadores. A tramitação foi longa e a aprovação da lei ocorreu somente em 15 de julho de 1992, passando Florianópolis a contar com a Lei 3.794/92 que dispõe “sobre a Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente no Município e dá Outras Providências”.

Estabeleceu-se o reconhecimento legal do Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, além da criação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, do Conselho Tutelar e do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. A lei dispunha também sobre a criação e nomeação de uma Comissão Provisória, com objetivo de coordenar o processo de eleição das organizações não-governamentais que iriam compor o CMDCA, bem como da instalação do Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Destaca-se como um marco histórico na busca pela democratização de políticas para infância e adolescência em Florianópolis a primeira Assembléia do Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, realizada no dia 12 de setembro de 1992, formalizando-se como espaço de mobilização das Entidades Não Governamentais de defesa de direitos de crianças e adolescentes. Nesta data, foram eleitas as seis Entidades Não Governamentais que passariam a representar as demais Entidades na composição da primeira gestão do CMDCA, juntamente com seis representações Governamentais, indicadas pelo Executivo, conforme previsão legal. Após três meses, ocorreu a instalação do Conselho, período que coincide com o final de gestão do então Prefeito Municipal, Sr. Antônio Henrique Bulcão Viana. (SILVEIRA, 2004).

Frente à transição de gestão do Executivo, devido à posse do novo Prefeito Municipal, Sr. Sérgio José Grando, a implantação do Conselho enfrentou dificuldades, retardando o início de suas atividades em decorrência da troca de representatividade governamental, necessária ao processo de instalação.

Somente no mês de abril de 1993 iniciam-se as atividades do CMDCA, sendo eleita a primeira Mesa Diretora e as prioridades de ações. Dentre elas destacaram-se a articulação e aprovação do Decreto 208/93, para regulamentação do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e a lei de criação dos Conselhos Tutelares – Lei 4.283/93, aprovada em dezembro de 1993.

Desde sua implantação até os dias atuais, o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente divide o espaço físico e estrutura administrativa com o Conselho Municipal de Assistência Social. Até o final de 2004, a Secretaria Executiva, à disposição dos dois Conselhos estava prevista apenas na Lei de criação do Conselho Municipal de Assistência Social, pois a lei que regulamentava o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente não fazia previsão desta estrutura de apoio técnico, o que dificultava significativamente a resolutividade dos trabalhos.

Este fato, dentre outros que se apresentaram no cotidiano do Conselho, impulsionaram o CMDCA a realizar estudos e apresentar sugestões de alteração da lei que dispõe sobre a política de atendimento a crianças e adolescentes. Alguns pontos mais inquietantes e motivadores do processo de alteração legal podem ser destacados:

- a) substituição de representações governamentais frente à incompatibilidade do perfil de algumas representações com a paridade prevista para composição dos Conselhos. Assim foi feita a solicitação de substituição de representações da Câmara de Vereadores e Procuradoria do Município, por representações da Fundação Municipal de Esportes e Fundação Franklin Cascaes, além da inclusão de representantes da Secretaria Municipal de Defesa do Cidadão;
- b) alteração na estrutura de gerencialmente do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, na busca de maior controle do CMDCA sobre o Fundo. O CMDCA solicitou alteração do repasse das atribuições que deveriam ser realizadas por uma Junta Administrativa, para o gestor do Fundo, já que a referida Junta não apresentou funcionalidade.
- c) criação de uma Secretaria Técnica para apoio técnico e administrativo ao CMDCA, composta por dois técnicos e um assistente administrativo.

Em maio de 2004, o CMDCA encaminhou para a então Prefeita Municipal, Sr^a Angela Regina Heinzen Amin Helou, o projeto de alteração da lei 3.794/93, o qual foi aprovado somente em dezembro de 2004. O Conselho passou então a contar com a Lei 6.565/04, que acatou todas as sugestões de alteração apontadas pelo órgão.

O CMDCA, desde sua criação e implantação, efetiva suas ações através de reuniões plenárias, instância máxima do Conselho, sendo este o palco legal e legítimo de deliberações. Também, quando necessário, através de reuniões de Mesa Diretora (composta pelas seguintes figuras: presidente, vice-presidente e secretário), para definição de ações mais

urgentes ou pontuais, devendo suas decisões serem levadas à reunião plenária para deliberações finais.

O CMDCA conta ainda com quatro Comissões Internas, compostas pelos próprios Conselheiros e colaboradores, que são responsáveis por estudo, análise e proposições de assuntos referentes a cada temática, devendo apresentar os resultados para votação em reunião plenária.

As principais atribuições de cada Comissão estão definidas conforme o Quadro a seguir:

Quadro 01: Atribuições das Comissões Internas do CMDCA

COMISSÃO	ATRIBUIÇÕES
COMISSÃO DE NORMAS E MONITORAMENTO	Analisar as documentações encaminhadas pelas entidades ou programas, com o intuito de efetivar o seu registro e a inscrição dos programas no CMDCA; proceder às visitas necessárias, a fim de verificar “ <i>in loco</i> ” as condições de atendimento das instituições; realizar os pareceres a serem apresentados em plenária, indicando a possibilidade ou não do registro / inscrição no Conselho; emitir os certificados de registro; propor resoluções para a normatização dos processos de registro e estudar e propor ações relativas à normatização do CMDCA.
COMISSÃO DE FINANÇAS	Discutir e encaminhar assuntos relativos à deliberação dos recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; participar da elaboração e proposição do “orçamento criança”; propor campanhas de captação de recursos através do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – FIA; analisar junto com a Comissão de Políticas, um plano de aplicação de recursos para o FIA a ser apresentado pelo Gestor e analisar a aplicação dos recursos captados pelo Fundo.
COMISSÃO DE POLÍTICAS E DIVULGAÇÃO	Planejar e coordenar as Conferências Municipais, os Seminários e as outras formas de publicização dos direitos de crianças e adolescentes; transformar os indicativos das Conferências / seminários em estratégias e propostas de ação; acompanhar a elaboração e a implementação do Plano Municipal para a Infância e Adolescência; propor planos para aplicação dos recursos do FIA; receber os relatórios estatísticos dos Conselhos Tutelares, subsidiando as deliberações do CMDCA; analisar e elaborar pareceres de projetos para o município considerando a sua inserção na Política da Infância e Juventude.
COMISSÃO DO CONSELHO	Receber e encaminhar assuntos relativos aos Conselhos Tutelares; organizar o Processo de Escolha dos Conselheiros Tutelares; mobilizar os programas Governamentais e as Organizações Não Governamentais para Processo de Escolha; receber e apurar as denúncias movidas em desfavor dos

TUTELAR

Conselheiros Tutelares; receber e providenciar encaminhamentos para os pleitos do Conselho Tutelar; viabilizar nomeação, férias, licenças, substituições de Conselheiros, através do Poder Executivo.

Fonte: Documentos CMDCA – Florianópolis.

Elaboração: Cristiane Claudino. Florianópolis – SC, 2007

Atualmente, o CMDCA se encontra em sua quinta gestão, e nessa trajetória histórica articulou e foi o grande responsável pela realização das cinco Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, três Conferências de Adolescentes e uma Conferência de Crianças, realizadas nos anos de 1996, 1999, 2001, 2003 e 2005. Momentos históricos e fundamentais, diria mesmo antológico – dado o vanguardismo que neles se encerra – ao processo de debate sobre a realidade da Política de Florianópolis para suas crianças e adolescentes, por congregar múltiplos atores políticos e cidadãos – aqui numa referência explícita a crianças, adolescentes e adultos – no esforço de produzir, avaliar e aperfeiçoar o Sistema de Garantia de Direitos dessa cidade.

2.2 CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Desde a década de 1990 o movimento nacional de defesa dos direitos da criança e do adolescente dedicado à criação de espaços democráticos de participação, fomentou a articulação de milhares de Conferências em cada nível de governo com uma periodicidade que não foi mais interrompida. As Conferências, com caráter episódico, são realizadas a cada dois anos, e se constituem em fóruns participativos de avaliação e proposições para efetivação da política pública de direitos para crianças e adolescentes.

Madeira (2006) afirma que o espaço das Conferências ultrapassa os limites de mera ação de conferir e avaliar políticas, ressaltando:

Poderíamos afirmar, ainda, que é um espaço criado para constituir um ato público, com momentos de aprofundamento de debate acerca de determinada política. Temos, contudo, o entendimento de que ela vai além, já que pode ser a expressão da realidade social, e se constituir como um instrumento de mobilização social em torno das expressões sociais. (MADEIRA, 2006, P. 46).

O CMDCA de Florianópolis, sintonizado com o movimento das Conferências, deflagrado nacionalmente, convocou e realizou nos anos de 1996, 1999, 2001, 2003 e 2005 as

Conferências Municipais do período, chamando atores diversos para discussão e avaliação da política de atendimento do público infanto-juvenil.

Constatou-se, durante o processo investigativo deste estudo, que de forma geral as Conferências Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente seguiram as diretrizes traçadas nos níveis nacional e estadual, articuladas pelas respectivas esferas conselhistas, acatando as temáticas propostas, bem como os objetivos. Verificou-se que todas as Conferências definiram temas e objetivos, com intuito de avaliar a efetivação e apontar caminhos para trajetória de garantia de direitos do público infanto-juvenil impressos nos preceitos legais da Constituição Federal e do Estatuto da Criança e do Adolescente.

A idealização por espaços participativos como as Conferências advém do processo de democratização iniciado na década de 1980, resgatando o que já foi afirmado antes, que a Constituição de 1988 estabeleceu como princípio a descentralização e municipalização de políticas públicas, bem como a participação dos segmentos envolvidos na sua formulação e controle.

Segundo Gohn (2002) e Dagnino (2002), a partir dessa década redefiniu-se a noção de cidadania e passou-se a almejar o reconhecimento de todos como sujeitos de direitos, incluindo o de participação na gestão pública, iniciando um processo de luta para construção de espaços públicos, tanto para discussão de temas excluídos da agenda pública, como de espaços de ampliação e democratização da gestão estatal. As Conferências Municipais acompanharam esse movimento, trazendo à cena novos atores para conferir a realidade de crianças e adolescentes em todo país.

A partir dos anos 1990 houve uma ampliação do quadro dos atores sociais e conseqüentemente a ampliação do campo de participação da sociedade civil. O estatuto de cidadania passa a ter mais reconhecimento, considerando que nas décadas de 1970 e 1980 já era foco de discussões políticas e apresentação das demandas sociais, mas só foi encampado na década posterior. A própria conjuntura nacional reúne vários e importantes acontecimentos: nesse cenário presenciamos os movimentos Diretas Já, pela Constituinte, pela inclusão das cláusulas sociais na Constituição Federal de 1988... O conceito de cidadania vai tomando força e espaços institucionais, como os Conselhos, previstos na Constituição Federal e que passam a incorporar o cenário nacional. Juntamente aos espaços institucionais foram fortalecidos espaços participativos da sociedade civil, como Fóruns Sociais Temáticos, Assembléias Permanentes e as Conferências; a meta passa a ser a democratização da gestão e da coisa pública. (GOHN, 2002).

Assim, considera-se apropriada a opção pela concepção gramsciana de sociedade civil para estudo dos Conselhos e das Conferências. Conforme já dito na seção anterior, Nogueira (2003) quando se reporta ao conceito gramsciano, afirma que os personagens que desenvolvem a trama das relações sociais dentro desta perspectiva, são atores dedicados a organizar hegemonias e conquistar o Estado, e também refere que:

Seus personagens típicos são atores do campo estatal em sentido amplo, que se dedicam a organizar hegemonias e a conquistar o Estado. Em decorrência, o Estado que corresponde a esta sociedade civil é um Estado que poderíamos chamar de Maximo: um Estado social radicalizado, democrático e participativo, que se opõe como dínamo da vida coletiva e parâmetro geral dos diversos interesses sociais, balizando-os, de algum modo compondo-os e, sobretudo, liberando-os para uma afirmação plena e não predatória. (NOGUEIRA, 2003, p. 222).

A sociedade civil, nesta concepção, é espaço de luta, governo e contestação, no qual se formam vontades coletivas. Dela partem projetos societários com perspectiva ética e política, e que dão vazão às questões públicas de forma articulada e não em um confronto estéril ao Estado. Para Nogueira (2003, p. 223) é a sociedade civil gramsciana democrático-radical¹⁷: “Nela, a política comanda; luta social e luta institucional caminham abraçadas, articulando-se a partir de uma estratégia de hegemonia”.

De acordo com este parâmetro conceitual, considera-se que as esferas conselhistas e conferencistas são, dentre outros, palco de encontro e de decisões e de participação da sociedade civil e sociedade política. É inegável que a década de 80 inaugurou a possibilidade de democratização do planejamento e gestão de políticas públicas, no bojo do processo de reconstrução do país, pós-ditadura militar. Assim, é freqüente o incentivo e a conclamação da participação da sociedade civil na crença de ser esse o caminho para unificação de interesses e idéias na busca de melhorias da vida coletiva. A nova conjuntura passou a desafiar a sociedade civil para participar de processos decisórios e de implementação de políticas sociais, tendo que assimilar a prática do controle social e de co-gestão nas diversas áreas.

¹⁷ Contrapõem-se ao modelo democrático-radical dois outros. O modelo de **sociedade civil liberal**, onde a luta social se dá através da competição, sem interferências do Estado. Neste caso, a sociedade civil é vista como um espaço fora do Estado e se contrapõe a ele. O Estado correspondente a este modelo é o intitulado de Estado Mínimo: “um Estado reduzido às funções de guarda da lei e da segurança, mais liberal e representativo que democrático e participativo.” (NOGUEIRA, 2003, p. 224). A outra idéia de sociedade civil trazida por NOGUEIRA (2003), a que ele denominou como uma variante da idéia de sociedade civil gramsciana e nem sempre distinta da sociedade civil liberal, é a **sociedade civil social**. Neste modelo a sociedade civil se põe como um espaço alternativo, não interage com o Estado nem com o Mercado, operam na fronteira destes. A sociedade civil se situa num espaço além da sociedade política, do Estado e do mercado. A política se faz presente, porém, a luta social se choca com a luta institucional, tornado difícil à efetivação da hegemonia.

Pode-se arriscar e até afirmar que o país ensaiou uma aproximação do processo de fortalecimento da sociedade civil, que, na visão gramsciana, é conhecida como teoria do Estado Ampliado.

Nesta conjuntura, os Conselhos imprimiram sua marca, sendo implantados em nível nacional e em grande escala nos Estados e Municípios, como foi o caso de Florianópolis. Apesar dos limites e obstáculos enfrentados cotidianamente, permanece a convicção de que são grandes instrumentos de democratização do poder e do Estado. O desafio está posto:

[...] o aspecto mais importante é a capacitação política, que permita a assimilação de uma cultura política democrática e valorize a participação da sociedade civil, reconhecendo a contribuição que as suas organizações podem trazer à democratização das esferas públicas. (TEIXEIRA, 2000, p. 117-118).

Assim, tornam-se necessários espaços, fomentados pelo Conselho, que garantam a participação na avaliação e definição de diretrizes da política de garantia de direitos para crianças e adolescentes. O Conselho de Direitos de Florianópolis articulou as Conferências Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, como referido anteriormente, pondo em marcha esse movimento, ao menos formalmente, na busca de espaços que viabilizassem a participação da sociedade civil na definição de políticas para infância e adolescência.

A descrição singularizada das Conferências, apresentada a seguir, obedece ao propósito de apresentar as informações detalhadas de todo o processo que as antecedeu, os atores nelas envolvidos, a dinâmica de articulação, os eixos norteadores e finalmente o que foi deliberado como indicativos para construção da Política de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes no Município de Florianópolis. Trata-se assim de contribuir para o registro histórico deste importante movimento social, bem como propiciar as reflexões relativas ao potencial político que pode ser acionado, em termos de defesa dos direitos, a partir das diretrizes políticas do Estatuto da Criança e do Adolescente.

2.2.1 O Processo de Organização e a Realização¹⁸

O CMDCA de Florianópolis, objetivando identificar necessidades e definir políticas na área da criança e do adolescente, para os anos 1997/1998, articulou a 1ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, num cenário de transição administrativa

¹⁸ **Fonte:** Documentos e relatórios das Conferências Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Atas das reuniões do CMDCA.

marcado pelos últimos meses de gestão municipal da coligação de partidos políticos composta pelo PPS, partido do então Prefeito Sr. Sérgio José Grando, o PT, partido do vice-Prefeito Afrânio Bopré, o PDT, o PC do B, o PSB e o PV.

A ação inicial do Conselho no processo de planejamento e articulação da 1ª Conferência foi a reorganização da Comissão Interna de Políticas Públicas que investiu na reelaboração do plano de trabalho, assumindo toda preparação e realização da Conferência.

Faz-se mister relacionar aqui a preocupação do CMDCA no processo de articulação e realização da 1ª Conferência, onde muitos esforços foram empreendidos no sentido de garantir os seguintes passos:

- a) apoio do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente - CEDCA e da UNICEF;
- b) presença de um Consultor da UNICEF na Conferência;
- c) elaboração de “documento preparatório” com dados e informações sobre a política existente na época e com propostas para apreciação na Conferência, encaminhados anteriormente para Organizações Governamentais - OGs e Organizações Não Governamentais - ONGs;
- d) contratação de assessoria para elaboração do “documento preparatório”;
- e) realização de dois seminários internos para preparação da Conferência, com a participação de consultor da UNICEF, Ministério Público e Conselhos Tutelares;
- f) realização de Encontro Preparatório com OGs e ONGs, para prévia discussão das políticas existentes e as propostas do CMDCA, a partir do documento elaborado.

Tantos esforços mostram o grau da importância dada à realização desta 1ª Conferência, levando mesmo a crer que o CMDCA a visualizava como um espaço positivo e de relevância política propositiva.

Esta Conferência, realizada nos dias 04, 05 e 06 de novembro de 1996, no auditório do Ministério Público de Santa Catarina, contou com a participação de 38 ONGs, 18 OGs, registrando-se ainda a presença de representantes do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, Ministério Público de Santa Catarina, Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Palhoça – CMDCA – Palhoça, Conselhos Tutelares de Florianópolis e Palhoça, Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC e Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. O evento teve como tema: **“A Formulação de Políticas para Infância e Adolescência de Florianópolis”**.

O princípio geral da Conferência, então definido, foi a articulação de ações entre a sociedade civil e poder público, na busca da garantia dos direitos preconizados no Estatuto da Criança e do Adolescente¹⁹ e na Política Municipal de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente no Município. Dentre outros, teve como objetivo a ampla divulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente e a descentralização de ações utilizando a rede de serviços das comunidades, definindo prioridades a partir das necessidades locais, com apoio aos profissionais que atuam na área e ainda a participação de crianças no processo de elaboração de ações voltadas às mesmas.

Seus eixos temáticos foram definidos a partir da avaliação da atuação do CMDCA em anos anteriores, resultando na definição de: políticas de saúde, habitação, educação, lazer, esporte, cultura e assistência social e Conselho Tutelar. Após discussão nos grupos de trabalhos, foram aprovados na assembléia final, 67 indicativos.

Ao estudar o processo de organização e realização desta que é a primeira de todas, constatou-se que o CMDCA conseguiu, com êxito, planejar e articular uma primeira, histórica e expressiva Conferência. Através dela, conseguiu expressar seu compromisso em transformar o palco de deliberações de políticas públicas para crianças e adolescentes em Florianópolis em espaços mais plurais e ampliados de discussões, finalmente influenciados pelos movimentos democratizantes que envolviam o país na década de 1990.

Em relação a esta Conferência destaca-se a realização do evento em si. O CMDCA propôs uma renovada forma de diagnosticar e planejar políticas de atenção a crianças e adolescentes em Florianópolis, envolvendo vários atores neste processo. É preciso citar esta nova forma pensada por um Conselho na sua primeira gestão de funcionamento, que vivenciava um processo de reconhecimento e construção de identidade do órgão. Era o novo, o desconhecido, apresentando-se para dividir decisões com a esfera governamental.

Pode-se constatar que a partir de então, Florianópolis fez parte de todos os movimentos conferencistas deflagrados pelo CONANDA, incluindo-se no cenário nacional, no que se refere a realização de Conferências Municipais.

Passados três anos sob o mesmo cenário municipal de administração pública da 1ª Conferência, ou seja, na gestão da então Prefeita Srª Angela Regina Heinzen Amin Helou do PP, o CMDCA, atendendo o chamado do CONANDA, deflagra o processo de organização da 2ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e, desta vez, a 1ª Conferência de Crianças e Adolescentes.

¹⁹ Lei 8069/90, desdobrada no município pela lei 3.794/92.

Estudando os processos de organização da anterior e desta segunda conferência, foi possível verificar que o CMDCA demonstrou reconhecer a necessidade de se possuir diagnósticos sobre a realidade de crianças e adolescentes, para poder avaliá-la. Assim, no contexto das reuniões plenárias, o Conselho definiu pela eleição das comissões temática e de organização, composta pelos próprios Conselheiros, com objetivo de pensar estratégias para elaboração dos diagnósticos referidos anteriormente e para a realização da nova Conferência. Além destas, também foram formadas três comissões especiais: trabalho em rede, medidas sócio-educativas e de indicadores, com objetivo de discutir e encaminhar as demandas emergentes, bem como buscar informações e dados para servirem como subsídios ao evento que se aproximava.

No processo de articulação da 2ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e da 1ª Conferência de Crianças e Adolescentes, os conselheiros deliberaram pela contratação de dois técnicos para assessoria²⁰ de todo processo de organização, realização e relatoria. Para a realização do diagnóstico, foi adotado o “Instrumental de Avaliação e Gestão das Políticas Públicas no Âmbito Municipal”, recomendado pelo CONANDA, preenchido conjuntamente com diversos órgãos, secretarias e programas, objetivando traçar um cenário das políticas públicas para crianças e adolescentes e produzir propostas de políticas.

O relatório da 2ª Conferência registra sua história, informando que foi realizada nos dias 29 e 30 de setembro de 1999, no auditório do Ministério Público, com a presença de 33 Organizações Não Governamentais - ONGs e 60 Organizações Governamentais - OGs²¹, Conselho Municipal de Entorpecentes - COMEN, Conselho Tutelar, Fórum Municipal Pelo Fim da Violência e Exploração Sexual Infância Juvenil - FMPFVESIF, Ordem dos Advogados do Brasil – OAB/SC, Promotoria da Infância, Universidade do Sul de Santa Catarina – UNISUL e Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. A Conferência teve como tema: **“Uma Década de História Rumo ao Segundo Milênio”**.

A 2ª Conferência traçou como objetivos²² gerais: a) proporcionar discussão sobre as políticas sociais básicas de educação, saúde e assistência social dentre outras existentes e a relação desta com a realidade do Município; b) deliberar sobre as diretrizes e políticas para infância e adolescência no Município; c) definir área prioritária de atendimento a crianças e adolescentes, apontando políticas para as mesmas; d) referendar os delegados do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, Conselhos Tutelares e representantes de Entidades de

²⁰ Foram Assessores da 2ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente Valdemir Martins de Oliveira e Célio Wanderlei Moraes, ambos assessores na área da Infância e Juventude e membros do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua.

²¹ Destaca-se que, de 60 representações governamentais, 55 referem-se a escolas das Redes Municipal e Estadual

²² Retirado na íntegra do relatório da 2ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

atendimento para a Conferência Regional; e) discutir o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente.

A proposta metodológica centrou-se na análise dos dados coletados pelo instrumento indicado pelo CONANDA, comparados aos indicativos da anterior, realizada em 1996. A dinâmica se efetivou através de trabalhos em grupos com deliberações na assembléia final. Os eixos temáticos seguiram a mesma definição daquela, ou seja, políticas de saúde, habitação, educação, lazer, esporte, cultura e assistência social e Conselho Tutelar, acrescida de mais uma área específica para o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

As assembléias finais da 2ª Conferência dos adultos e da 1ª Conferência de crianças e adolescentes aprovaram respectivamente 97 e 52 indicativos, totalizando 149 indicativos para subsidiarem as ações do CMDCA.

Importante registrar que durante o processo de estudo dos indicativos aprovados pelos adultos, pode-se constatar que a grande maioria dos indicativos da 2ª Conferência é mera repetição daqueles resultantes da 1ª Conferência, alguns outros apresentando alterações mínimas de redação e uma quantidade muito reduzida de indicativos realmente novos.

Tais constatações levam a pensar que de 1996 a 1999 a avaliação da Política Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente no município de Florianópolis foi pautada nas mesmas lacunas de anos anteriores e que, provavelmente, passados três anos, foram ínfimas as alterações nas políticas sociais voltadas para o público infanto-juvenil.

Imprimindo novos rumos e avanço político e histórico, o processo municipal conferencista de 1999 apresenta um diferencial, trazendo crianças e adolescentes para debater o Sistema de Garantia de Direitos no Município de Florianópolis, permitindo a participação, discussão e deliberação sobre questões pertinentes aos maiores interessados, estimulando assim o protagonismo juvenil. Assim, o CMDCA realizou no dia 26 de outubro de 1999, no auditório do Instituto Estadual de Educação, a 1ª Conferência Municipal de Crianças e Adolescentes, marcada pela presença de 160 participantes, com idade entre 11 e 17 anos, representantes de 58 escolas da rede municipal, estadual e particular.

A abordagem grupal também foi adotada para trabalhar com as crianças e adolescentes, sob coordenação de educadores, com linguagem apropriada para aquele público-alvo. O processo de discussão e deliberação dos indicativos da 1ª Conferência de Crianças e Adolescentes pautou-se nos eixos referentes à política de educação, esporte e lazer, cultura e saúde.

Ao analisar o processo de planejamento e realização da 1ª e 2ª Conferências e da 1ª Conferência de Crianças e Adolescentes, é notória a conquista e o avanço político do

CMDCA, que deflagrou uma ampliação do espaço democrático na cidade com a realização desta 1ª Conferência de Crianças e Adolescentes, na qual a participação dos mesmos debatendo seus próprios direitos (e deveres) é merecedora de especial destaque.

Em termos democráticos, este movimento garantiu dois grandes feitos. Primeiramente, oportunizou a este público, nunca antes ouvido politicamente, espaço para pensar, conferir, propor e falar sobre a realidade Municipal que os afeta diretamente. Um segundo mérito foi referente à relevância pedagógica da ação participativa, ou seja, aprender a participar participando.

Urge fazer a defesa da participação ativa da cidadania, não enquanto uma fantasia utópica e perigosa como pensam os “contemporâneos” nos termos de Pateman (1992). A autora aprofunda a reflexão sobre o caráter educativo da participação.

A convocação de crianças e adolescentes para fóruns participativos e de debates, como as Conferências, tem como pano de fundo a relevância de um processo pedagógico. Repousa aqui uma das principais funções da democracia participativa: a função educativa. Inexiste problema na estabilidade de um sistema participativo “ele se auto-sustenta por meio do impacto educativo do processo participativo”, como cita Pateman (1992, p. 61).

A sustentabilidade da democracia participativa concentra-se na idéia de que a participação tem uma função essencial de pedagogia crítica. Este caráter pedagógico da participação pressupõe o desenvolvimento, no indivíduo, de alguns atributos psicológicos e culturais que, sendo resultantes da participação, ao mesmo tempo orientam-no e o fortalecem.

Para garantia do processo pedagógico participativo de crianças e adolescentes é preciso, inclusive, a ampliação das lentes na leitura e compreensão do Estatuto da Criança e do Adolescente, para além de mera “Alteração no Panorama legal”²³. É definitivamente necessário que em todos os contextos e sob todos os ângulos, crianças e adolescentes sejam tratados como prioridade absoluta, em condição peculiar de desenvolvimento e como sujeitos de direitos, inclusive com direito à fala e de serem ouvidos pelos seus pares e pelos adultos. É tempo de rompimento de uma sociedade adultocêntrica. De acordo com Volpi (2000, p. 29):

[...] não é possível defender alguém que não existe dentro da sociedade, alguém que é futuro, alguém que ainda vai ser, que está crescendo, e que um dia vai ser alguém. Então, o primeiro grande embate foi denunciar este mito da incapacidade da infância [...].

²³ Expressão utilizada por Volpi (2000,p.28)

Infelizmente, a participação de crianças e adolescentes nas Conferências não se tornou regra, na medida em que a 3ª Conferência não conseguiu dar continuidade a esse processo. Realizada após dois anos, em 2001, o CMDCA não trouxe crianças e adolescentes para o espaço conferencista. Fato este contraditório, questionável, quando analisado dentro de todo contexto organizacional que constitui o 3º capítulo desta história.

Constata-se agora a preocupação do Conselho em ampliar o espaço democrático da Conferência, inovando com uma metodologia de articulação descentralizada, chamando atores diversos para avaliar a realidade municipal em que se encontravam crianças e adolescentes. É até possível arriscar afirmando que este foi um dos processos de organização de Conferência mais participativo, embora o CMDCA, desta vez, tenha deixado fora deste processo os maiores interessados, ou seja, as crianças e os adolescentes.

Não obstante, a 3ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente foi planejada e articulada pelo CMDCA num processo de construção coletiva, envolvendo vários atores do Sistema de Garantia de Direitos, desenvolvendo atividades desde o início de 2001. Com apoio de assessoria²⁴, o CMDCA deliberou que esta Conferência englobaria uma proposta de construção da Política de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.

A primeira ação foi a realização de Encontro de Formação e Planejamento de Políticas para detalhamento do processo conferencista de 2001. Como ponto de partida, decidiu-se pelo estudo dos direitos previstos legalmente para todas as crianças e adolescentes, ou seja, os treze previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente, a saber: capítulo I: vida e saúde; capítulo II: liberdade, respeito e dignidade; capítulo III: convivência familiar e comunitária; capítulo IV: educação, cultura, esporte e lazer; capítulo V: profissionalização e proteção ao trabalho. Somados ao direito à assistência social, previsto na Lei Orgânica de Assistência Social.

O CMDCA adotou um quadro da abrangência para cada bloco de direitos, o qual serviu para subsidiar os demais trabalhos:

Quadro 02: Abrangência de Direitos

EIXOS DE DIREITOS	ABRANGÊNCIA
VIDA, SAÚDE E	Proteção à gestante; educação para maternidade; preservação ambiental; combate à mortalidade infantil; saúde preventiva; prioridade de atendimento à criança e ao adolescente na rede de serviços; cobertura vacinal; educação sanitária; acesso à rede de esgoto e água tratada; combate e tratamento ao abuso de drogas (lícitas ou ilícitas);

²⁴ Foi contratado como assessor Célio Vanderlei Moraes – Psicólogo, Mestre em Sociologia Política/UFSC, ex-conselheiro do CMDCA/CONANDA/CNAS, Militante do Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua – MNMMR.

ALIMENTAÇÃO	saúde bucal; garantia de fornecimento de medicamentos à criança e ao adolescente; combate à desnutrição, fornecimento de alimentação básica e especial a quem dela necessite.
EDUCAÇÃO E PROFISSIONALIZAÇÃO	Ensino Fundamental; Ensino Médio; Educação Infantil e Educação para Portadores de Necessidades Especiais; educação para a cidadania (qualidade do ensino, educação para os direitos); combate à evasão e repetência; educação supletiva para jovens; acessibilidade à escola (transporte); incentivo e apoio à organização estudantil; qualificação e valorização dos profissionais da educação; participação da comunidade na escola – associação de pais e professores (APPs); atendimento sócio-educativo (extra-escola); educação integral; cursos profissionalizantes adequados ao contexto local; diagnóstico e combate ao trabalho infantil; proteção dos adolescentes no mercado de trabalho; programas fundamentados no trabalho educativo.
CULTURA ESPORTE E LAZER	Resgate e valorização de práticas culturais locais; incentivo à prática artística; promoção de eventos, espetáculos públicos e programação rádio-televisivas adequada às diferentes faixas etárias; respeito aos valores culturais, históricos e artísticos gerando liberdade de criação e acesso às fontes de cultura; incentivo à permanência de adolescentes em meio rural; integração de meios específicos (pesca, rural, urbano); bibliotecas; acesso às novas tecnologias; temática de gênero; inclusão de atividades culturais na jornada ampliada; política pública de prática esportiva; acessibilidade a espaços programações; construção de espaços para a prática esportiva; atividades esportivas comunitárias (populares); apoio e recursos para eventos esportivos; esporte no atendimento sócio-educativo (jornada ampliada); qualidade de educação física escolar (integrada); espaços públicos adequados para lazer em diferentes faixas etárias (parques e praças); programação de lazer; profissionais qualificados para o lazer; espaços privados (condomínios e outros) adequados ao lazer.
CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA	Serviço de orientação e apoio sócio-familiar; incentivo à guarda e adoção; exame de DNA; combate ao abuso e violência em ambiente doméstico; serviços de localização de desaparecidos (pais e filhos); orientação para erradicação do trabalho infantil; colocação em família substituta (desabrigoamento); incentivo à organização comunitária; apoio à criação de espaços e atividades comunitárias; atendimento sócio-educativo aos autores de ato infracional; incentivo à participação em conselhos, fóruns e outros espaços; participação da comunidade em medidas sócio-educativas.
ASSISTÊNCIA SOCIAL	Programa de renda mínima; assistência emergencial; orientação e apoio sócio-familiar; apoio sócio educativo em meio aberto; colocação familiar; abrigo; liberdade assistida; semiliberdade; internação; trabalho e geração de renda para os pais; acolhimento e atendimento aos meninos e meninas que estão nas ruas (trabalho sobre o projeto de vida destes); acolhimento e apoio às vítimas de violência; qualificação dos profissionais da assistência social.
LIBERDADE RESPEITO E DIGNIDADE	Adequação de espaços e prédios para Pessoas Portadoras de Deficiência, acolhida a migrantes, combate ao tráfico de drogas e controle da comercialização de substâncias entorpecentes; protagonismo infanto-juvenil, apoio à organização estudantil; combate a todo tipo de discriminação (racial, econômica, orientação sexual, cultural, etc.), mutirão de registros de nascimento, documentação para adolescentes, capacitação adequada para profissionais relacionados

com a criança e o adolescente infrator (policiais, promotores, juízes, educadores de programas sócio-educativos, etc.); Segurança Pública (combate a acidentes, violência, etc.); programa de habitação popular e urbanização de área de moradia popular; incentivo à auto-regulamentação dos meios de comunicação; A dignidade envolve todos os demais direitos.

Fonte: Material de organização da 3ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

Elaboração: Cristiane Claudino. Florianópolis – SC, 2007

Os Direitos foram agrupados em seis eixos, cada qual sob a responsabilidade de uma comissão de conselheiros, culminando num processo denominado de Plenárias Temáticas. Estas, por sua vez, foram assembléias ampliadas do Conselho Municipal, nas quais os órgãos e entidades apresentaram suas ações de acordo com o eixo de direitos. Foram encaminhados convites aos diversos espaços e organismos que compõem o Sistema de Garantia de Direitos para que, juntamente com os conselheiros, iniciassem o processo de avaliação da política municipal de atenção a crianças e adolescentes e tomassem decisões sobre a questão visando à completude do direito através de medidas político-administrativas, tais como as resoluções.

Nesse sentido realizaram-se as seguintes Plenárias Temáticas:

- a) Vida, Saúde e Alimentação – 17 de abril de 2001
- b) Convivência Familiar e Comunitária – 03 de maio de 2001
- c) Educação e Profissionalização – 17 de maio de 2001
- d) Esporte, Cultura e Lazer – 12 de junho de 2001
- e) Assistência Social – 22 de junho de 2001
- f) Liberdade, Respeito e Dignidade – 03 de julho de 2001

Resultaram das Plenárias Temáticas 54 Resoluções²⁵ do Conselho Municipal, encaminhadas aos respectivos responsáveis pelas efetivações das ações e serviços a serem implementados. Finalizando o processo das Plenárias Temáticas, todas as Resoluções construídas durante os eventos foram apresentadas na 3ª Conferência Municipal, levantando-se a possibilidade de indicação de novas resoluções que se fizessem necessárias para efetivação de uma Política de Garantia de Direitos para Crianças e Adolescentes no Município de Florianópolis.

²⁵ Ao final apresenta-se quadro-resumo das 54 resoluções. Anexo A

Foi deflagrado o processo de realização de mais uma Conferência, atendendo o proposto pelo CONANDA. Para tanto, o CMDCA convocou, juntamente com a Prefeita Municipal Angela Regina Heinzen Amin Helou, a 3ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, realizada nos dias 26 e 27 de julho de 2001 no Instituto Estadual de Educação. Registraram presença 31 ONGs e 19 OGs, Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselhos Tutelares Ilha e Continente, Conselho Municipal de Entorpecentes, Universidade do Estado de Santa Catarina / Núcleo da Criança e do Adolescente – UDESC/NUCA, Universidade Federal de Santa Catarina / Programa de Pós Graduação em Educação – UFSC/PPGE, Fórum Municipal Pelo Fim da Violência e Exploração Sexual Infanto-Juvenil. Definiu-se como tema: “**Garantindo Direitos, Prevenindo Violência**”. A 3ª Conferência projetou os seguintes objetivos²⁶:

- a) **Geral** – discutir, avaliar e conferir as ações voltadas à Infância e Adolescência em Florianópolis, com vistas à construção de uma *Política de Não Violência*.
- b) **Específicos** – conferir a implementação dos direitos previstos na Constituição Federal, no Estatuto da Criança e do Adolescente e na Lei Orgânica de Assistência Social, avaliar as ações do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; propor alternativas para Garantia de Direitos e construção da paz.

Seguindo o processo das Plenárias Temáticas, a 3ª Conferência definiu como eixos temáticos de discussões e deliberações os seguintes agrupamentos de direitos: Vida, saúde e alimentação; educação e profissionalização; cultura, esporte e lazer; convivência familiar e comunitária; assistência social; liberdade, respeito e dignidade. Após dois dias de trabalho em grupos centrados nos eixos descritos, foram aprovados em assembléia geral da 3ª Conferência um total de 82 indicativos.

O processo preparatório desta Conferência, comparado aos anteriores, conseguiu feitos inéditos na forma de avaliar e propor a política de atenção a criança e adolescentes. Dentre outras conquistas destacam-se: a realização de seis Plenárias Temáticas para discussão e indicação de lacunas, no que se refere à garantia dos direitos previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente e na Lei Orgânica da Assistência Social. Com relação aos temas pode-se relacionar: vida saúde e alimentação; convivência familiar e comunitária; educação e profissionalização; esporte, cultura e lazer; assistência social e liberdade, respeito e dignidade.

²⁶ Retirado na íntegra dos documentos da 3ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Ao planejar e deflagrar este processo, com apoio de assessoria, o CMDCA demonstrou entender a exigência de intersetorialidade para o cumprimento do princípio da proteção integral e da prioridade absoluta previsto no Estatuto, ou seja, que criança e adolescente não são exclusividades de uma única política pública. Neste aspecto reside o caráter que o difere dos demais Conselhos. Para Moraes (1999, p. 120),

Trata-se de uma responsabilidade transversal, em relação às políticas setoriais ou, se preferirmos, uma responsabilidade intersetorial. Educação, saúde, cultura, meio ambiente, habitação, economia, transporte, urbanismo, segurança pública, comunicação, etc.. Em cada política especificamente o público infanto-juvenil deve ser absolutamente priorizado e a ele reservada a proteção integral [...].

A partir deste entendimento, o CMDCA precisa demonstrar grande poder de articulação com Sistema de Garantia de Direitos, pois a ele cabe a responsabilidade de formulação, proposição, controle e avaliação de todas as políticas afetas a crianças e adolescentes. Para tanto, não há outro caminho: é necessária a criação de mecanismos e estratégias que garantam ações coletivas, onde os atores das diferentes políticas estejam, juntamente com o Conselho de Direitos, construindo a política de garantia de direitos de crianças e adolescentes. As Plenárias Temáticas efetivamente caminharam nessa direção.

Frente à experiência positiva de organização da 3ª Conferência numa proposição descentralizada e mais participativa, o CMDCA, segue esta mesma lógica para planejar o processo de organização da Conferência seguinte.

Para realizar a 4ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e a 2ª Conferência de Adolescentes, o CMDCA articulou várias ações, iniciando com reuniões internas, levantamento de dados junto às Secretarias, Fundações Municipais e buscando o envolvimento de Organizações Não Governamentais e Conselhos Tutelares no processo.

Com objetivo de deflagrar um processo participativo, foram realizadas seis Pré-Conferências nas diversas regiões do Município, tendo como parceiro o Departamento de Serviço Social/UFSC através dos estudantes do Programa Especial de Treinamento - PET, e do Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente no processo de mobilização para as Pré-Conferências. A metodologia desenvolvida para as Pré-Conferências, para a 4ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e a 2ª Conferência de Adolescentes, foi orientada pelo Centro Cultural Escrava Anastácia – Projeto Travessia.

Ao idealizar as pré-conferências, o CMDCA teve como objetivo maior buscar o envolvimento de todos em luta pela efetivação de direitos de crianças e adolescentes, e ainda:

- a) Mobilizar a sociedade civil pela articulação de atividades pedagógicas que promovam reflexão e participação de crianças, adolescentes e educadores na 4ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- b) Contextualizar as Conferências: Municipal, Regional, Estadual e Nacional, tornando claro seus objetivos, significados e importância para a conquista e manutenção dos direitos;
- c) Situar o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Pacto pela Paz, como pano de fundo da Conferência e guia de reflexão para construção de atividades de aprendizagem a serem desenvolvidas com crianças e adolescentes;
- d) Motivar os adolescentes para que tragam para as Conferências os indicativos que reflitam, de acordo com a realidade de cada comunidade, suas necessidades no tocante ao Estatuto da Criança e do Adolescente.

Neste processo, o CMDCA demonstrou ter clareza da necessidade das articulações diversas que se faz necessária para conferir a realidade de crianças e adolescentes. Demonstrando a maturidade de quem já realizou três Conferências, o Conselho desenvolveu ações descentralizadas, com objetivo de levar esclarecimento sobre as diretrizes do Estatuto da Criança e Adolescente e do papel do Conselho Municipal. Buscou ainda garantir que a Conferência contasse com representação de adultos e adolescentes provenientes das diversas regiões do Município.

Em novembro de 2001, o CONANDA realizou a 4ª Conferência Nacional dos Direitos das Crianças e Adolescentes, abraçando indicativos de todo país. Assim, elegeu como pano de fundo das discussões, no biênio 2002/2003, o tema: “**Pacto Pela Paz – Uma Construção Possível**”.

Seguindo esta diretriz, os Estados e Municípios realizaram suas Conferências no ano de 2003. Nessa direção, O CMDCA, assim como na Conferência anterior, convocou juntamente com a Prefeita Municipal Srª Angela Regina Heinzen Amin Helou, a 4ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e a 2ª Conferência de Adolescentes. Realizadas nos dias 14 e 15 de agosto, no Hotel Canto da Ilha, fizeram-se presentes na 4ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e 2ª Conferência de Adolescentes 40 ONGs e 60 OGS²⁷, Ministério Público de Santa Catarina e da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC/ PET/NECAD/ Colégio de Aplicação,

²⁷ Destaca-se que, de 60 representações governamentais, 34 referem-se a escolas das Redes Municipal e Estadual.

Conselhos Estadual e Municipal de Assistência Social e Conselho Municipal de Educação, Conselhos Tutelares Ilha e Continente. Registrou-se a participação de 100 adolescentes.

Com base nas diretrizes gerais estabelecidas pelo CONANDA foram definidos os objetivos²⁸ da 4ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e 2ª Conferência de Adolescentes:

- α) **Geral** – Discutir, avaliar e conferir as ações voltadas à infância e adolescência em Florianópolis, em especial ao que se refere aos eixos temáticos do “Pacto Pela Paz - Uma Construção Possível”.
- β) **Específicos:** Refletir sobre as práticas sociais, políticas, culturais e econômicas que se articulam com base na Lei Federal 8.069/90 (Estatuto da Criança e Adolescente); contribuir para a garantia e manutenção dos direitos da criança e do adolescente, através da elaboração de indicativos considerados por todos os agentes sociais envolvidos (crianças, adolescentes, adultos), como sendo os mais apropriados para uma vida de mais dignidade e qualidade; despertar interesse e criticidade, dando visibilidade séria e responsável sobre a realidade das crianças e dos adolescentes no contexto atual da cidade de Florianópolis; avaliar as propostas das conferências anteriores na sua relação com projetos e programas representados junto ao poder público. Promover oficinas temáticas com adolescentes, com base no Estatuto da Criança e do Adolescente e nas Propostas Aprovadas na IV Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Pacto pela Paz; gerar debate, entre os diversos setores da sociedade civil (representada por adolescentes e adultos), analisando criticamente a realidade, a fim de obter propostas de ação, via indicativos; sistematizar, socializar (democratizando), todo conhecimento produzido, através de relatórios, folders explicativos, cartilhas, outros.

A 4ª Conferência, em conjunto com o tema principal, definiu os eixos temáticos para discussão, quais sejam: assistência Social e Saúde; educação, cultura, esporte e lazer; proteção especial (violência sexual, trabalho infantil e abrigos); medidas sócio-educativas; mecanismos de exigibilidade de direitos / Conselho de direitos / Conselhos Tutelares e Fundos / meios de comunicação. Em Santa Catarina, as Conferências Municipais incluíram na pauta uma discussão referente às entidades que desenvolvem programas em regime de abrigo, acatando recomendação do CEDCA.

²⁸ Retirado na íntegra dos documentos da 4ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e 2ª Conferência de Adolescentes.

No que se refere à 2ª Conferência de Adolescentes, a metodologia pautou-se em oficinas de artes inter-relacionadas aos eixos temáticos, mediadas por arte-educadores que se dividiram em cinco grupos de trabalho:

- a) Violência e Paz – Oficina de Artes Plásticas. - Conteúdos: Proteção especial, abrigo, medidas sócio-educativas e educação.
- b) Trabalho Infantil: Avanços e Retrocessos – Oficina de Circo. - Conteúdos: Trabalho infantil, educação, cultura, esporte e lazer.
- c) Sexualidade e Adolescência – Oficina de Artes Plásticas. - Conteúdos: Violência sexual, Assistência Social e Saúde.
- d) Conhecendo o Estatuto da Criança e do Adolescente: Direitos e Deveres – Oficina de Música. - Conteúdos: Exploração geral do Estatuto enquanto Lei Federal, mecanismos de exigibilidade de direitos, Conselho de direitos, Conselhos Tutelares e Fundos.
- e) Imagens Construídas: Os Meios de Comunicação – Oficina de Teatro - Conteúdos: Meios de comunicação: mídias em geral (rádio, TV, jornal e revistas, entre outras) e as imagens da criança e do adolescente que estamos construindo culturalmente.

A 4ª Conferência e 2ª de Adolescentes, na totalidade, apresentaram alguns pontos que merecem destaque, tanto pelo aspecto repetitivo de ações das Conferências anteriores, quanto pelos inovadores, que mostraram ações pertinentes ao papel deliberativo e controlador previstos legalmente como atribuições do Conselho.

Importante ressaltar a dinâmica que antecedeu e articulou esta 4ª Conferência e 2ª Conferência de Adolescentes que envolveu os alunos do PET – curso de Serviço Social/UFSC, o Fórum DCA com a contratação de assessoria, resultando na realização das Pré-Conferências. Estas, pelo fato de terem sido realizadas nas diferentes regiões do município, acabaram por resultar em espaços de divulgação do CMDCA e das Conferências, bem como de discussões, levantamento de demandas e garantia de participações regionalizadas.

O grande número de representações presentes nas Conferências certamente foi resultado da mobilização desenvolvida nas Pré-Conferências. Registraram presença 40 ONGs e 60 OGs, Ministério Público de Santa Catarina, Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC/ PET/NECAD/, Colégio de Aplicação, Conselhos Estadual e Municipal de Assistência Social, Conselho Municipal de Educação, Conselhos Tutelares Ilha e Continente. Registrou-se a participação de 100 adolescentes das diferentes regiões do Município. A positividade

frente às participações citadas pode ser ressaltada tanto pelo aspecto quantitativo, traduzido no grande número de presenças, quanto pela pluralidade destas mesmas representações. Logicamente tem destaque especial a participação dos adolescentes, com todos os méritos do que isso significa, quando se idealiza processos pedagógicos de construção da cidadania.

É preciso analisar as Conferências como espaço onde a sociedade civil emergente pode se afirmar politicamente. Nas palavras de Telles (1997), pensar a participação como uma invenção histórica (e política) requer espaços públicos democráticos, para que as pluralidades das opiniões sejam expressas, pois os encontros não podem se limitar a contatos de observação mútua, mas nutridos pela liberdade comunicativa que uns concedem aos outros, movimentando-se num espaço público, constituído sobretudo através da linguagem. Nestes espaços “os conflitos ganham visibilidade e as diferenças se representam nas razões que constroem os critérios de validade e legitimidade de interesses e aspirações defendidos como direitos”. (TELLES, 1994, p.101).

Neste sentido, espaços como as Conferências e os Conselhos podem e devem ser legítimos espaços de construção de hegemonias e consensos e participação plural, nos quais os atores do governo e da sociedade civil, juntos, avaliam, discutem e apontam proposições para garantia de direitos a crianças e adolescentes.

Passam-se dois anos, sem grandes novidades. Uma delas é a mudança na legenda partidária à frente da Prefeitura Municipal. Neste novo cenário da realidade local o Conselho, seguindo orientação do CONANDA, inicia o processo de realização da 5ª Conferência.

Seguindo a experiência positiva da Conferência anterior, o CMDCA idealizou um processo organizativo marcado pela descentralização e a participação. Participação esta que também resgata o princípio do protagonismo juvenil deflagrado na 2ª Conferência, trazendo novamente adolescentes para o espaço conferencista.

Ao realizar seu planejamento do primeiro semestre 2005, data que coincidiria com o término do mandato da 4ª gestão, definiu os termos de realização da 5ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Juntando ação às palavras, o Conselho de Direitos articulou inúmeras ações realizando assim diversas Pré-Conferências.

Esta Conferência, que contou com a participação de crianças, adolescentes, adultos, teve como resultado final de todo processo a construção do **Plano Municipal de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente**. Para tanto deliberou-se pela contratação temporária

de três técnicos: dois para auxiliarem a Secretaria Executiva do CMDCA e o terceiro como Assessor Técnico²⁹.

Cabe ressaltar, entretanto, que este processo foi iniciado, mas não concluído. Realizou-se apenas um encontro com vários atores sociais, cujo objetivo era de sensibilização para realização das Pré-Conferências e da Conferência em si, objetivando articular e agendar os encontros nas diversas regiões do Município.

Frente às inúmeras divergências entre o CMDCA e a Secretária Municipal da Criança, Adolescente, Idoso e Desenvolvimento Social, Gestora do FIA, o processo inicialmente deflagrado pelo CMDCA foi desconstruído. As leituras das atas apontam defesas divergentes: por um lado, a alegação da Gestora do Fundo de que o Conselho não cumpriu os trâmites legais previstos, a exemplo de licitação para contratação de assessoria, por outro, os Conselheiros, defendendo que os parâmetros legais foram seguidos, mas que as deliberações do CMDCA não foram respeitadas nem acatadas pelo Poder Público.

Outro fato que dificultou a continuidade do processo anteriormente planejado foi a alteração do quadro de conselheiros governamentais, consequência da mudança de gestão do Executivo Municipal. Os novos foram empossados num contexto em que a organização da 5ª Conferência já havia sido iniciada, salientando que a grande maioria dos novos conselheiros indicados desconhecia o processo conferencista e até mesmo as atribuições do CMDCA.

Frente aos entraves descritos, a organização da 5ª Conferência traçou outro caminho. Os técnicos contratados anteriormente foram dispensados, as Pré-Conferências não foram realizadas e foi desconstruída a proposta de elaboração do Plano Municipal de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes. A organização limitou-se a três encontros com crianças e adolescentes denominados de “Sensibilização para o Protagonismo Juvenil”, com adolescentes de Escolas Municipais e Estaduais, cujo objetivo foi de sensibilizar e mobilizar os mesmos para participarem da 5ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, 3ª Conferência de Adolescentes e 1ª Conferência de Crianças.

Para a realização desta Conferência, a Secretária colocou à disposição do CMDCA uma equipe de técnicos da Secretaria Municipal da Criança, Adolescente, Idoso, Família e Desenvolvimento Social, bem como a contratação de um facilitador³⁰ para a realização dos trabalhos com crianças e adolescentes.

²⁹ Para compor temporariamente a Secretaria Técnica Executiva, os Assistentes Sociais: Alexandre Argolo Méssa Sampaio e Milena Fucks, ambos conhecedores da dinâmica e funcionamento do CMDCA por ter sido este o campo de estágio dos mesmos. E para Assessora Técnica: Berna Sant’Anna, educadora, especialista em Metodologia de Atendimento para crianças e adolescentes, militante do MNMMR, ex- conselheira do CEDCA, consultora na área da Infância e Adolescência.

³⁰ Luis Antônio Ryzewski, educador, assessor na área da criança e do Adolescente na cidade de Porto Alegre/RS.

Esta equipe trabalhou juntamente com um Conselho que vinha bastante desgastado pelos embates, atravessado por disputas de correlações de forças e permeado por conflitos entre conselheiros governamentais e não-governamentais, o que dificultou o estabelecimento de consensos, tendo prevalecido as imposições despóticas do Poder Público.

Um olhar mais ampliado sobre o processo organizacional desta Conferência permitiu verificar que o potencial deliberativo do Conselho foi colocado à prova desde o início, do momento de planejamento até a organização do evento. Como já dito, foi um processo marcado por embates e que resultou em alterações no processo de articulação, organização e metodologia da Conferência.

Politicamente foi um processo que teve reflexos no período pós-conferência, frente ao desgaste produzido pelos conflitos anteriores, fragmentando, inclusive, ações conjuntas entre conselheiros governamentais e não-governamentais.

O contexto de divergências entre sociedade civil e governo municipal repercutiu diretamente na relação entre representantes governamentais e não-governamentais com assento no Conselho, dificultando o estabelecimento de consensos mínimos. Mesmo assim o CMDCA decidiu pela realização da 5ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, 3ª Conferência de Adolescentes e 1ª Conferência de Crianças.

Vale ressaltar que outras questões permearam este contexto. Pode-se verificar que, às vésperas desta que foi a 5ª Conferência, fatos importantes alteraram o cenário do Conselho, destacando-se: a mudança de gestão do CMDCA; a renovação quase que na totalidade das representações da sociedade civil (permanecendo apenas uma Entidade da gestão anterior); e a presidência do CMDCA sob responsabilidade de representação governamental, a qual anteriormente exercida por representantes da sociedade civil.

Apresentou-se então um novo cenário, marcado pela renovação da grande maioria dos representantes governamentais e não-governamentais, e alteração de Mesa Diretora. O CMDCA daquele contexto enfrentava um momento de fragilidade política somada à inexperiência de organização e realização de Conferências.

Aqui se ressalta, e ao mesmo tempo questiona-se, o papel do Fórum DCA, compreendido, definitivamente, como sendo o espaço permanente de discussões e articulações na defesa de direitos da criança e do adolescente e de fortalecimento da sociedade civil e dos Conselhos.

Neste momento o Fórum DCA posicionou-se contrário ao desmonte das decisões tomadas pelo CMDCA na gestão anterior. Este fato está registrado historicamente em uma Carta Aberta elaborada pelo Fórum, na qual oficializa a indignação das Entidades Não-

Governamentais frente ao não cumprimento das deliberações do CMDCA no que se refere à realização da 5ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, da 3ª Conferência de Adolescentes e da 1ª Conferência de Crianças, por parte do Poder Público.

Em resposta, a Secretária informou em Plenária do CMDCA sobre o conteúdo do documento encaminhado pelo Fórum, tecendo esclarecimentos e ressaltando achar injusta a indignação do Fórum. Tais esclarecimentos encontram-se disponíveis nas atas das Reuniões Plenárias de 30 de junho e 11 de julho de 2005.

Infelizmente, as ações do Fórum foram tímidas, não provocando alterações no contexto que havia sido imposto. Tanto o Fórum DCA quanto o Conselho, demonstraram suas fragilidades, pois mesmo após tentativas de negociações e embates com o Poder Público, o processo planejado inicialmente pelo CMDCA para realização da Conferência foi alterado, não prevalecendo as reivindicações do Fórum DCA e dos Conselheiros não-governamentais.

Frente à heterogeneidade na composição dos Conselhos, Teixeira (2000) é enfático ao ressaltar a necessidade de espaços como os Fóruns extremamente fortalecidos, para que sirvam como retaguarda da sociedade civil, onde se possa construir consensos, balizar posições, buscar fortalecimento, criar identidades coletivas e coesão social.

A sociedade civil não pode perder de vista a luta pelo controle social, pela garantia de direitos universais e estratégias para manter-se em espaços democráticos. Para tanto, faz-se necessário o enfrentamento e a superação de algumas práticas.

Primeiramente, a sociedade civil precisa repensar o quanto tem sido usada como mero “recurso gerencial” (TORRES, 2003), pois muitas vezes consegue apenas acompanhar ações governamentais, com pouquíssimo poder propositivo e controlador de políticas públicas e fundos, conforme previsto na legislação. Muitos Conselhos transformam-se em simples “apêndices” do Executivo, criados e mantidos para garantir aprovação de projetos e recebimento de recursos.

Como descrito anteriormente, foi num contexto marcado por embates, perdas e desarticulações que o CMDCA, acatando as diretrizes e o tema proposto pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente **“Participação, Controle Social e Garantia de Direitos – Por uma Política para a Criança e o Adolescente”**, desencadeou com dinâmica diversa a realização da 5ª Conferência Municipal.

O Conselho Municipal, juntamente com Prefeito Municipal Sr. Dário Berger (PSDB), convocou a 5ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, 3ª Conferência de Adolescentes e 1ª Conferência de Crianças, a qual realizou-se nos dias 18 e 19

de agosto de 2005, também no Hotel Canto da Ilha. Registraram presença 23 ONGs, 58 OGs³¹, Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho Municipal de Saúde - CMS, Conselhos Tutelares Ilha e Continente, Programa Saúde da Família de Porto Alegre – PSF/POA, Universidade Regional de Blumenau - FURB e Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC. Estavam presentes 44 adolescentes e 15 crianças.

Assim como a Conferência Nacional, a 5ª Conferência Municipal definiu como eixos:

- a) O papel da sociedade e do Estado na formulação, execução e monitoramento de uma política para a criança e o adolescente;
- b) A participação social na elaboração, acompanhamento e fiscalização do orçamento Municipal;
- c) A participação social na promoção da igualdade e valorização da diversidade: gênero, etnia, deficiência, orientação sexual e procedência regional.

Seguindo as orientações do CEDCA/SC, os grupos também incluíram na pauta de discussões e encaminhamentos municipais uma avaliação dos indicadores da 4ª Conferência Municipal e Estadual, com objetivo de, a partir do “Pacto Pela Paz”, avaliar a eficácia das ações empreendidas nos últimos dois anos na promoção dos direitos das crianças e adolescentes.

Tal encaminhamento resultou na formação de cinco grupos de trabalho relativos aos eixos da Conferência anterior, ou seja: assistência social e saúde; educação, cultura/esporte e lazer; proteção especial (violência sexual, trabalho infantil e abrigos); medidas sócio-educativas; mecanismos de exigibilidade de direitos/Conselho de direitos/ Conselhos Tutelares e Fundos/ Meios de Comunicação.

O trabalho desenvolvido com as crianças e os adolescentes utilizou a metodologia de oficinas de artes inter-relacionadas com a temática da Conferência. Foram definidas cinco oficinas: rap – ritmo e poesia/dança; grafites/colagens – artes plásticas; pinturas/ colagens – artes plásticas; contação de história; esquetes – improvisação e teatro. Convém ressaltar que a oficina de grafite não foi realizada.

Na Assembléia Final da 5ª Conferência foram aprovados 21 indicadores dos adultos que, somados aos 4 aprovados pelos adolescentes, totalizam 25 indicadores.

³¹ Destaca-se que de 58 representações governamentais, referem-se a escolas da Rede Municipal e Estadual.

As Conferências centraram-se nos objetivos³²:

- a) **Geral:** Promover uma reflexão com a sociedade e o governo sobre a consolidação do princípio da prioridade absoluta, preconizado pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.
- b) **Específicos:** Fortalecer a relação entre o governo e a sociedade para uma maior efetividade na formulação, execução e controle da política para a criança e o adolescente; identificar estratégias mais eficientes e qualificadas de intervenção da sociedade, que sejam capazes de promover mudanças de maior impacto na situação da infância e da adolescência; promover e qualificar a efetiva participação de crianças e adolescentes na formulação e no controle das políticas públicas; estimular a participação da sociedade no processo de elaboração e controle do orçamento voltado para o segmento infanto-juvenil; inserir, na agenda das políticas públicas, temas referentes à promoção da igualdade e da valorização da diversidade.

É nítida a contradição uma vez que tais objetivos confrontam a realidade que permeou a organização e realização desta Conferência, em sua totalidade. Frente as correlações de forças presentes, o Conselho não conseguiu efetivar o processo organizativo e de realização destas Conferências em espaços de discussões ampliadas e participativas, muito menos de fortalecimento da relação entre o governo e a sociedade para uma maior efetividade na formulação, execução e controle da política para a criança e o adolescente.

Um exame mais detido da dinâmica de organização destes eventos conferencistas revela algumas tendências que se fazem pertinentes a partir das comparações entre as Conferências, considerando a totalidade do processo histórico das Conferências Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente em Florianópolis, desde 1996 até o momento presente. Através desta análise evidenciam-se momentos diferenciados de construção e desconstrução das ações do CMDCA ao longo desses anos.

Dentre essas tendências, no que se refere a presença dos participantes, o quadro síntese a seguir pode ser elucidativo:

Quadro 03: Participantes das Conferências

³² Retirado na íntegra dos documentos da 5ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, 3ª Conferência de Adolescentes e 1ª Conferência de Crianças.

CONFERÊNCIAS	PARTICIPANTES			
	ONGs	OGs	Crianças/ Adolescentes	Outros
1ª CONFERÊNCIA 1996	38	18		Tribunal de Justiça; Ministério Público; CEDCA; CMDCA/Palhoça; Conselhos Tutelares de Florianópolis e Palhoça; UDESC; UFSC.
2ª CONFERÊNCIA 1999	33	60	160	COMEN; Conselho Tutelar de Florianópolis; UNISUL; UFSC; FMPFVESIJ.
3ª CONFERÊNCIA 2001	31	19		CEDCA; Conselho Tutelar de Florianópolis; COMEN; UDESC; UFSC; FMPFVESJ.
4ª CONFERÊNCIA 2003	40	60	100	Ministério Público; UFSC; Conselho Tutelar de Florianópolis; CME; CEAS.
5ª CONFERÊNCIA 2005	23	58	59	Conselho Tutelar de Florianópolis; UFSC; FURB; CMAS; CMS; PSF/POA.

Fonte: Documentação das Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente
Elaboração: Cristiane Claudino. Florianópolis – SC, 2007

Observando o quadro geral de participantes das Conferências, constata-se que somente dois atores imprimiram sua marca em todas as Conferências, o que evidencia a atuação do Conselho Tutelar e da UFSC na perspectiva do Sistema de Garantias em nível municipal. Por outro lado, chama atenção a inexpressiva participação de outros Conselhos Municipais e Gestores, o que leva a pensar sobre a inexistência ou pouca articulação entre os Conselhos para tão importante fórum conferencista, tão rico para discussão e deliberação de Políticas Públicas, com a lembrança de que crianças e adolescentes devam ser priorizados por todas as políticas.

Pode-se também verificar que somente em três momentos das cinco Conferências o CMDCA teve a preocupação em convidar os maiores interessados, ou seja, as crianças e os adolescentes. Contudo, observa-se que o número deste segmento que participou da última

Conferência (44 adolescentes e 15 crianças) pode ser considerado baixo, principalmente quando comparamos com a articulação feita na 2ª Conferência de Crianças e Adolescentes, registrando a participação de 160 representantes de 58 escolas de Florianópolis.

Verificou-se ainda que nas Conferências em que eles se fizeram presentes houve uma ampliação da participação governamental, resultante da presença, em grande escala, de representantes das escolas.

As ações e as articulações que antecederam cada Conferência registram a importância definida pelo CMDCA a este espaço, o que permite perceber a demanda de trabalho para organização de tal evento, o que faz merecer o destaque aos antecedentes das 3ª e 4ª Conferências. A 3ª, pela *Proposta de Construção da Política de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente*, iniciando com encontro de formação dos conselheiros, organizando as Plenárias Temáticas e levando à Conferência 54 Resoluções, resultantes de todo processo. O destaque da 4ª Conferência reside na ação descentralizada, estratégia que conferiu visibilidade ao CMDCA na coleta de dados e incentivo à participação das cinco regiões do Município, com a realização das Pré-Conferências.

Cabem ainda ressalvas aos antecedentes da 5ª Conferência, marcada por embates entre o CMDCA e Poder Público, que culminaram com a não realização do Plano Municipal de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes. Esta Conferência conduz a uma reflexão acerca do papel do CMDCA e da maneira como vem agindo frente ao seu potencial deliberativo legalmente definido, bem como das contradições que se mesclam e ao mesmo tempo causam um retrocesso no processo de democratização das políticas públicas no município de Florianópolis.

O que o CMDCA não pode negar é o fato de que as cinco conferências cumpriram, ainda que apenas formalmente, com os objetivos propostos. Os indicativos aprovados em todas as Conferências apontaram ao CMDCA, as necessidades, as lacunas, a existência e inexistência de programas, de ações e serviços. E foram além, apontando proposição de soluções, definindo inclusive os responsáveis pela efetivação, para construção de uma Política Pública Municipal de Proteção Integral a Crianças e Adolescentes, definidas num espaço de debate, construções coletivas, priorizações e deliberações conjuntas entre os participantes.

2.2.2 Indicativos Aprovados: Voz dos Adultos

Os indicativos aprovados nas Conferências dos adultos apontaram para o CMDCA necessidades, lacunas, existência e inexistência de programas, ações e serviços, além de proposição de soluções, definindo inclusive os responsáveis pela efetivação, para construção de uma Política Pública Municipal de Proteção Integral a Crianças e Adolescentes, definida num espaço de debate, construções coletivas, priorizações e deliberações conjuntas entre os participantes.

Apresentar os indicativos aprovados em cada Conferência, numa dinâmica que permita dar visibilidade, resgatar as proposições mais relevantes e garantir fidelidade à essência das propostas conferencistas, é o desafio ora assumido. Assim, com base nas atribuições legais e regimentais do CMDCA, definiu-se como critério para apresentação dos indicativos aprovados pelos adultos a elaboração de uma síntese dos indicativos referentes à formulação e/ou controle de Políticas, com exceção do eixo que trata dos mecanismos de exigibilidade de direitos, que foram apresentados na íntegra face à especificidade dos órgãos que o compõe. O eixo em destaque abrangeu discussões e deliberações referentes ao FIA, meios de comunicação, Conselhos Tutelares e Conselhos de Direitos, lembrando que os dois últimos possuem a responsabilidade legal de controle de ações que perpassam por todas as políticas de atenção a crianças e adolescentes.

Dentre os diversos eixos abordados nas Conferências, inicia-se com a apresentação dos indicativos referentes à Saúde. As Conferências que trouxeram o direito a saúde como um dos eixos priorizaram discussões e proposições na busca de garantia de saúde pública como direito universal e equânime, com ênfase na promoção, prevenção, proteção e recuperação da saúde de crianças e adolescentes. Apresenta-se quadro dos indicativos aprovados neste eixo:

Quadro 04: Indicativos Aprovados Referentes à Formulação e/ ou Controle de Políticas -
Saúde

1ª Conferência 1996	Ampliar o Programa Saúde da Família;
	Ampliar o atendimento e orientação nutricional para as famílias dos desnutridos viabilizando a participação das mesmas no processo;
	Criar um sistema de informações para a infância e adolescência;
	Criar e/ou ampliar programas com os seguintes focos: a) Gestantes com ênfase na adolescência; b) Aleitamento materno; c) Nutrição complementar; d) Endemias e epidemias; e) Crianças e adolescentes usuários de drogas; f) Saúde escolar; g) Saúde mental; h) DST – AIDS; i) Acupuntura, homeopatia e fitoterapia;

2ª Conferência 1999	Ampliar o Programa Saúde da Família;
	Ampliar o atendimento e orientação nutricional para as famílias dos desnutridos viabilizando a participação das mesmas no processo;
	Habilitar equipamentos públicos e gratuitos para atendimento de crianças e adolescentes vítimas de violência sexual;
	Criação de um sistema integrado de informações em rede sobre a realidade das crianças e dos adolescentes no município;
	Criar e/ou ampliar programas com os seguintes focos: a) Gestantes com ênfase na adolescência; b) Aleitamento materno; c) Nutrição complementar; d) Endemias e epidemias; e) Crianças e adolescentes usuárias de drogas; f) Saúde escolar; g) Saúde mental; h) DST – AIDS; i) Acupuntura, homeopatia e fitoterapia; j) Atendimento interligado Centro de Saúde/Escola; k) Oficializar diretrizes básicas de atendimento Família e escola; l) Divulgação dos programas nas comunidades; m) Preventivo na área da sexualidade o) Agilizar atendimento a especialistas; p) Atendimento do adolescente ator de ato infracional sem discriminação;
3ª Conferência 2001	Ampliação do Programa Saúde da Família;
	Criar um programa especializado de Saúde Mental para a criança e o adolescente;
	Criação de um sistema integrado de informações sobre criança e adolescente , em rede;
	Ampliação e agilização para os atendimentos médico, odontológico e fisioterápico especializados;
	Integração das ações e discussões dos Fóruns setoriais;
	Incluir na Resolução nº 30 ³³ que haja regularidade na quantidade e na periodicidade no repasse da merenda ou verba para esta;
	Sugere desmembrar a resolução nº 31 ³⁴ ;
	Que o CMDCA use o seu potencial deliberativo para cumprimento de suas resoluções;
	Assegurar o atendimento dos adolescentes entre 15 e 18 anos em toda a rede hospitalar do Município;
	Garantir atendimento psicossocial descentralizado;
	Inclusão de dados sobre criança e adolescente no instrumental utilizado o pelo Agente Comunitário de Saúde para subsidiar as ações do CMDCA e CT;
	Garantir medicamentos para a criança e o adolescente portadores do HIV;
Diagnósticar e socializar dados referentes às pessoas com deficiências para posterior socialização / integração desses na rede de atendimento;	
Monitoramento das propostas pedagógicas das comunidades terapêuticas de tratamento às crianças e adolescentes usuários de droga;	
4ª Conferência 2003	Implementação de políticas públicas de saúde incluindo promoção e prevenção à saúde da criança e do adolescente com ênfase nos seguintes focos: a) Garantia de especialistas; b) Garantia de medicamentos; c) Atendimento aos portadores de anemia falciforme; d) Garantia de exames; e) Garantia de atenção psicossocial; f) atendimento para crianças e adolescentes usuários de drogas; g) Atendimento especializado para

³³ A Resolução 30 do CMDCA propõe protocolo para monitoramento da qualidade da alimentação

³⁴ A Resolução 31 do CMDCA define encaminhamentos relativos ao direito à Saúde de crianças e adolescentes no município

puérpera; h) Implantação de programas de saúde escolar; i) Ampliação e qualificação do Programa Saúde da Família; j) Prevenção de gravidez na adolescência; k) Informação nas comunidades envolvendo questões de saúde pública, alimentação e outras;

Fonte: Relatórios das Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Elaboração: Cristiane Claudino. Florianópolis – SC, 2007

O quadro 04 mostra que quatro das cinco Conferências realizadas em Florianópolis tiveram como um dos eixos de discussões o direito a saúde³⁵, garantido no Estatuto da Criança e do Adolescente. A exceção refere-se a última Conferência, realizada em 2005, que também aprovou indicativos referentes à saúde, porém o debate não foi pautado em eixo com essa especificidade, mas permeou outros eixos de discussões e deliberações.

Verifica-se que as proposições pontuaram lacunas na rede de atendimento desde o período de gestação até a adolescência. Tais vazios apontam para a necessidade de criação ou ampliação de programas ações e serviços para atendimentos de gestantes com ênfase na adolescência, parturiente, endemias e epidemias, aleitamento materno, nutrição complementar, crianças e adolescentes usuárias de drogas, saúde escolar, saúde mental, DST – AIDS, atendimento de especialistas, crianças e adolescentes vítimas de violência.

Torna-se flagrante o caráter repetitivo de alguns indicativos em diferentes Conferências, revelando que transcorridos vários anos ainda persiste a inexistência daquela política municipal, que continuou apresentando a necessidade de implantação ou implementação. Pode-se destacar dentre estas necessidades: a implantação de trabalho em rede, a ausência de diagnósticos técnicos, a falta de especialistas, inexistência de atendimento na área da saúde mental.

Estes indicativos apareceram em diferentes Conferências, contudo a inexistência de uma política para atendimento de crianças e adolescentes usuárias de drogas foi a mais flagrante, recorrente em todas as Conferências. No entanto, somente em 2004 o CMDCA iniciou a articulação com vários atores do Sistema de Garantia de Direitos para formulação de uma **Política Municipal de Atenção Integral a Crianças e Adolescentes Usuárias de Drogas**. Através de um protocolo que definiu atribuições e responsabilidades dos órgãos e Secretarias envolvidas no processo, implantando em 2005 a referida política no Município de Florianópolis.

Outras proposições conferencistas que insistentemente foram apresentadas em diferentes Conferências precisam ser foco de atenção do CMDCA, pois continuam a denunciar as carências estruturais da realidade municipal de crianças e adolescentes.

³⁵ Na 3ª e 4ª Conferências os direitos a vida e alimentação foram discutidos juntamente com o direito a saúde.

O II Relatório do Projeto Criança em Foco, elaborado em 2006 com base no Atlas de Desenvolvimento Humano e Censo do IBGE/2000, apresenta dados relativos à infância e adolescência no Município de Florianópolis no ano de 2000. Este documento destaca indicadores na área da saúde como, por exemplo, a esperança de vida ao nascer, que no ano é de 72,81%. Outro indicador interessante é o percentual de crianças e adolescentes do sexo feminino entre 10 e 14 anos com filhos, de 0,82%; já quando se aponta para adolescentes do sexo feminino entre 15 e 17 anos com filhos, este percentual amplia-se para 5,92%, com a ressalva de que, pesquisando o perfil destas jovens mães e correlacionando maternidade, situação de renda, escolaridade e saúde, a grande maioria delas apresentam-se em condições vulneráveis.

Estes pontos analisados, dentre outras ações, trazem à tona reflexões inquietantes sobre o potencial deliberativo do CMDCA, o grande responsável pela realização das Conferências, bem como de articulação e encaminhamentos das proposições resultantes das mesmas.

Frente à necessidade de uma política habitacional com caráter abrangente e contínuo no município, as Conferências também aprovaram indicativos referentes a esta política, conforme quadro a seguir:

Quadro 05: Indicativos Aprovados Referentes à Formulação e/ou Controle de Políticas - Habitação

1ª Conferência 1996	Elaboração de uma política municipal de habitação popular e de urbanização de favelas em parceria com as demais esferas de governo;
2ª Conferência 1999	Avaliar e acompanhar o processo da política municipal de habitação popular e de urbanização de favelas em parceria com as demais esferas de governo.

Fonte: Relatórios das Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Elaboração: Cristiane Claudino. Florianópolis – SC, 2007

A preocupação com a política habitacional também permeou o debate das Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente em Florianópolis, em especial, as realizadas em 1996 e 1999, que discutiram essa política em eixo específico. Porém, essa preocupação também permeou outras Conferências, problematizada em eixos diversos, principalmente no eixo de Assistência Social.

O Município ³⁶ é composto por 12 distritos que se concentram na Ilha. Segundo dados do IBGE de 2000, destaca-se o distrito sede com maior população (213.574 habitantes). Em média, cada distrito possui 9.127 habitantes. A Ilha possui 85 comunidades, sendo a comunidade do Centro a com o maior número de habitantes (41.827). No Continente, que

³⁶ Dados pesquisados em fevereiro de 2007, no site da Prefeitura Municipal de Florianópolis.

possui 9 comunidades, Capoeiras é a mais populosa, com 17.905 habitantes, enquanto que na comunidade de Bom Abrigo vivem apenas 1.196 habitantes. Assim, em Florianópolis encontra-se a população subdividida em bairros de habitação de classe sociais diferenciadas em alta, média e habitações populares, bem como alguns bairros que apresentam flagrantes contrastes entre uma e outra.

Florianópolis por ser o centro político e administrativo catarinense, atrai grande contingente populacional do interior do Estado, em especial do Oeste e Planalto Serrano, processo que sistematicamente vem aumentando o número de habitantes no município.

De acordo com o Plano Municipal de Assistência Social/2006, grande parte deste contingente populacional apresenta um perfil caracterizado por famílias de baixa renda, sem qualificação profissional e sem poder aquisitivo que permita o acesso a lotes urbanos ou de locação de moradias. Frente a essa realidade, essas famílias ocupam áreas públicas ou privadas, sobrevivendo em condições de precariedade, sem infra-estrutura, enfrentando problemas de regularização fundiária.

Existem hoje no Município 72 áreas de interesse social, com uma população em torno de 65.584 pessoas.

Esta realidade, permeada por conseqüências sociais visíveis, como falta de saneamento básico, ocupação desordenada, precárias condições de vida, expõem constantemente crianças e adolescentes a situações de vulnerabilidade e aponta a urgência da implantação de uma Política Municipal Habitacional, abrangente e contínua, articulada com outras esferas de governo que superem a lógica focalista, pontual e emergencial.

Outro eixo das conferências abordou direitos referentes à educação e profissionalização. Ao se falar destes direitos não se pode perder de vista diretrizes norteadoras como universalidade, democratização da gestão, democratização da política de acesso e permanência de crianças e adolescentes na escola, proteção legal e social ao adolescente em processo de profissionalização. Princípios estes que se fizeram presentes na definição dos indicativos das Conferências, de acordo com o quadro:

Quadro 06: Indicativos Aprovados Referentes à Formulação e/ou Controle de Políticas – Educação e Profissionalização

1ª Conferência 1996	<p>Integrar escola/comunidade, oportunizando atividades de cultura, esporte e lazer;</p> <p>Integração da política de educação com as demais;</p> <p>Aprofundar o processo de democratização da educação, buscando maior participação da comunidade escolar;</p> <p>Garantir o atendimento adequado crianças e adolescentes portadores de deficiência, objetivando sua integração na escola e na comunidade;</p> <p>Diagnosticar a realidade educacional do município;</p> <p>Criar mais espaços e equipamentos de esporte e lazer nas comunidades;</p> <p>Articulação do CMDCA junto ao CEDCA para garantir melhoria de ensino nas escolas da rede estadual;</p>
2ª Conferência 1999	<p>Integrar escola/comunidade, oportunizando atividades de cultura, esporte e lazer;</p> <p>Integração da política de educação com as demais;</p> <p>Aprofundar o processo de democratização da educação, buscando maior participação da comunidade escolar;</p> <p>Garantir o atendimento adequado crianças e adolescentes portadores de deficiência, objetivando sua integração na escola e na comunidade;</p> <p>Diagnosticar a realidade educacional do município;</p> <p>Criar mais espaços e equipamentos de esporte e lazer nas comunidades;</p> <p>Articulação do CMDCA junto ao CEDCA para garantir melhoria de ensino nas escolas da rede estadual;</p> <p>Garantir acesso e permanência de crianças de 0 a 6 anos na rede de educação infantil;</p>
3ª Conferência 2001	<p>Articulação entre o CMDCA e demais Conselhos para definição de políticas;</p> <p>Garantir o direito sócio-artístico-culturais nos estabelecimentos de ensino fundamental;</p> <p>Efetivar os programas sócio-educativos na rede escolar;</p> <p>Parceria entre o Estado, Município e as ONGs para garantir profissionalização de adolescentes e de suas famílias;</p> <p>Ampliar a comunicação entre o CMDCA e entidades;</p> <p>Elaboração de diagnósticos na área da infância que subsidiem a elaboração de políticas;</p> <p>Ampliação da rede de educação infantil;</p>
4ª Conferência 2003	<p>Articulação entre sociedade civil e conselhos para assegurar a implantação dos indicativos desta conferência e das anteriores</p> <p>Diagnosticar a população infanto-juvenil do município;</p> <p>Garantir o atendimento e financiamento para educação infantil e ensino fundamental, exigindo que os órgãos públicos e empresas privadas cumpram a legislação;</p>

Fonte: Relatórios das Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Elaboração: Cristiane Claudino. Florianópolis – SC, 2007

O quadro 06 mostra que quatro Conferências discutiram os direitos à educação e profissionalização em eixo específico. Apenas a 5ª Conferência aprovou indicativos referentes a esses direitos em eixos diversos.

Assim como em outros eixos já apresentados, o caráter repetitivo de alguns indicativos também foi evidenciado no eixo educação e profissionalização. Os mais persistentes que retornaram em diferentes Conferências foram: a) efetivar os programas sócio-educativos na rede escolar; b) necessidade de diagnósticos; c) ampliação da rede de Educação Infantil (0 a 6 anos).

A falta de vaga na Educação Infantil é, ainda hoje, um dos maiores problemas no sistema educacional em Florianópolis, sendo que o município foi acionado pelo Ministério Público, através de ação civil pública, frente ao elevado número de crianças em fila de espera. O problema se estende há vários anos: a 3ª Conferência, realizada há quase seis anos atrás, apresentou a informação³⁷ de que 6.177 crianças de 0 a 6 anos eram atendidas pela Rede Municipal. Contudo, aguardavam inclusão no Sistema de Educação Infantil 1.783 crianças de 0 a 6 anos. Dois anos depois, na 4ª Conferência, a realidade continuou apontando a necessidade de ampliação da rede, sendo novamente discutido e aprovado indicativo neste sentido.

Essa problemática ainda se faz presente na realidade de Florianópolis. Segundo o Plano Municipal de Assistência Social 2006-2009, a Rede Municipal de Educação Infantil atende 7.813 crianças e possui convênios com 28 entidades de Assistência Social para atendimento em creche, onde são atendidas 3.089 crianças. Contudo, a fila de espera da mesma rede é de 2.678 crianças. Cabe ressaltar que o número de crianças em listas de espera não expressa o total da demanda de crianças nesta faixa etária por atendimento de creche. A lista de espera é tão-somente uma referência, que não permite o conhecimento da totalidade, porém auxilia no dimensionamento da questão.

O II Relatório do Projeto Criança em Foco – 2006, também aponta uma grande defasagem entre demanda e oferta de Educação Infantil em vários bairros do município. Mesmo somando a rede municipal com as Entidades conveniadas, dentre outros bairros destacam-se: Coloninha com uma população de 653 crianças de 0 a 6 anos e a oferta é de 257 vagas. No Monte Cristo existem 2.403 crianças na faixa etária citada e no bairro são disponibilizadas 608 vagas. No Morro da Caixa há 1.015 crianças para uma oferta de 399 vagas. No Rio Vermelho são 1.010 crianças de 0 a 6 anos e são oferecidas apenas 342 vagas. Barra da Lagoa: 530 crianças na faixa etária em destaque para uma oferta de 225 vagas.

³⁷ Dados contidos no Relatório da IIIª Conferência Municipal dos Direitos da criança e do Adolescente.

Tapera: 1.529 crianças, oferta de 304 vagas. No Pântano do Sul são 399 crianças para 46 vagas! Alto Ribeirão: 416 crianças e 50 vagas. Em todas essas regiões apontadas o rendimento médio mensal do chefe de domicílio é igual ou inferior a R\$ 800,00.

Esses dados demonstram a necessidade de articulações entre os Conselhos na garantia de direitos que perpassam por várias políticas, como é o caso da Educação Infantil, para que definitivamente a rede de atenção à criança e ao adolescente avance. São políticas que evitariam que o público infantil hoje excluído permanecesse fora do processo de inclusão, permitindo-lhe acessar e permanecer nos espaços educacionais.

As Conferências também referendaram propostas na busca de efetivação de uma Política Municipal de Cultura, Esporte e Lazer, para todas as crianças e adolescentes, de acordo com o quadro:

Quadro 07: Indicativos Aprovados Referentes à Formulação e/ou Controle de Políticas – Cultura, Esporte e Lazer

1ª Conferência 1996	Consolidar uma política de esporte e lazer voltada para a criança e o adolescente;
2ª Conferência 1999	Consolidar uma política de abrangência cultural integrando-as às demais políticas;
3ª Conferência 2001	<p>Consolidar uma política de esporte e lazer voltada para a criança e o adolescente;</p> <p>Consolidar uma política de abrangência cultural integrando-as às demais políticas;</p> <p>Que a Secretaria Municipal de Educação disponibilize professores de Ed. Física e Artes para as entidades conveniadas para realização de trabalhos sócio-educativos;</p> <p>Que a Fundação Municipal de Esporte e a Fundação Franklin Cascaes se articulem para proporcionar espaços de esportes, cultura e lazer em toda rede escolar;</p> <p>Que o Executivo municipal desenvolva atividades culturais e esportivas nos programas com regime sócio-educativo;</p> <p>Que a Fundação Municipal de esportes amplie e divulgue suas ações para a comunidade (ampliação da resolução nº 41 do CMDCA);</p> <p>Que o executivo municipal implantem modalidades de esporte, cultura e lazer junto com as associações dos moradores;</p> <p>Identificar os espaços físicos comunitários ociosos para possíveis construções de equipamentos de esporte, cultura e lazer.</p> <p>Que o IPUF reveja o plano diretor do município, considerando o direito de esporte, cultura e lazer;</p> <p>Complementar as resoluções 37, 38, 39 e 40 do CMDCA para garantir o desenvolvimento de Programas Esportivos nas escolas, durante os fins de semana;</p> <p>Solicitar ao CEDCA a articulação do planejamento de ações conjuntas entre Secretarias Estadual e Municipal de Educação</p>
4ª Conferência 2003	<p>Aproveitar os espaços ociosos da comunidade para a prática de esporte, cultura e lazer;</p> <p>Ações sócio-educativas no contra turno escolar;</p>

Fonte: Relatórios das Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Elaboração: Cristiane Claudino. Florianópolis – SC, 2007

Pode-se evidenciar a necessidade de ações que busquem sedimentar uma política de esporte, cultura e lazer, até então inexistente. Em especial, as Conferências apontaram a necessidade da criação espaços públicos e junto às comunidades ou de aproveitamento dos já existentes para desenvolvimento de ações relativas aos direitos em destaque.

Os indicativos, além de mostrar necessidades nesta área, apontam caminhos para implantação e implementação de ações. Mostram a possibilidade de aproveitar espaços ociosos da comunidade para prática de esporte, cultura e lazer ou ainda o espaço das próprias instituições de ensino nos finais de semana ou no contra-turno escolar. Esse tipo de prática é chamado, atualmente, de ação sócio-educativa.

O Executivo Municipal, através da Fundação Franklin Cascaes e da Fundação Municipal de Esporte, tem desenvolvido ações na área de cultura esporte e lazer, mas estas distanciam-se ainda do caráter de universalidade, pois são oficinas pontuais e que absorvem apenas uma pequena parcela do público infante juvenil. O município precisa definitivamente de uma política que assegure a existência de espaços públicos para que crianças e adolescentes de todas as classes sociais tenham acesso a eventos culturais, esportivos e de lazer, para que seja garantida a universalização dos direitos.

A Assistência Social também foi foco de discussões nas Conferências. Com a aprovação da LOAS em 1993, a Assistência Social veio unir-se aos outros direitos garantidos legalmente a todas as crianças e adolescentes. As Conferências Municipais apontaram os seguintes indicativos em relação a este direito:

Quadro 08: Indicativos Aprovados Referentes à Formulação e/ou Controle de Políticas –
Assistência Social

1ª Conferência 1996	Garantir programas de atenção a crianças e adolescentes nas suas comunidades, viabilizando vínculos comunitários e familiares;
	Garantir pesquisas na área de Assistência Social;
	Qualificar e implementar programas de atendimento às crianças e aos adolescentes em situação de risco pessoal e social;
	Acompanhar o diagnóstico da Delegacia Regional do Trabalho para implantação de programas profissionalizantes e de proteção ao trabalho;
	Monitorar os programas de abrigo no que se refere o cumprimento do artigo 92 do Estatuto da Criança e do Adolescente;
	Garantir pesquisas na área de Assistência Social;
	Expandir o atendimento e ampliar o quadro técnico para atender ao adolescente autor ato infracional;
	Priorização na implantação de programas de apoio sócio-familiar descentralizados;
2ª Conferência 1999	Implantar programa de guarda provisória em família substituta a partir do cadastramento de famílias voluntárias, bem como programas de Casa República;
	O CMAS e o CMDCA devem garantir avaliação e diagnóstico do atendimento prestado à criança e ao adolescente;
	Garantia da convivência familiar e comunitária às crianças e aos adolescentes, através de programas desenvolvidos nas comunidades;
	Ampliar, qualificar e implementar programas de atendimento às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social;
	Os programas profissionalizantes e de proteção ao trabalho do adolescente, devem ser referendados nos diagnósticos da Delegacia Regional do Trabalho e Fórum de Erradicação do Trabalho Infantil; Desencadear campanhas educativas e fornecer alternativas de inclusão de adolescentes em situação de riscos e suas respectivas famílias em programas de geração de renda;
	Monitorar os programas de abrigo no que se refere o cumprimento do artigo 92 do Estatuto da Criança e do Adolescente;
	Diagnosticar e divulgar anualmente a realidade da criança e do adolescente no município;
	Garantir pesquisas na área de Assistência Social;
	Expandir o atendimento e ampliar o quadro técnico para atender ao adolescente autor ato infracional;
	Fortalecer o atendimento nos programas sócio-familiar;
Implantar programa de guarda provisória em família substituta a partir do cadastramento de famílias voluntárias, bem como programas de Casa República;	
Criar programa de renda mínima familiar.	

3ª Conferência 2001	Plenárias semestrais para dar conhecimento à sociedade civil dos encaminhamentos feitos por resoluções no CMDCA;
	Ampliar a resolução no 72- Incluindo a Zona Azul no repasse para o Conselho Municipal de Assistência.
	Implementação de Programas e recursos para a geração de renda;
	Definir critérios de prestação de contas de fonte e financiamentos de programas;
	Propor que os abrigos cumpram o art. 94 do ECA – garantindo direito convivência, familiar e comunitário;
	Que o CMDCA realize plenárias semestrais para dar conhecimento à sociedade civil dos encaminhamentos das Conferências e resoluções do CMDCA.
	Integração entre Fóruns.
	Que o Conselho lute por legitimidade, conhecendo as necessidades das bases da sociedade. (interação entre as comunidades);
	Divulgação de informações referente às conferências e ações do CMDCA;
	Que o CMDCA / CMAS tenham acesso ao orçamento, movimentação financeira e fundos;
Que o CMDCA elabore proposta orçamentária ouvindo as comunidades de base;	
4ª Conferência 2003	Implementação de políticas de atenção integral à família;
	Definição de trabalho em rede;
	Implementação de programas de qualificação profissional, geração de renda e apoio a economia solidária;
	Ampliação da rede de educação infantil;
	Ampliação e regionalização ao atendimento sócio-educativo;
	Implementação de programas sócio-educativo nas comunidades;
	Regionalização das ações de assistência social embasada em diagnóstico;
Implantação de benefício de caráter eventual, auxílio natalidade, conforme resolução do Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS;	

Fonte: Relatórios das Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Elaboração: Cristiane Claudino. Florianópolis – SC, 2007

Conforme indica o quadro 08 o direito à Assistência Social foi foco de deliberações em quatro Conferências, verificando-se que em três delas foi discutido separadamente, e na 4ª Conferência (2003) em conjunto com o direito à Saúde. A 5ª Conferência (2005) não abrangeu esta especificidade, discutindo a política de Assistência Social em diferentes eixos.

A repetição de indicativos em diferentes Conferências novamente ressalta a continuidade de violação de direitos no decorrer dos anos. Nunca é demais recordar que as Conferências são realizadas a cada dois anos, ou seja, transposto este recorte temporal e a proposição reaparecendo na Conferência seguinte, revela que o direito continua sendo violado.

Verifica-se que, no bojo das discussões relativas à Assistência Social encontram-se indicativos apontados em outros eixos, por tratarem de necessidades e lacunas diagnosticadas

em diferentes políticas, ou ainda por apresentarem um caráter de transversalidade, permeando áreas diversas. Destacam-se alguns indicativos: a) Definição de trabalho em rede; b) Garantir programas de atenção às crianças e aos adolescentes nas suas comunidades, viabilizando vínculos comunitários e familiares; c) Ampliação da rede de educação infantil; d) Implementação de ações sócio-educativas nas comunidades.

No que se refere à rede de educação infantil e de ações sócio-educativas, já discutidas e foco de indicativos no eixo da Educação, importante registrar que reaparecem no eixo de Assistência Social por tratarem-se de programas que tinham dentre outras fontes de financiamento, o repasse de recursos do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome depositado no Fundo Municipal de Assistência Social.

Assim como a rede de educação infantil, apresentada no eixo de Educação e Profissionalização, a rede de ações sócio-educativas³⁸ também apresenta mais demanda do que oferta, somando a rede municipal e entidades não governamentais conveniadas com a Prefeitura. O II Relatório do Projeto Criança em Foco apresenta essa realidade, destacando alguns bairros, apresentando o número de crianças e adolescentes na faixa etária de 7 a 14 anos e de 15 a 17 anos. Nas famílias dessas comunidades em que o rendimento médio mensal do chefe de domicílio é igual ou inferior a R\$ 800,00, dentre outras encontram-se : Mont Serrat com 1.767 crianças e adolescentes (7 a 14 anos) e 808 adolescentes (15 a 17 anos) e oferta de 315 vagas; Coloninha com 890 crianças e adolescentes (7 a 14 anos) e 370 adolescentes (15 a 17 anos) e oferta de 20 vagas; Vila Aparecida com 1.020 crianças e adolescentes (15 a 17 anos) e 441 adolescentes (15 a 17 anos) para 135 vagas.

Outras localidades do município que apresentam o mesmo rendimento mensal do chefe de domicílio já citado e com número de crianças e adolescentes, na faixa etária em destaque, superior a 600, não possuem nenhum programa de atendimento com ações sócio-educativas, tais como: Sapé, Canasvieiras, Ponta das Canas, Vargem Grande, Ratonas, Rio Vermelho, Jurerê (leste), Santo Antônio de Lisboa, Barra da Lagoa, Alto Ribeirão, Ribeirão da Ilha, Pântano do Sul, Armação.

Estes dados justificam a apresentação de outros indicativos no mesmo eixo de discussão, referentes a ampliar, qualificar e implementar programas de atendimento às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, diagnosticar e divulgar anualmente a realidade da criança e do adolescente no município e a regionalização das ações de assistência social embasada em diagnóstico.

³⁸ Programas de atendimento em regime sócio educativo em meio aberto, previsto no artigo 90, inciso do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Foram definidos também indicativos relativos à participação dos Conselhos na proposta orçamentária, trazendo à tona uma discussão antiga existente entre os Conselhos Municipais de Assistência e dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Executivo Municipal. Historicamente, em diferentes gestões, o Executivo Municipal não oportunizou a participação destes na elaboração orçamentária da respectiva política para a qual cada Conselho possui responsabilidade legal de formulação e controle. Faz-se mister, no entanto, registrar que esses mesmos Conselhos não fizeram por conquistar esse espaço.

Verifica-se ainda no processo de estudo dos indicativos de Assistência Social que as propostas tiveram como prerrogativa a centralidade na família e na comunidade, vindo ao encontro a um dos princípios da atual Política Nacional de Assistência Social.

Pode-se constatar que o direito à convivência familiar e comunitária foi foco de discussões em todas as Conferências. Contudo, a 3ª Conferência priorizou um eixo para avaliar este direito no Município de Florianópolis, como está apresentado no Quadro a seguir:

Quadro 09: Indicativos Aprovados Referentes à Formulação e/ou Controle de Políticas – Convivência Familiar e Comunitária

3ª Conferência 2001	Propor o necessário reordenamento às entidades/programas (OG's e ONG's) visando sua adequação aos princípios do ECA
	Criação de programas específicos para adolescentes autores de ato infracional e dependentes químicos;
	Ampliação dos programas de forma regionalizada;
	Necessidade de trabalhar em rede;
	Cumprimento dos artigos do ECA sobre a fiscalização das Entidades, principalmente os Abrigos;
	Obrigatoriedade das entidades remeterem anualmente o relatório de suas atividades;
	Implementação do Sistema de Informação para Infância e Adolescência -SIPIA e que os dados sejam disponibilizados ao CMDCA;
Implantar o Programa de República Protegida;	

Fonte: Relatórios das Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Elaboração: Cristiane Claudino. Florianópolis – SC, 2007

A 3ª Conferência pontua o direito à convivência familiar e comunitária, trazendo para o debate indicativos que já haviam sido aprovados em Conferências em eixos diversos.

O que se destaca é o fato da carência, ou mesmo a ausência de algumas políticas, apresentadas em diferentes eixos. Tome-se como exemplo a efetivação de programas para crianças e adolescentes usuárias de drogas, denunciando a contradição entre a necessidade freqüente e a inexistência da política.

Constata-se também que neste eixo foram priorizados indicativos que apontam diretamente para as atribuições legais e regimentais do CMDCA, tais como: a) Necessário

reordenamento das entidades e dos programas (OG's e ONG's) visando sua adequação aos princípios do ECA; b) Ampliação dos programas de forma regionalizada; c) Obrigatoriedade das entidades remeterem anualmente o relatório de suas atividades; d) Implementação do Sistema de Informação para Infância e Adolescência – SIPIA e que os dados sejam disponibilizados ao CMDCA.

O que o CMDCA não pode perder de vista na formulação ou controle da política para infância e adolescência é de assegurar programas, ações e serviços que respeitem a realidade local. Sob este foco quer assegurar-se a construção de políticas com centralidade na família, respeito às diversidades culturais, de gênero, étnicas e sociais, numa perspectiva preventiva que venha impedir outras ações, como abrigamentos, envolvimento de crianças e adolescentes com ato infracional e violência doméstica, dentre outras.

Os direitos à liberdade, respeito e dignidade também foram eleitos para compor um dos eixos de debate conferencista, conforme apresentado no Quadro a seguir:

Quadro 10: Indicativos Aprovados Referentes à Formulação e/ou Controle de Políticas – Liberdade, Respeito e Dignidade

3ª Conferência 2001	Criação e divulgação de um fluxograma que esclareça o papel dos diversos órgãos de atendimento à criança e ao adolescente, para melhor direcionar as ações;
------------------------	--

Fonte: Relatórios das Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Elaboração: Cristiane Claudino. Florianópolis – SC, 2007

O quadro 10 mostra que somente a 3ª Conferência (2001) discutiu os direitos os direitos de liberdade, respeito e dignidade em eixo isolado. Dentro desta especificidade constatou-se que apenas um indicativo refere-se à formulação ou controle de política. Estudando seu conteúdo, verifica-se que este único indicativo não trata especificamente dos direitos em pauta, pois trata da criação de fluxograma dos órgãos de atendimento em geral.

Entende-se que as discussões destes direitos permearam outros indicativos, porém é flagrante a inexpressiva proposição de garantia de direitos tão importantes no processo de proteção integral previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente, especialmente quando o centro são sujeitos em condição especial de desenvolvimento, como é o caso da população infante-juvenil.

A forma como se procedeu à discussão deste eixo cria a sensação de que estes direitos foram colocados em segundo plano. Os atores do Sistema de Garantia de Direitos priorizaram deliberar os indicativos centrados em direitos mais visíveis e materializáveis, dos

quais é possível a identificação da sua garantia ou não, como é o caso da educação, saúde, assistência social.

Este fato, em que pese sua estranheza, deve soar mais paradoxal ou contraditório. Não raramente testemunha-se crianças e adolescentes serem desrespeitados em seus direitos civis e sociais e humilhados em flagrante descumprimento do artigo 16 do Estatuto da Criança e do Adolescente³⁹. No entanto, o que se espera em um evento cujo teor político é o interesse na defesa e garantia dos direitos infanto-juvenis, é que esses mesmos direitos (todos os previstos no Estatuto), e seu respectivo público-alvo sejam realmente foco de uma doutrina de proteção integral e não parcial.

Os mecanismos jurídicos, políticos e sociais existentes para efetivação e funcionamento do Sistema de Garantia de Direitos também foi foco de discussões nas Conferências, conforme apresentado no quadro a seguir:

Quadro 11: Mecanismos de Exigibilidade de Direitos (Conselhos de Direitos, Conselho Tutelar, Fundo Municipal e Meios de Comunicação)

1ª Conferência 1996	Assegurar condições para o fortalecimento e aperfeiçoamento dos Conselhos Tutelares;
	Dotar os Conselhos Tutelares de infra-estrutura adequada para o seu funcionamento;
	Implantar processo de planejamento e de formação permanente;
	Garantir a implantação de proposta de plantão;
	O CMDCA deve promover uma discussão envolvendo atores do sistema de garantia de direitos para avaliar e acompanhar as ações dos Conselheiros Tutelares, bem como definir critérios de escolha dos mesmos;

³⁹ O direito à liberdade compreende os seguintes aspectos:

- I - ir, vir e estar nos logradouros públicos e espaços comunitários ressalvadas as restrições legais;
- II - opinião e expressão;
- III - crença e culto religioso;
- IV - brincar, praticar esportes e divertir-se;
- V - participar da vida familiar e comunitária, sem discriminação;
- VI - participar da vida política, na forma da lei;
- VII - buscar refúgio, auxílio e orientação.

2ª Conferência 1999	O CMDCA deve conhecer e acompanhar todas as propostas da área da criança e adolescente; Manter diagnóstico atualizado, articulando as ações;
	O CMDCA deve buscar parcerias e proposições de mecanismos sobre a drogadição (prevenção e tratamento);
	Retomar os estudos já existentes na área da drogadição, principalmente as já apresentadas pelo Conselho Municipal de Entorpecentes;
	Maior credibilidade na representação de conselheiros;
	Transparência na aplicação do Fundo Municipal da Infância e Adolescência;
	Instituição de um fórum de debates sistemático (semestral) para garantir a efetivação das propostas levantadas nessa conferência;
	O CMDCA deve analisar e referendar os convênios para atendimento da criança e do adolescente a nível municipal;
	O CMDCA deve acompanhar as ações dos Conselhos Tutelares;
	Garantir assessoria técnica ao CMDCA;
	O CMDCA deve garantir diagnóstico do atendimento referente a criança/adolescente no Município;
	Fortalecimento do Fórum Municipal de Entidades Não Governamentais;
	Divulgação das propostas da Conferência;
	O CMDCA deve deliberar sobre políticas de atenção a infância, no que se refere a crianças usuárias de drogas, vítimas de violência, opressão, crueldade, exploração no trabalho;
O CMDCA a deve tomar para si à responsabilidade de criar mecanismos para ter informações a respeito das crianças e adolescentes articulando uma integração das políticas setoriais.	
4ª Conferência 2001	Encaminhar os indicativos da 4ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente para a Câmara de Vereadores para a observação e adequação no orçamento municipal de 2004;
	Implementar a rede do Sistema de Garantias de Direitos;
	Publicar em Diário Oficial e jornal de grande circulação os indicativos da IVª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e as resoluções deliberadas no CMDCA;
	Fortalecer e ampliar os programas municipais de atendimento às crianças e adolescentes;
	Maior transparência e divulgação do FIA e participação do CMDCA do processo de elaboração orçamentária;
	Divulgar amplamente as legislações pertinentes aos direitos das crianças e dos adolescentes;
	Avaliar e apresentar propostas de alteração das leis municipais de criação do CMDCA e Conselho Tutelar;
	Assessoria permanente aos Conselhos Tutelares e de Direito;
	Implementar a obrigatoriedade de estagiários do curso de Direito junto aos programas de atendimento à criança e adolescente e Conselhos Tutelares;

Fonte: Relatórios das Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Elaboração: Cristiane Claudino. Florianópolis – SC, 2007

De acordo com o quadro 11 as discussões em relação a este eixo foram feitas em dinâmicas diferentes. Debates acerca do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, do Conselho Tutelar e do Fundo para Infância e Adolescência, realizaram-se em todas as Conferências.

Contudo, a 1ª Conferência (1996) trouxe um eixo específico para propostas dos Conselhos Tutelares, assim como a 2ª Conferência (1999) privilegiou um eixo para o Conselho de Direitos. Já as discussões sobre o Fundo permearam eixos diversos em todas as Conferências. A 4ª (2003) trouxe um eixo em que foram discutidos conjuntamente os Conselhos de Direito e Tutelar, Fundo e ainda os meios de comunicação. A 5ª Conferência (2005) não apresentou eixo específico, discutindo Conselhos e Fundo em diversos eixos.

Os Conselhos Tutelares, órgão implantados em Florianópolis em 1994 com dois setores – Ilha e Continente, hoje conta com mais um setor na região norte. As discussões e proposições referentes a este órgão centraram-se na garantia de infra-estrutura adequada para o seu funcionamento, processo de formação permanente e necessidade de assessoria sistemática.

Quanto ao Fundo os indicativos apontaram a necessidade de maior transparência e divulgação do FIA e participação do CMDCA no processo de elaboração orçamentária. Até hoje não existe em Florianópolis um plano de aplicação do Fundo para apreciação e aprovação do CMDCA, um flagrante desrespeito ao Estatuto da Criança e do Adolescente e às legislações municipais que vinculam a manutenção do FIA ao Conselho, sendo este o grande responsável por deliberações para captação e aplicação de recursos.

Os indicativos pertinentes ao CMDCA apontaram a necessidade de criação de mecanismos que garantam diagnóstico da realidade das crianças e adolescentes articulado e integrado a políticas setoriais. Indicativos estes que insistentemente apareceram em vários eixos e em diferentes Conferências, mostrando a inexistência e a necessidade da efetivação.

Outros indicativos como: a) Instituição de um fórum de debates sistemático (semestral) para garantir a efetivação das propostas levantadas na Conferência; b) Encaminhar os indicativos da 4ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente para a Câmara de Vereadores para a observação e adequação no orçamento municipal de 2004; c) Publicar em Diário Oficial e jornal de grande circulação os indicativos da 4ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e as resoluções deliberadas no CMDCA; d) Divulgação das propostas da Conferência, são indicativos que, em seu conjunto, mostram a necessidade de o Conselho ampliar o seu fórum de discussões, criando mecanismos de participação popular, legitimando suas decisões em espaços plurais.

A Proteção Especial também apareceu como eixo de discussão de uma Conferência. Através dele foram priorizadas discussões referentes à violência sexual, trabalho infantil e abrigos, conforme apresenta o quadro:

Quadro 12: Indicativos Aprovados Referentes à Formulação e/ou Controle das Políticas – Proteção Especial (Violência Sexual, Trabalho Infantil e Abrigos)

4ª Conferência 2003	Prevenir o abrigamento de crianças e adolescentes implementando programas focados na família de acordo com o artigo 87, inciso III;
	Garantir a educação infantil para todas às crianças;
	Articular a implantação do Projeto Família Acolhedora;
	Garantir ações sócio-educativas para crianças e adolescentes, estendendo a atenção à família através de programas de geração de trabalho e renda;
	Implantação de trabalho conjunto de política habitacional de geração de trabalho e renda e os serviços de proteção especial;
	Os abrigos devem ampliar o atendimento às demandas: pessoas com deficiência, drogaditos; vítimas de exploração sexual;
	Priorizar execução do Plano Municipal no enfrentamento a Violência Sexual Infante – Juvenil.
Garantir legalmente a continuidade dos Serviços de Proteção a crianças e adolescentes vítimas de violência;	

Fonte: Relatórios das Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Elaboração: Cristiane Claudino. Florianópolis – SC, 2007

No quadro 12 pode-se verificar que apenas a 4ª Conferência (2003) elegeu a proteção especial como eixo de discussão de violência sexual, trabalho infantil e abrigos. Estes pontos apareceram como indicativos em Conferências diversas.

De partida vale ressaltar que, a exemplo das demais, a 4ª Conferência seguiu os eixos recomendados pelo CONANDA (violência sexual e trabalho infantil), incluindo a discussão de abrigos por recomendação do CEDCA.

Assim, a proteção especial (violência sexual e trabalho infantil) foi discutida em nível nacional. Centra-se aí uma inquietante dificuldade de compreensão dos critérios pensados por aquele Conselho para eleição do referido eixo. Numa visão particular, ousa-se afirmar que houve um retrocesso configurado numa volta à lógica “menorista”, do direito defendido na época do Código de Menores, que focava atenções e encaminhamentos na violação de direitos de criança e do adolescente e não na sua garantia, como prevê o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Não cabe mais voltar todo um sistema para atender as conseqüências da violação de direitos, que nesta lógica continuarão sendo sistematicamente violados, conforme se

acompanhou historicamente. Daí a previsão contemporânea, de um sistema articulado de garantia de direitos, o que conseqüentemente impedirá a violação dos mesmos.

Não se está negando a existência nem a necessidade de atenção àquelas crianças e adolescentes que já tiveram seus direitos desrespeitados. Florianópolis é um município que vive essa realidade, apresentando um diagnóstico⁴⁰ de 710 crianças e adolescentes inseridas no Programa de Erradicação de Trabalho Infantil – PETI, explorados no trabalho como catadores de latinha (39%), catadores de papelão (20%), como vendedores ambulante (14%), na mendicância (5%) e outros. Atualmente 48 crianças e adolescentes vítimas de violência sexual estão sob acompanhamento,⁴¹ fora a demanda reprimida.

Esse quadro agrava-se ainda mais quando a questão é abrigo, pois somando as vagas entre os abrigos mantidos por Entidades Não Governamentais com as governamentais, chega-se ao número de 136 vagas, com o detalhe de que hoje estão todas ocupadas⁴².

A violação de direitos de crianças e adolescentes ainda é uma realidade em Florianópolis que apresenta necessidade de ações para o seu atendimento. Mais ações para, principalmente, impedir a violação desses direitos.

Felizmente, parece que os atores que discutiram o eixo da proteção especial na 4ª Conferência seguiram a lógica dos princípios de promoção e prevenção previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente. A maioria dos indicativos imprimiu esta marca, priorizando propostas para evitar o abrigo de crianças e adolescentes, com centralidade de ações na família e propondo programas de caráter preventivo, como ações sócio-educativas e Educação Infantil.

As medidas previstas no Art. 112 do Estatuto da Criança e do Adolescente, aplicadas ao adolescente autor de ato infracional, também foram discutidas em eixo específico, conforme o quadro:

Quadro 13: Indicativos Aprovados Referentes à Formulação e/ou Controle de Políticas – Medidas Sócio-Educativas

4ª Conferência 2003	O CMDCA deve articular a rede de atendimento de medidas sócio-educativas;
	Assegurar que os centros educacionais de internação de adolescentes de ato infracional, executem propostas pedagógicas de acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente;
	Criação e/ou expansão de programas sócio-educativos, contemplando a atenção às famílias;
	Criar projetos de prevenção de droga e de violência junto às comunidades;

⁴⁰ Segundo dados do Plano Municipal de Assistência Social/2006-2009.

⁴¹ Segundo dados do Programa Sentinela.

⁴² Segundo dados da Gerência de Crianças e Adolescentes de Florianópolis.

Fonte: Relatórios das Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Elaboração: Cristiane Claudino. Florianópolis – SC, 2007

O quadro 13 apresenta que as medidas sócio-educativas foram avaliadas em eixo específico somente na 4ª Conferência, realizada em 2003. Nas demais, a temática permeou eixos diversos, em especial o eixo da Assistência Social.

As discussões sobre medidas sócio-educativas na 4ª Conferência centraram-se na rede de atendimento, em especial no que se refere à articulação, ampliação e reordenamento dos programas previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente para adolescentes autores de ato infracional.

Cabe destacar que em Santa Catarina a medida sócio-educativas de Internação⁴³ está sob responsabilidade do Estado. Já os programas de execução de Medidas Sócio-educativas, de Liberdade Assistida – LA e Prestação de Serviço à Comunidade – PSC, estão hoje sob responsabilidade do Executivo Municipal. Contudo, até final do ano de 2006 os adolescentes que receberam medida de LA eram também atendidos pela Ação Social Arquidiocesana (ASA), entidade não governamental que desenvolvia programa de LA Comunitária no bairro Monte Cristo.

O número de adolescentes envolvidos com ato infracional em Florianópolis é preocupante. Segundo o Plano Municipal de Assistência Social/2006, no ano de 2005 esse número atingiu uma média de 466 ao mês. Destes, 207 receberam medida de LA, 212 a medida de PSC e 108 foram encaminhados para atendimento psicológico.

O Programa de Acompanhamento às Medidas Sócio-Educativas traçou em junho de 2005 o perfil dos adolescentes atendidos, identificando que, de 194 adolescentes 93% eram do sexo masculino, enquanto 6,7% eram do sexo feminino. Destes 11% tinham entre 12 e 15 anos, 66% entre 16 e 17 anos e 15% com 18 anos.

No que se refere à escolaridade, 3% não eram alfabetizados, 70% possuíam o Ensino Fundamental incompleto (destes 17% freqüentaram até a 4ª série), 10% o Ensino Fundamental completo, 14 % o Ensino Médio incompleto e 2% o Ensino Médio completo. Estes números, ao mesmo tempo em que mostram a necessidade de uma rede articulada para atendimento ao adolescente que se encontra nessa situação, revelam as fragilidades da rede de proteção. A grande maioria destes adolescentes foi alvo de constantes violações de direitos nas mais diversas áreas.

Outros eixos também mesclaram o cenário das Conferências. A 5ª Conferência, seguindo recomendação do CONANDA, teve como eixo de discussão **o papel da sociedade e**

⁴³ Medida sócio-educativa de privação de liberdade.

do estado na formulação, execução e monitoramento de uma política para a criança e o adolescente, aprovando os indicativos abaixo:

Quadro 14: O Papel da Sociedade e do Estado na Formulação, execução e Monitoramento de uma Política para a Criança e o Adolescente

5ª Conferência 2005	Criação de mecanismos de divulgação e de participação da sociedade na formulação, execução e monitoramento das políticas públicas;
	Fortalecimento dos espaços de participação (Conferências e Conselhos) assegurando o encaminhamento e o cumprimento de indicativos e resoluções;
	Cumprimento do papel dos órgãos responsáveis pela fiscalização e controle social sobre a execução das Políticas Públicas, que assegurem os direitos fundamentais de crianças e adolescentes.
	Realização de eventos periódicos de avaliação das Políticas Municipais e dos encaminhamentos dos indicativos da Conferência.
	Garantia da elaboração do Plano Municipal de Garantia de Direitos, com participação da sociedade, considerando os indicativos das Conferências, deliberações e resoluções dos Conselhos;
5ª Conferência 2005	Realização de diagnóstico da realidade do município;
	Ampliação do quadro de profissionais concursados para garantir a efetivação das políticas definidas pelos conselhos;
	Estruturar as Unidades de Saúde para pronto atendimento a crianças e adolescentes, nas diversas áreas;

Fonte: Relatórios das Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Elaboração: Cristiane Claudino. Florianópolis – SC, 2007

O quadro 14 mostra que somente a 5ª Conferência apresentou o eixo em destaque. Analisando o conteúdo dos indicativos constata-se que os mesmos foram abordados em outras Conferências, porém em diferentes eixos.

Pode-se verificar que o foco de discussões sobre este eixo, nesta 5ª Conferência, privilegiou indicativos referentes à participação e controle social. Em especial foram apontados: a) Necessidade de criação de mecanismos de participação na formulação, execução e monitoramento de políticas públicas; b) Fortalecimento dos espaços de participação; c) eventos periódicos de avaliação das Políticas Municipais e dos encaminhamentos dos indicativos da Conferência; d) Realização de diagnóstico da realidade do município.

Estes indicativos apontam, ao CMDCA, a necessidade de reflexão e redimensionamento de sua atuação enquanto órgão legalmente constituído para cumprimento

dos princípios participativos, na condição de responsável pela formulação e monitoramento da política para a criança e o adolescente.

Dentre os indicativos de maior importância destaca-se o que propõe a elaboração do Plano Municipal de Garantia de Direitos com a participação da sociedade, considerando os indicativos das Conferências, deliberações e resoluções dos Conselhos. Nele subsiste a denúncia de que o município de Florianópolis nunca elaborou tal plano, mostrando que o CMDCA trabalha sem um diagnóstico da realidade de crianças e de adolescentes, bem como da rede de atendimento.

O mesmo indicativo ainda referenda que a construção do plano seja pensada num processo participativo, que respeite os indicativos das Conferências e as resoluções do próprio Conselho. O respeito e atenção do Conselho aos indicativos das Conferências, por tratar-se do objeto deste trabalho, será exaustivamente discutido na seção III.

A 5ª Conferência também discutiu o processo de participação na elaboração e controle do orçamento como um dos eixos, conforme mostra o quadro a seguir:

Quadro 15: A Participação Social na Elaboração, Acompanhamento e Fiscalização do Orçamento

5ª Conferência 2005	Garantia da participação dos Conselhos na elaboração e revisões anuais do Plano Plurianual – PPA e do Orçamento Municipal, bem como no acompanhamento e fiscalização de sua execução;
	Instituir um orçamento público participativo, com ampla publicização da destinação dos recursos;
	Instituir o “Orçamento Criança e Adolescente” ⁴⁴ ;
	Capacitação dos Conselheiros Municipais e Tutelares, para efetivar a participação na elaboração, acompanhamento e fiscalização do orçamento público;
	Garantir no Orçamento Público recursos para o funcionamento dos programas de atenção à infância e adolescência e do Conselho Tutelar;

Fonte: Relatórios das Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Elaboração: Cristiane Claudino. Florianópolis – SC, 2007

O quadro 15 apresenta as propostas que permearam o eixo referente ao orçamento na 5ª Conferência. Estas põem em destaque algumas necessidades, tais como: garantia de participação no orçamento público; a capacitação dos conselheiros tutelares e de direitos para que possam cumprir com suas atribuições junto ao orçamento público e de recursos que assegurem o funcionamento dos Conselhos Tutelares e da rede de atendimento.

⁴⁴Planejamento, previsão e garantia de recursos nas várias áreas, compatíveis com as necessidades de crianças e adolescentes.

Definitivamente os Conselhos, aqui em especial o de Direitos da Criança e do Adolescente, precisam enfrentar as barreiras existentes que impedem a participação e o controle do orçamento público em Florianópolis. Trata-se de uma lógica perversa mesclada por contradições. O Conselho é o responsável por formular e controlar política, elaborar, acompanhar e avaliar a gestão de recursos, e, ao mesmo tempo, depara-se com um desenho estatal hierárquico, mesclado por relações de patrimonialismo e de centralização, que inviabilizam a construção de espaços democráticos de discussões e de co-responsabilidade de formulação e gestão.

O controle e a participação social do orçamento público não podem ser uma falácia; devem ser exercidos de forma real e concreta. Isso só ocorrerá com mobilização social que tenha em vista a garantia de assentos nos espaços de participação onde haja o enfrentamento à burocracia estatal cristalizada e historicamente conhecida por aqueles que insistem em continuar sonhando com espaços democráticos.

A participação social foi a grande temática da 5ª Conferência, sendo discutida também como forma de promoção da igualdade e valorização da diversidade conforme o quadro:

Quadro 16: A Participação Social na Promoção da Igualdade e Valorização da Diversidade: Gênero, Etnia, Deficiência, Orientação Sexual e Procedência Regional

5ª Conferência 2005	Criação de um núcleo de educação especial para triagem e atendimento de crianças e adolescentes com deficiência;
	Formação continuada nas Secretarias Municipais para os profissionais que atuam com crianças e adolescentes, capacitando-os para o combate à exclusão, discriminação ou violação de direitos, e preparando-os para trabalharem na valorização da diversidade relativa ao gênero, etnia, deficiência, orientação sexual e procedência regional;
	Garantir o cumprimento da Lei Federal nº 10.098, de 19/12/2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida;

Fonte: Relatórios das Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Elaboração: Cristiane Claudino. Florianópolis – SC, 2007

A partir do quadro 16, pode-se constatar que o eixo em debate foi pontual, discutido apenas nesta 5ª Conferência. Verifica-se ainda, que os indicativos privilegiaram deliberações referentes a crianças e adolescentes deficientes.

Segundo o Plano Municipal de Assistência Social/2006, Florianópolis não dispõe de dados suficientes para mapear o número de pessoas com deficiência, o que impossibilita a identificação do número de crianças e adolescentes nesta condição. O que se pode afirmar, com base no relatório do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome –

MDS/janeiro de 2005, é que 826 pessoas com deficiência, de diferentes faixas etárias, recebem o Benefício de Prestação Continuada – BPC, no Município.

A rede de atenção e atendimento municipal ao deficiente ainda é um processo em construção. No ano de 2005 foi realizado o I Fórum Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência de Florianópolis/SC. O evento teve como o tema principal “Acessibilidade: você também tem compromisso” e objetivou debater a criação do Conselho Municipal de Pessoas com Deficiência, consolidar políticas públicas referentes ao deficiente, garantir a consolidação da acessibilidade, e ainda eleger os delegados para I Conferência Estadual da Pessoa com Deficiência.

O Plano Municipal de Assistência Social 2006-2009 registra que a Prefeitura Municipal de Florianópolis, através da Secretaria Municipal da Criança, Adolescente, Idoso, Família e Desenvolvimento Social comprometeu-se com a criação do Conselho Municipal de Pessoas com Deficiência, com vistas à implantação de Políticas Públicas para pessoas com deficiência, o que exigirá uma articulação entre este – a ser criado – e os demais Conselhos Municipais, inclusive com o de Direitos da Criança e do Adolescente.

2.2.3 Indicativos Aprovados: Voz das Crianças e dos Adolescentes

Conforme já apresentado, o CMDCA de Florianópolis articulou, em um período de nove anos, cinco Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, três Conferências de Adolescentes e uma Conferência de Criança, oportunizando vez e voz aos maiores interessados na garantia de seus próprios direitos.

Quando são chamados a participar, ao contrário do que foi cristalizado historicamente no imaginário social, crianças e adolescentes apresentam maturidade para discussões políticas, apontando com base no real as necessidades e lacunas do Sistema de Garantia de Direitos.

Seguindo a mesma metodologia de apresentação dos indicativos dos adultos, apresenta-se a seguir aqueles aprovados pelo público infanto-juvenil. Para este momento são selecionados os indicativos referentes à formulação e/ou controle de políticas, com a ressalva de que foram transcritos na íntegra, em respeito à forma pensada e redigida por eles. Nas Conferências em que foi garantida a participação a crianças e adolescentes, de uma forma

muito peculiar eles deixaram seu recado. Muitas foram os questionamentos, análises e propostas elaboradas, como apresenta o quadro:

Quadro 17: Indicativos Aprovados por Crianças e Adolescentes Referentes à Formulação e/ou Controle de Políticas

1ª Conferência de Crianças e Adolescentes 1999	EIXO EDUCAÇÃO
	Mais salas de aulas e mais vagas nas escolas; Mais creches;
	Implantação do Projeto Bolsa Escola;
	Ônibus gratuito;
	Seguranças nas escolas, porém sem atividades violentas e repressoras;
	Construção de CAIC's (Centro de Atenção a Criança e ao Adolescente);
	EIXO SAÚDE
	Mais postos de saúde;
	Saneamento básico nas comunidades;
	Assistência médica, odontológica e psicológica em cada escola;
	Criação de um ambulatório por escola;
	EIXO ESPORTE E LAZER
	Construção de quadras poli-esportivas;
	Construção de praças e parques públicos;
	Construção de equipamentos de lazer nas comunidades conforme interesse e demanda da faixa etária local;
	Mais verba para lazer;
	Criação de centros de recreação e lazer;
	EIXO CULTURA
Construção de espaços para atividades culturais;	
Respeito a lei de meia entrada para estudante;	

2ª Conferência de Adolescentes 2003	EIXO IMAGENS COONSTRUIDAS: OS MEIOS DE COMUNICAÇÃO
	Aproveitar espaço físico e ocioso da comunidade, estruturando-os para possibilitar a prática de esportes e lazer, assim como desenvolvimento de atividades culturais. As escolas podem ser utilizadas para esse fim, sendo fundamental garantir uma estrutura que possibilite a execução das atividades e a manutenção do espaço utilizado para que não inviabilize as atividades.
	Garantir ensino médio em todas as comunidades em três períodos;
	Implantar uma forma de policiamento que não seja só para reprimir, mas também para auxiliar a comunidade de acordo com as suas necessidades (policiamento comunitário);
	Abrir novos postos de saúde que atendam no horário noturno e final de semana desburocratizando e qualificando o atendimento;
	Possibilitar o ensino das três áreas de artes em todas as escolas onde o aluno possa optar por uma delas. Que possam ser oferecidas as comunidades em horários alternativos;
	EIXO SEXUALIDADE E ADOLESCÊNCIA
	Atendimento especializado para adolescentes em centros de saúde e psico-sociais. Com médicos (ginecologistas, urologistas e clínicos) e psicólogos;
	Esses centros devem ter o papel de agente agregador entre pais e filhos. Iniciar processos de educação sexual para crianças a partir dos 10 anos de idade tendo em vista a iniciação precoce à vida sexual ativa;
	EIXO CONHECENDO O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: DIREITOS E DEVERES
Garantia de espaço de lazer nos bairros: abertura das escolas nos finais de semana; construção de mais praças e parques; substituição de estacionamentos por parques e praças;	
Maior investimento do poder executivo referente à crianças/adolescente em situação de abandono;	
Garantia de saneamento básico: rede de esgoto e água, em todos os bairros, inclusive na periferia;	
Garantia dos direitos previstos no Estatuto;	
Que seja disponibilizado pelas escolas, laboratórios de informática, que oportunize aos adolescentes a utilização dos computadores;	
EIXO TRABALHO INFANTIL AVANÇOS E RETROCESSOS	
Ampliação do número de programas de geração de emprego e renda e maior divulgação do já existente. Responsável: Executivo Municipal;	
Aumentar a alternativa de lazer, esporte e cultura, e melhorar a infra-estrutura do já existente;	
Levantamento mais preciso das crianças que estão em situação de trabalho infantil (regionalizado);	
EIXO VIOLÊNCIA E PAZ	
Criar projetos sociais na comunidade de caráter educativo, preventivo, cultural, esportivo e recreativo que atenda as necessidades levantadas pela própria comunidade destinado às crianças e adolescentes e famílias, combatendo o ócio, a marginalização e conseqüentemente a criminalização.	
Oportunizar áreas de lazer nos finais de semana para crianças e adolescentes pensando na questão da iluminação e segurança adequada;	
2ª Conferência de Adolescentes 2003	

1ª Conferência de Crianças e 2ª Conferência de Adolescentes 2005	EIXO O PAPEL DA SOCIEDADE E DO ESTADO NA FORMULAÇÃO, EXECUÇÃO E MONITORAMENTO DE UMA POLÍTICA PARA A CRIANÇA E O ADOLESCENTE
	Descentralização de programas e projetos para melhor acessibilidade da comunidade a espaços de lazer, cultura e educação;
	Publicização e divulgação das informações referentes às políticas de atendimento à criança e ao adolescente, para que haja um melhor monitoramento dessas políticas;
	EIXO A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ELABORAÇÃO, ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DO ORÇAMENTO
	Envolver a sociedade civil na elaboração dos orçamentos públicos nas seguintes áreas: saúde, educação, cultura, esporte, lazer, infra-estrutura, saneamento básico e emprego;
	Criação de sistemas de informação (sites), para divulgação do orçamento anual e das obras realizadas;
	EIXO A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA PROMOÇÃO DA IGUALDADE E VALORIZAÇÃO DA DIVERSIDADE: GÊNERO, ETNIA, DEFICIÊNCIA, ORIENTAÇÃO SEXUAL E PROCEDÊNCIA REGIONAL.
Neste Eixo não foram definidos indicativos ⁴⁵	

Fonte: Relatórios das Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Elaboração: Cristiane Claudino. Florianópolis – SC, 2007

O quadro 17 mostra que a participação de crianças e adolescentes nas Conferências não foi uma constante, já que ocorreu em três das cinco Conferências realizadas em Florianópolis: nos anos de 1999, 2003 e 2005.

Constata-se também que os eixos temáticos divergiram em todas as Conferências. Contudo, independente do título do eixo, as proposições em relação a alguns direitos foram flagrantes, apontando para o CMDCA a necessidade de maior atenção para determinadas áreas frente à violação de direitos apresentada pelos próprios vitimizados.

Dentre os que apresentaram caráter repetitivo, destacaram-se: a) Atendimento qualificado nos postos de saúde; b) Saneamento básico nas comunidades; c) Segurança nas escolas e nas comunidades.

O indicativo que insistentemente apareceu em todas as Conferências refere-se ao direito à cultura, esporte e lazer, mostrando para o CMDCA a ausência de programas, ações e serviços e espaços públicos nestas áreas.

A partir do momento em que se torna possível desconstruir a concepção de que crianças e adolescentes não são apenas o foco de políticas, e sim fazedores de políticas que quando ouvidos, quebram o mito de que são historicamente “os que não falam” e, portanto, devem ser ouvidos politicamente.

⁴⁵ Os adolescentes não definiram indicativos, elaboraram música – Anexo C

Crianças e adolescentes, participando das Conferências, pensaram, repensaram, conferiram, apontaram soluções e falaram sobre a sua realidade, centrando-se neste processo também a relevância pedagógica da ação participativa.

Contudo, não se pode reduzir sua participação ao espaço das Conferências. A participação política destes jovens cidadãos ainda é um processo restrito, mas já é possível considerar alguns avanços. Sabe-se que historicamente a definição de políticas para crianças e adolescentes limitou-se ao pensar de elites letradas e de tecnocratas, distantes de qualquer princípio de participação popular, centradas em práticas paternalistas, segregadoras e tuteladas. Somente na década de 1980 iniciou-se um processo de participação popular na definição de políticas públicas para a infância e adolescência, processo ainda em construção.

Cabe ao CMDCA – enquanto espaço paritário e de diálogo – a inclusão de crianças e adolescentes neste contexto, num processo de democratização e frente às suas atribuições legais e regimentais; a ele cabe também a responsabilidade de articulação e efetivação dos resultados das referidas Conferências, já que legalmente constituído como órgão formulador e controlador de políticas para o público infanto-juvenil.

O que instiga, provoca e interessa é investigar como o resultado dos trabalhos de cinco Conferências de adultos, três de adolescentes e uma de criança, em um período de quase dez anos, foi processado pelo CMDCA em última instância. O que se busca conhecer aqui é em que medida o potencial deliberativo – legal e legítimo – do CMDCA de Florianópolis foi utilizado frente às proposições dessas Conferências. Eis, aí, aquilo que se destaca como objeto de estudo desta pesquisa e, estudá-lo foi assumido como parte desse desafio.

3 POTENCIAL DELIBERATIVO DO CMDCA E AS CONFERÊNCIAS: O SILÊNCIO DO CMDCA

*Se se cala o cantor se cala a vida porque a vida mesmo é toda um canto.
Se se cala o cantor morre de espanto a esperança a luz e a alegria!
(Mercedes Sossa)*

O interesse maior deste estudo é investigar o potencial deliberativo do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA, reconhecendo e analisando como os indicativos das Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente realizadas em 1996, 1999, 2001, 2003 e 2005, foram nele processados.

A partir do registro histórico do processo que as constituiu, passa-se então à apresentação, de maneira mais detalhada, dos resultados do estudo proposto.

É importante destacar que, de posse da documentação do Conselho e das Conferências, foi realizada leitura minuciosa e exaustiva dos relatórios das Conferências, bem como de 121 atas, 108 resoluções e outros documentos encontrados sob o título de “relatórios” e “ofícios expedidos”.

As atas apresentam-se como principal fonte de pesquisa, já que as deliberações do CMDCA acontecem em Reuniões Plenárias, com a presença de 2/3 (dois terços) dos Conselheiros e voto por maioria simples, de acordo com o Regimento Interno do Conselho. Para estudo das mesmas foi realizado um recorte cronológico que abrangeu o período de março de 1996 a agosto de 2006, uma vez que o estudo desses documentos no intervalo de tempo destacado possibilitou conhecer todo processo de articulação e encaminhamentos das Conferências. Paralela a esta pesquisa, foi efetuada leitura atenta dos relatórios de todas as Conferências para conhecimento e síntese dos indicativos.

Embasados no material empírico analisado e nas competências legais atribuídas aos Conselhos, definiu-se pela categorização dos processos a partir de três indicadores qualitativos dessas dinâmicas singulares:

- a) **Restrito;**
- b) **Deliberativo/Restrito;**
- c) **Deliberativo/formulador ou Controlador de Políticas.**

Na busca de continuidade da construção de instrumental que possibilitasse o estudo e melhor identificação das ações empreendidas pelo Conselho, subdividiu-se cada dinâmica de processo, tendo como base os documentos estudados.

O **processo restrito** compreende os seguintes itens de análise: *avaliação da Conferência, elaboração de relatório e encaminhamento das proposições e nominata de delegados para instâncias regional ou estadual*, ou seja, corresponde a ações do CMDCA restrita a procedimentos administrativos e burocráticos internos e/ou a sistematização e encaminhamentos para cumprimento de solicitação de outras esferas conferencistas (regional e estadual). Este processo não tem como foco os encaminhamentos dos indicativos, centra-se em itens de análise mais amplos, conforme detalhamento a seguir:

- a) **Avaliação da conferência:** Possibilita a constatação ou não da avaliação das Conferências, analisando também a forma, os atores e o conteúdo das avaliações;
- b) **Elaboração de relatório:** Neste item são verificadas as deliberações do CMDCA para relatoria, sistematização e publicização do processo de organização, realização e resultados das Conferências;
- c) **Encaminhamento das proposições e nominata de delegados para instâncias regional ou estadual:** Verifica a participação de representantes municipais nas esferas conferencistas regional, estadual e nacional, e ainda, o encaminhamento dos indicativos.

No que se refere ao **processo deliberativo/restrito**, a definição se dá a partir do agrupamento de ações, através do qual o CMDCA dedica esforços para estudo e encaminhamentos dos indicativos das conferências. No entanto, este mesmo processo reduz seu potencial deliberativo ao nível de encaminhamentos meramente administrativos⁴⁶ e burocráticos⁴⁷. A ele foram atribuídos os itens referentes à *inclusão na pauta, estudo das proposições e definição de encaminhamentos administrativos/burocráticos e divulgação das proposições e encaminhamentos*. Para melhor compreensão do processo investigativo cabe a descrição de cada item de análise:

- a) **Inclusão na pauta e estudo indicativos:** Referente à inclusão do indicativo isolado ou juntamente com outros, como pauta nas reuniões Plenárias do Conselho. Os indicativos apresentam-se de forma destacada e específica nas atas, seguidos de estudo para definição de encaminhamento;
- b) **Encaminhamentos administrativos/burocráticos:** Neste item de análise, o Conselho fez uso do seu poder de deliberação, de tomada de decisão, limitando-se a estratégias que permearam os meandros administrativos e burocráticos, centrados no encaminhamento de

⁴⁶ Neste estudo entende-se por “instância administrativa” o local onde ocorre a burocracia. Neste caso o “espaço administrativo” refere-se ao CMDCA.

⁴⁷ Segundo Bastos (2002, p. 250) a burocracia “é um instrumento neutro e responsável apenas pelas soluções técnicas dos problemas”, que surgiu em oposição às decisões de cunho político.

ofícios, agendamento de reuniões e encaminhamentos para comissões internas do CMDCA;

- c) **Divulgação dos encaminhamentos dos indicativos:** Identifica se o CMDCA deu visibilidade aos encaminhamentos estudados e definidos, possibilitando que suas deliberações não se restrinjam à esfera conselhistas, figurando ao alcance de todos os interessados na garantia de direitos de crianças e adolescentes.

No *processo deliberativo/formulador ou controlador de políticas* foram eleitos os indicadores: *deliberação através de Resolução e articulação interinstitucional*, a fim de abarcar as ações diretamente relacionadas às competências atribuídas ao órgão enquanto formulador e controlador de políticas para infância e juventude, nos seguintes termos:

- a) **Articulação interinstitucional:** Investigação das ações do CMDCA articuladas com outros atores que compõem o Sistema de Garantia de Direitos;
- b) **Resoluções:** Possibilitam o conhecimento de como as deliberações do CMDCA são normatizadas.

O quadro a seguir apresenta uma síntese dos processos referidos acima e que abrangem as ações empreendidas pelo CMDCA de Florianópolis após a realização das Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente:

Quadro 18 – Processos do CMDCA frente às Conferências – Resumo

PROCESSOS	ITENS DE ANÁLISE
RESTRITO	- Avaliação da Conferência; - Elaboração do relatório; - Encaminhamento dos indicativos e nominata dos delegados para instâncias regional ou estadual.
DELIBERATIVO/ RESTRITO	- Inclusão na pauta e estudo dos indicativos; - Definição de encaminhamentos burocráticos e administrativos; - Divulgação dos indicativos e encaminhamentos.
DELIBERATIVO/ FORMULADOR OU CONTROLADOR POLÍTICO	- Deliberação através de Resolução; - Articulação interinstitucional.

Fonte: Atas de reuniões do CMDCA de Florianópolis realizadas no período de 11/1996 a 08/2006.

Elaboração: Cristiane Claudino. Florianópolis – SC, 2007

Importante ressaltar que na etapa de *processo restrito*, as cinco Conferências foram estudadas e analisadas em conjunto, uma vez que este é composto por itens de análise mais generalizados e/ou por ações mais amplas do CMDCA, sem exigir do Conselho um olhar mais individualizado para os indicativos. Posteriormente, no transcorrer dos outros dois

processos (*deliberativo restrito e deliberativo/formulador ou controlador de políticas*) foram identificados os processos utilizados pelo CMDCA, por Conferência, a fim de melhor identificar a operacionalização das ações do órgão frente aos indicativos de cada evento.

3.1 PROCESSO RESTRITO

Para a construção do processo restrito foram analisadas as atas do CMDCA, intensificando o estudo entre uma Conferência e outra, realizando leitura minuciosa do material para identificação dos encaminhamentos iniciais, para, isoladamente, verificar os primeiros procedimentos adotados pelo Conselho após as Conferências.

Como resultados surgiram os itens de análise: *Avaliação da Conferência, elaboração do relatório, encaminhamento dos indicativos e nominata dos delegados para instâncias regional ou estadual*. Trata-se de itens de análise mais amplos, que não adentram na especificidade de estudo dos encaminhamentos dos indicativos e sim de procedimentos mais gerais, conforme apresentado a seguir:

Quadro 19 – Processo Restrito das Conferências

ITENS DE ANÁLISE	CONFERÊNCIAS				
	1996	1999	2001	2003	2005
Avaliação da Conferência					
Elaboração de relatório					
Encaminhamento dos indicativos e nominata para instância regional/estadual					

Fonte: Atas de reuniões do CMDCA de Florianópolis realizadas no período de 11/1996 a 08/2006

Elaboração: Cristiane Claudino. Florianópolis – SC, 2007

O quadro 19 mostra que de cinco Conferências realizadas, quatro foram avaliadas pelo CMDCA, ou seja, apenas uma, a que foi realizada em 2003, não passou por processo avaliativo. O mesmo acontece com a dinâmica de elaboração de relatórios: das cinco Conferências realizadas, apenas de uma o CMDCA não articulou a elaboração do relatório. No que se refere ao encaminhamento dos indicativos e nominatas para instância

regional/estadual, este procedimento foi uma constante, sendo realizado em todas as Conferências.

A descrição singularizada de cada item de análise, apresentada a seguir, obedece ao propósito de apresentar as informações detalhadas de todo processo desenvolvido pelo CMDCA ao término da realização de todas as Conferências.

3.1.1 Avaliação das Conferências

O CMDCA priorizou como uma das ações pós-Conferência a avaliação de cada uma delas. Através do estudo das atas foi possível verificar que este procedimento é uma prática das diferentes gestões de conselheiros. Com exceção da 4ª Conferência, as demais foram todas avaliadas pelo CMDCA, realizando-se esta avaliação durante as reuniões plenárias do CMDCA, as quais serão aqui apresentadas objetivando trazer, na íntegra, as falas referentes a este processo e que está registrado nas atas.

Quanto ao item “Avaliação da 1ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente”, encontra-se somente o ponto de pauta citada, sem maiores detalhes, e tampouco o aprofundamento dos conteúdos, como se pode constatar:

A seguir foi efetuada uma avaliação da mesma que, apesar de não haver tido a participação integral das Entidades que atuam na área, foram considerados positivos os pontos levantados.⁴⁸

Sobre a avaliação da 2ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, 1ª Conferência de Crianças e Adolescentes a respectiva ata registra:

Após, os conselheiros iniciaram a avaliação da 2ª Conferência Municipal. Os pontos positivos foram a estrutura e organização, principalmente a abertura da Conferência. Os pontos negativos foram: falta de diagnóstico e divulgação. Pouco tempo para organização na questão da relatoria e encaminhamentos que foram dados: O CONANDA que optou pelo instrumental, não foi dado conta.⁴⁹

⁴⁸ Retirada da ata de reunião plenária do CMDCA de 25 de novembro de 1996, na íntegra.

⁴⁹ Extraído da ata de reunião plenária do CMDCA de 18 de outubro de 1999, sendo omitidos nomes para resguardar os responsáveis pelas falas.

No que diz respeito ao tema na 3ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente o registro é mais detalhado:

[...] No que se refere à infra-estrutura, os presentes elogiaram o espaço físico e elencaram como aspectos negativos: a falta de fichas para inscrições e de microfone e painéis inadequados e em número reduzido. Quanto à divulgação faltaram faixas e cartazes em locais estratégicos da cidade e a Conferência deveria ser filmada. Em relação à metodologia os conselheiros elogiaram a dinâmica do carrossel, porém avaliaram que faltaram orientações prévias para os conselheiros por parte da assessoria. [...] O assessor [...] avaliou que apesar da construção ter sido pequena os conselheiros aprenderam a fazer, sendo que não foi possível fazer mais devido à falta de dados. Ressaltou que o CMDCA ganhou legitimidade. A Conselheira [...] avaliou a metodologia como produtiva e interessante, pois conseguiu mostrar a fragilidade dos dados. Sua expectativa refere-se à eficiência do CMDCA no controle de garantia de direitos, pois não podemos incorrer no erro de avaliar ações somente na próxima Conferência⁵⁰.

Cabe lembrar que a 4ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e 2ª Conferência de Adolescentes não foram avaliadas.

Sobre a avaliação da 5ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, 2ª Conferência de Adolescentes e 1ª Conferência de Crianças, pode-se encontrar também informações mais preciosas:

A conselheira [...] ressaltou que conseguimos trabalhar com crianças e adolescentes, o que não foi feito na Conferência Regional. [...] Voltando para avaliação da Conferência o conselheiro [...] ressaltou que foi facilitador de um grupo e que houve muitas reclamações dos Conselhos Tutelares. Sendo levantado também a falta de conhecimento do CMDCA. O conselheiro sugeriu que se pense um processo de divulgação do CMDCA nas escolas. O conselheiro [...] destaca que também é importante levantar os aspectos negativos. Lamentou o fato do Fórum DCA não ter sido chamado pra mesa de abertura. A conselheira [...] justificou que o fórum não foi chamado para Mesa porque a coordenação não se fazia presente. Lembrou que no segundo dia a Srª [...], foi chamada para compor a Mesa. A conselheira [...] resalta que gostou dos trabalhos em grupo, porém acha que a metodologia de escolha de prioridades para Conferência Regional deveria ter sido outra. Ressaltando que o Regimento Interno da Conferência não foi respeitado. A técnica [...] lembra que os adolescentes solicitaram que a próxima conferência seja de dois dias. A técnica [...] explicou que o CEDCA encaminhou um instrumental confuso, que não foi entendido pelos Municípios. Em relação à Conferência Municipal, resalta que a programação do segundo dia ficou comprometida pelo fato dos adultos terem sido chamados para abertura da Conferência das Crianças e Adolescentes, o que conseqüentemente atrasou todo trabalho em grupo. A

⁵⁰ Extraído da ata de reunião plenária do CMDCA de 29 de agosto de 2001, sendo omitidos apenas nomes para resguardar os responsáveis pelas falas.

secretária [...] questionou a metodologia utilizada com os adolescentes, questionou também por que os adolescentes elencaram apenas quatro indicativos e questionou ainda, por que não teve Assembléia dos adolescentes. Destacou que foi gasto muito tempo na abertura da Conferência e foi dedicado menos tempo para as oficinas. [...] lembra que a Conferência é um espaço para conferir, acreditando que isso não foi possível⁵¹.

No estudo do conteúdo das atas, dois aspectos se destacam. O primeiro aponta o caráter reducionista do poder avaliativo dos próprios conselheiros que, no geral, restringiram-se a uma avaliação superficial, sem uma discussão do potencial político dos indicativos, distante da natureza propositiva das Conferências. Este aspecto torna-se visível quando, em sua maioria, as falas de avaliação referem-se ao espaço físico, infra-estrutura, momento de abertura, composição de Mesa, dentre outros referentes à organização. E que fica também bastante evidenciado na avaliação das três primeiras Conferências, podendo-se perceber que a avaliação dos conselheiros priorizou aqueles pontos relativos à organização e funcionamento das Conferências. Em relação à 1ª, percebe-se mesmo certa dificuldade de entendimento das falas avaliativas, as quais encontram-se resumidas em três linhas da ata, apresentando conteúdo confuso.

Nas avaliações das 3ª e da 5ª Conferências – enfatizando uma vez mais que a 4ª não passou por nenhum processo avaliativo – as atas revelam, através de falas extremamente reduzidas, uma preocupação superficial com a eficiência do CMDCA na garantia dos direitos, com a falta de visibilidade do Conselho Tutelar e do próprio CMDCA, com a não garantia de assembléia dos adolescentes e a preocupação da Conferência não ter cumprido seu papel de conferir a situação de crianças e adolescentes. Porém, não se constatou que o CMDCA tenha debatido estes pontos e nem deliberado por ações na tentativa de encaminhamentos.

A ausência de dados e diagnósticos técnicos foi apontada como uma dificuldade enfrentada na 2ª e 3ª Conferências, fato que se contrapõe ao proposto pelo CMDCA no processo de organização das Conferências e já apresentado na 2ª seção deste estudo que registra a preocupação do Conselho em articular formas, metodologias, instrumentais, contratação de assessoria para garantia de dados sobre crianças e adolescentes.

Logo, com base na afirmação dos próprios conselheiros, na prática isto não se concretizou; questionou-se inclusive, o instrumental sugerido pelo CONANDA, instigando a uma revisão das metodologias utilizadas até então, bem como de discussões de instrumentais

⁵¹ Retirada da ata de reunião plenária do CMDCA de 28 de setembro de 2005, sendo omitidos apenas nomes para resguardar os responsáveis pelas falas.

de coleta de dados junto aos Conselhos Nacional e Estadual pois, definitivamente, um processo conferencista não se efetiva sem diagnósticos técnicos atualizados.

Acredita-se que com a implantação e garantia de continuidade do Projeto Criança Em Foco⁵², implantado através de Resolução do CMDCA nº 96, as Conferências Municipais de Florianópolis contarão com dados mais atualizados sobre a infância e adolescência no município.

Outro aspecto refere-se à avaliação tão-somente dos conselheiros, restrita ao olhar e à concepção avaliativa da esfera conselheira e ampliada somente aos presentes na reunião plenária, sem considerar o que foi avaliado pelos participantes das Conferências, mesmo nas Conferências de 1999, 2001 e 2003 quando se procedeu a uma avaliação por escrito pelos participantes. Neste ato oculta-se no mínimo uma visão equivocada de avaliação, pois, talvez mais preocupante do que o fato em si de não oportunizar aos participantes um posicionamento avaliador das Conferências, seja a efetivação deste processo durante o evento, mas que depois será desconsiderado pelos Conselheiros. Na perspectiva da democratização que se está resgatando com a política dos Conselhos, esta atitude transcende a falta de legitimidade – constatado o centralismo de opinião.

Ao se acreditar que a criança aprende pelo exemplo, o que se esconde de pedagógico neste fato? Vale lembrar que este movimento envolveu também crianças e adolescentes, os quais, assim como os adultos, não foram ouvidos ou, se foram, no momento de avaliar o processo que construíram e do qual participaram, suas considerações não foram levadas em conta.

Acredita-se que o mais apropriado seria uma avaliação de todo processo da Conferência através de uma fórmula complexa, que abrangesse antecedentes, organização, parcerias, visibilidade do CMDCA, conteúdo das falas, presenças e ausências, número de participantes, representatividade, articulações entre o Sistema de Garantia de Direitos, principais focos de discussões acerca da Política Municipal de Garantia de Direitos, dentre outros pontos de tamanha relevância.

3.1.2 Elaboração de Relatório

As atas revelam a preocupação do CMDCA quanto à elaboração dos relatórios das Conferências. Com exceção da última Conferência, constam registros das deliberações dos

⁵² Projeto Criança em Foco “tem por objetivo a sistematização de dados relativos à infância e adolescência no município de Florianópolis [...]” (Florianópolis, 2006 b, p. 5).

conselheiros no que tange à sistematização e publicização dos relatórios das quatro anteriores.

Na seqüência da realização da 1ª Conferência, o Conselho decide pela formação de comissão composta por conselheiros, secretaria do CMDCA e representantes do Ministério Público, para sistematização dos seus resultados e relatoria. O CMDCA priorizou o encaminhamento do relatório ao CEDECA, Ministério Público, ao Chefe do Executivo Municipal, Conselhos Tutelares e Entidades de Atendimento, dentre outros⁵³.

Analisando o relatório da 1ª Conferência constata-se que ele registra a composição do Conselho de Florianópolis – gestão 1995 – 1998, a Mesa Diretora, indicadores sociais do Município de Florianópolis, apresentação do relatório, programação, princípios gerais, indicativos aprovados na área da saúde, habitação, educação, esporte, lazer e cultura, assistência social, Conselhos Tutelares, fontes de informações para elaboração do relatório e relação e fotos dos participantes.

O mesmo movimento foi realizado após a realização da 2ª Conferência, quando o CMDCA definiu os encaminhamentos para elaboração do relatório da 2ª Conferência. O documento seria composto por capa, apresentação, localização do processo, programação, propostas, moções, participantes e avaliação. Da mesma forma que o primeiro, o CMDCA decidiu pela contratação de assessoria/relatoria para elaboração do relatório e que este deveria ser encaminhado para autoridades e Entidades. Porém, o relatório da 2ª apresenta um diferencial em relação ao primeiro, ao ser definido que o mesmo serviria de subsídio para o planejamento das ações de 2000⁵⁴. É importante, no entanto, ressaltar que na continuidade de leitura das atas, não se constatou o registro da elaboração de planejamento das ações do CMDCA para 2000 pautadas nos resultados da Conferência, conforme decisão em Plenária.

Seguindo o exemplo das Conferências anteriores, o CMDCA deliberou pela contratação de assessoria/relatoria para elaboração do relatório da 3ª Conferência, definindo que seu relatório fosse publicizado com as resoluções elaboradas a partir das Plenárias Temáticas, processo este já descrito anteriormente. Formou-se uma comissão para análise e finalização do relatório, composta por conselheiros, relator, assessor e secretaria do CMDCA. Deliberou-se, ainda, pela confecção de quinhentas cópias para distribuição.

Comparando com os processos anteriores, constata-se uma ampliação na definição de espaços que receberam o relatório desta 3ª Conferência. Visando sua maior publicização, o Conselho definiu pela ampliação da distribuição do documento articulando parceria com as

⁵³ Fonte: atas das Reuniões Plenárias de 25 de novembro e 17 de dezembro de 1996.

⁵⁴ Fonte: atas das Reuniões Plenárias de 18 de outubro e 24 de novembro de 1999.

Secretarias Municipal e Estadual de Educação, Sindicato das Escolas Particulares e Postos de Saúde, Universidades e clínicas particulares de pediatria⁵⁵.

O 3º relatório compreende a composição do CMDCA, equipe de organização da Conferência, apresentação, antecedentes, programação, indicativos aprovados com os respectivos encaminhamentos definidos pelo CMDCA, eixos de discussões com área de abrangência e dados das Plenárias Temáticas, resoluções e participantes.

O CMDCA também garantiu a elaboração e divulgação do relatório da 4ª Conferência⁵⁶. Assim como nas Conferências anteriores o processo concretizou-se através de contratação de assessoria/relatoria. Referentes à elaboração e formatação, os primeiros contatos foram realizados com a Mídia Criança, porém devido a problemas internos daquela Entidade o trabalho foi realizado por outra gráfica.

Durante o processo de elaboração do relatório, houve, por parte do gestor do Fundo Municipal, resistência à liberação de recursos para publicação, condicionando o pagamento ao conhecimento do relatório e à garantia da logomarca da Prefeitura no documento. O Conselho não acatou a decisão do Gestor do Fundo, posicionando-se como responsável pela aprovação final do conteúdo e inclusive pela publicação do relatório, lembrando que o relatório seria pago com recursos do FIA e não da Prefeitura.

Com base no Estatuto da Criança e do Adolescente e na legislação municipal⁵⁷, que determinam o CMDCA como órgão responsável por deliberar sobre os recursos do Fundo Municipal, o Conselho decidiu pela publicação de cinco mil exemplares do relatório da 3ª Conferência. Outrossim, definiu, como primeira estratégia para divulgação do mesmo, a realização de um evento envolvendo todos os atores que participaram das Conferências. Como produto desta deliberação o Conselho organizou uma solenidade para comemorar o 14º Aniversário do Estatuto da Criança e do Adolescente, no auditório do Ministério Público. Compareceram ao evento os candidatos a Prefeito de Florianópolis e apresentaram suas propostas para atenção a crianças e adolescentes. Para finalizar, procedeu-se à entrega dos relatórios da Conferência aos presentes. Posteriormente os relatórios foram encaminhados a espaços diversos através de articulações com Secretarias Municipais e Estaduais.

Na categorização de relatoria, a 5ª Conferência diferenciou-se das anteriores, pois não deixou registro dos encaminhamentos procedidos.

⁵⁵ Fonte: atas das Reuniões Plenárias de 09 de agosto e 04 de dezembro de 2001 e 28 de maio de 2002.

⁵⁶ Fonte: atas das Reuniões Plenárias de 17 de dezembro de 2003; 13 de fevereiro, 30 de março, 28 de maio de 2004.

⁵⁷ Já citadas, mas vale lembrar que se faz referência às Leis Municipais 3.794/92, 6565/04 e o Decreto 208/93.

Tendo em vista o foco do presente trabalho, é importante lembrar que o recorte cronológico desta pesquisa foi delimitado ao mês de **agosto de 2006**, intervalo que corresponde a um ano após a última Conferência. No entanto, até a referida data não consta qualquer registro nas atas relativos à deliberação dos conselheiros para a elaboração e publicação do relatório. Aparece somente no processo de organização da Conferência a definição de que a relatoria ficaria sob responsabilidade de uma Técnica da Prefeitura, o que efetivamente foi encaminhado e concretizado. Porém, até a data em destaque os Conselheiros não analisaram nem aprovaram o relatório da 5ª Conferência e, conseqüentemente, não publicizaram os indicativos.

3.1.3 Encaminhamento dos Indicativos e Nominata para Instâncias Regional/Estadual

Uma das primeiras ações do CMDCA após as Conferências centrou-se na organização e articulação dos Conselheiros para garantir a participação do Município nas Conferências Regional e Estadual ou a avaliação de participação do Município, pontos estes que confirmam a participação de Florianópolis em outras esferas conferencistas.

A preocupação do Município em participar de outras esferas conferencistas aparece desde a 1ª Conferência, quando Florianópolis garantiu a presença de delegados municipais em outras instâncias (Conferências Regional, Estadual e Nacional), conforme indicam os registros nas atas de reuniões plenárias:

Outros assuntos tratados: [...] 2) A realização da segunda (2ª) Conferência Nacional e a Conferência Regional no Estado, nos dias doze (12) e treze (13) de junho deste ano. Foram escolhidos, para este último evento, os delegados nominados a seguir [...] (ATA – CMDCA, 22/05/97).

A Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente: as conselheiras [...] participaram da mesma e foram eleitas delegadas para a Conferência Nacional, a se realizar em agosto próximo. (ATA – CMDCA, 10/07/97).

O mesmo movimento foi feito na 2ª Conferência, contatando-se que desde o processo organizativo existiu a preocupação dos conselheiros com a garantia de encaminhamento de

representações e dos indicativos municipais para as Conferências Estadual e Nacional, conforme registrado nas atas das reuniões Plenárias:

A 2ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente ficou marcada sua realização para o dia doze (12) de outubro: dia da criança. [...] os resultados da Conferência serão enviados ao Conselho Estadual para organização da Conferência Estadual e suas conclusões ao CONANDA para a Conferência Nacional. (ATA – CMDCA, 29/07/99).

Deve ficar claro no regimento interno quem participará da eleição para representante da Conferência Municipal, na Conferência Estadual. As inscrições deverão ser feitas até o final dos trabalhos do primeiro dia da Conferência. [...] (ATA – CMDCA, 27/09/99)

Outros registros apontam o interesse de Florianópolis em garantir a participação dos delegados eleitos nas Conferências Municipais em diferentes esferas, mostrando que a 3ª Conferência também seguiu a mesma lógica, conforme as atas referentes à participação na Conferência Regional:

Foi informado sobre a Conferência Regional que ocorrerá no Município de São José no dia 05/09/01 das 09:00 às 18:00 horas. (ATA – CMDCA, 22/08/2001).

A presidente deu continuidade à reunião solicitando avaliação da Conferência Regional dos Direitos da Criança e do Adolescente. [...] Ressaltou o distanciamento do CEDCA em relação aos CMDCAs, faltou um direcionamento. Considerou ainda, a fragilidade da representatividade da Capital, sendo que os delegados [...] representantes das Entidades Não Governamentais, não estavam presentes no momento da votação dos indicativos. (ATA – CMDCA, 25/09/01).

Nesta análise, o movimento também foi linear para as 4ª e 5ª Conferências Municipais, pois ambas seguiram a trajetória das anteriores, marcando presença de delegados e indicativos municipais em outras Conferências. A ata de reunião plenária de 07 de outubro de 2003 apresentou o descontentamento do Conselho Municipal em relação ao Conselho Estadual, frente ao não encaminhamento de convite e informações da 4ª Conferência Estadual e também frente à limitação de participantes. Ainda, a ata de reunião Plenária de 28 de setembro de 2005 relatou a avaliação dos Conselheiros Municipais que participaram da Conferência Regional.

Quanto à participação em Conferências, vale lembrar que esta segue a lógica da democracia representativa, onde nas diferentes esferas os regimentos internos das

Conferências definem critérios para eleição de delegados⁵⁸ que representarão os demais participantes nas Conferências Estadual ou Nacional, critérios estes que definem número de delegados e o segmento que irão representar.

Assim como outras instâncias, as Conferências vivenciam os limites impostos pela representatividade, dentre outros, os destacados por Hirst (1992) como a possibilidade de baixo nível de prestação de contas; a diminuição da influência dos indivíduos no debate político, uma vez que passa-se à escolha de pessoas envolvidas na tomada de decisão, não mais participando diretamente da decisão em si. Quando adotada como única forma de participação política pode perder a essência do poder delegado por todos, permitindo a centralidade de poder na mão dos eleitos, podendo ainda permitir que o poder centralizado nas mãos dos representantes seja usado de forma pessoal na busca do alcance de desejos e objetivos individuais ou partidários.

Nessa direção, a representatividade nas Conferências pode seguir o caminho do Estado democrático representativo: de um lado, um grupo ativo, responsável pela representação, formado por políticos profissionais, dedicados às tarefas da política, passando a confundir interesses particulares com os comuns, apropriando-se particularmente do que é público; outro grupo, o dos representados, que se volta para as suas atividades pessoais e privadas, não participando nas decisões pública, tomados pela apatia. (ROSENFELD, 1998).

Os documentos do CMDCA não registram a socialização de informações e materiais recebidos nas Conferências, discussões estas que poderiam subsidiar uma prática para o fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos, bem como de definições de novas estratégias e práticas que dessem continuidade ao processo participativo iniciado na Conferência Municipal. O Conselho, revestido do seu papel político, deveria ser o grande palco de prestação de contas entre representantes e representados.

É relevante a prática da avaliação, elaboração de relatório e encaminhamento de indicativos e nominata para outras esferas. No entanto, acredita-se que o maior empenho do Conselho deva ser centrado no encaminhamento dos resultados da Conferência àquilo que foi deliberado, aprovado, através de indicativos. Este operacionalizar os indicativos, ou seja, os processos determinados pelo Conselho frente às Conferências, aqui nominados **Deliberativo Restrito e Deliberativo/Formulador ou Controlador de Políticas**, emerge como o grande desafio a ser apresentado. Para melhor visibilidade das ações do CMDCA, optou-se pelo

⁵⁸ As Conferências definem como participantes os que possuem direito somente a voz e delegados os que têm direito a voz e voto.

deciframento das particularidades dos encaminhamentos dos indicativos e a divisão por Conferência.

3.2 PROCESSO DELIBERATIVO/ RESTRITO

Frente às suas atribuições legais e regimentais, o CMDCA é responsável pela articulação e efetivação dos resultados das Conferências de Direitos da Criança e do Adolescente, uma vez que é legalmente constituído como órgão formulador e controlador de políticas para o público infanto-juvenil. A trajetória investigativa permitiu constatar que o Conselho efetivou algumas ações para processar os indicativos resultantes das Conferências.

No que se refere ao **processo deliberativo/restrito**, o CMDCA centrou esforços para estudo e encaminhamento dos indicativos das Conferências, embora de uma forma ainda limitada. Seu potencial deliberativo – legalmente definido – foi utilizando para execução de encaminhamentos restringidos a aspectos meramente administrativos e/ou burocráticos.

Este processo engloba os itens referentes à **inclusão na pauta e estudo dos indicativos, encaminhamentos administrativos/burocráticos e divulgação dos encaminhamentos.**

3.2.1 Inclusão Na Pauta e Estudo Dos Indicativos

Através da leitura e pesquisa nas atas de reunião plenária do CMDCA, verificou-se que a prática de inclusão na pauta de discussão e o estudo dos indicativos diferem de uma Conferência para outra, conforme o gráfico:

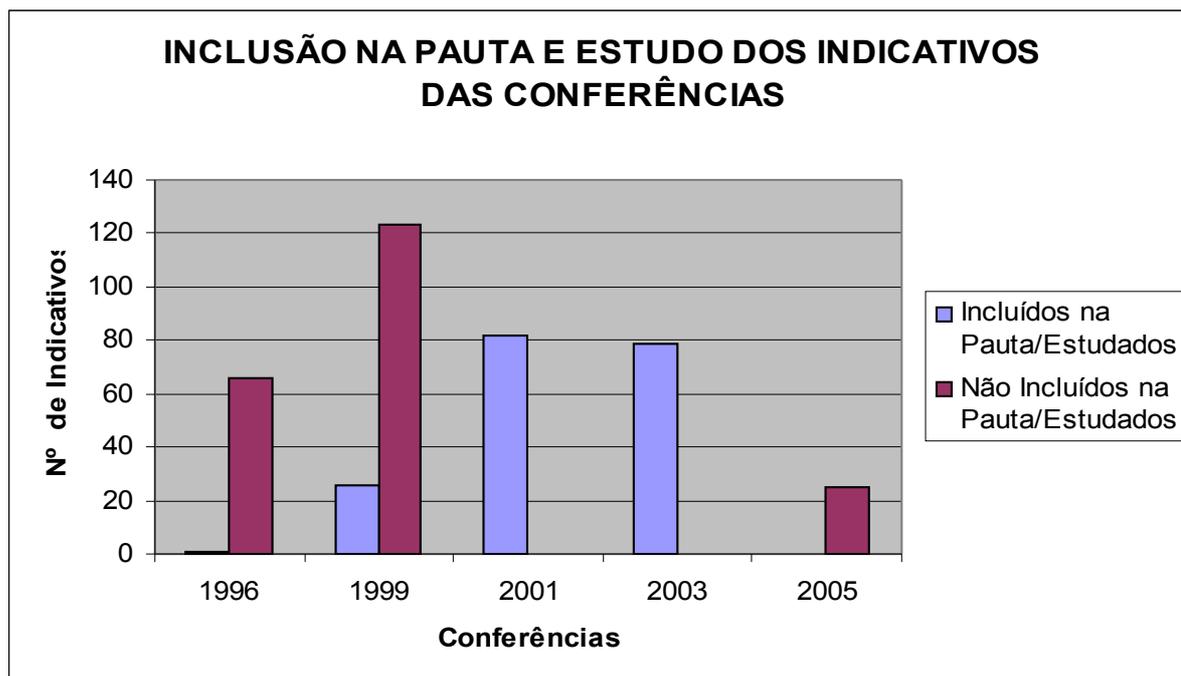


Gráfico 01 – Inclusão na Pauta e Estudo dos Indicativos das Conferências

Fonte: Atas de reuniões plenárias do CMDCA.

Elaboração: Cristiane Claudino. Florianópolis – SC, 2007

O Gráfico 01 mostra que na 1ª Conferência (1996) apenas 01 dos 67 indicativos aprovados foi incluído na pauta e estudado pelo CMDCA. Já na 2ª (1999) o processo abrangeu 26 dos 149 indicativos. A 3ª (2001) e a 4ª (2003) Conferências tiveram todos os indicativos aprovados incluídos na pauta e estudados, ou seja, 82 e 79 respectivamente. No que se refere à 5ª Conferência (2005), o CMDCA não incluiu nem estudou os indicativos aprovados.

Para melhor compreensão da operacionalização dos indicativos aprovados em todas as Conferências, definiu-se por apresentação singularizada, detalhando o movimento feito pelo CMDCA após cada Conferência.

O processo investigativo permitiu constatar que, dos 67 indicativos aprovados na 1ª Conferência, apenas um foi incluído na pauta e estudado pelo CMDCA, tornando-se ponto de discussão em diversas reuniões plenárias.

O Conselho apresentou em diferentes momentos sua preocupação em definir encaminhamentos para os indicativos da 1ª Conferência, deliberando⁵⁹ conforme segue:

⁵⁹ Definições deliberadas nas reuniões plenárias de 17 de novembro de 1996, 18 e 24 de fevereiro, 23 de abril 1997, 05 de junho de 1997.

- a) Inclusão de planejamento para as ações de 1997: a realização de contato com a Senhora Prefeita para apresentação das proposições da Conferência que são de responsabilidade do Poder Público, solicitando providências;
- b) Retomada do documento da Conferência para verificação de prioridades;
- c) Atribuição da Comissão de Políticas: a revisão, publicação e divulgação do documento da Conferência, e a articulação com serviços setoriais para decisão de ações a curto, médio e longo prazo, definindo como sendo o papel do Conselho acompanhamento, controle e diagnóstico;
- d) Compromisso da Comissão de Políticas em definir como diretriz de trabalho os indicativos da Conferência;
- e) A necessidade de encaminhamento dos indicativos da Conferência como um todo, ressaltando que os relativos ao FIA e aos do eixo referente à Assistência Social já encontravam-se em processo.

Contudo, o processo investigativo de estudo detalhado das atas, resoluções e outros documentos encontrados, não confirmam o registro da efetivação das ações planejadas pela Comissão de Políticas destacadas acima, o que se tornou visível nos registros das reuniões plenárias, espaço legal de debate e deliberação dos Conselheiros, foi o estudo e encaminhamento de um único indicativo da Conferência já citado anteriormente.

Sobre a 2ª Conferência dos Direitos da Criança e do Adolescente e a 1ª Conferência de Crianças e Adolescentes, o estudo minucioso das atas das reuniões plenárias do CMDCA permitiu constatar que, dos 149 indicativos, 26 foram trazidos para a pauta de discussões e estudados pelo CMDCA. Porém, esta ação foi executada somente pela Comissão de Políticas, que posteriormente informou em reunião Plenária os encaminhamentos efetivados.

Ao estudar todo processo de organização, realização e encaminhamentos da 3ª Conferência, verifica-se a impressão de algumas marcas importantes e que revelam uma maior maturidade do Conselho em todo processo, se comparado aos anteriores. A iniciativa de tentar conferir a situação de crianças e adolescentes na realidade municipal, pela terceira vez, impulsionou o Conselho a um fazer diferenciado; alguns destes aspectos já foram levantados anteriormente na seção II, na contextualização das Conferências. Vale destacar a realização das Plenárias Temáticas, das quais resultaram 54 resoluções do CMDCA, processos construídos anteriormente a serem apreciados na Conferência.

O amadurecimento do CMDCA frente ao processo conferencista ampliou-se após a realização da Conferência através da operacionalização dos indicativos da Conferência na sua

totalidade, o que, diga-se de passagem, é um fato histórico: foi a primeira vez, na história das Conferências de Direitos da Criança e do Adolescente em Florianópolis. Anteriormente, os indicativos, em sua grande maioria, não eram trazidos para a pauta de discussão no espaço das Plenárias, muito menos sob o *status* de foco de estudo e encaminhamentos individualizados.

O CMDCA realizou reuniões plenárias, em período integral, com objetivo centrado na definição de encaminhamentos das proposições da Conferência, trazendo-os à pauta de discussão e estudou, sem exceções, os 82 indicativos que na sua grande maioria foram incluídos nos processos deliberativos do Conselho.

Para um melhor entendimento, o gráfico a seguir ilustra esta questão:

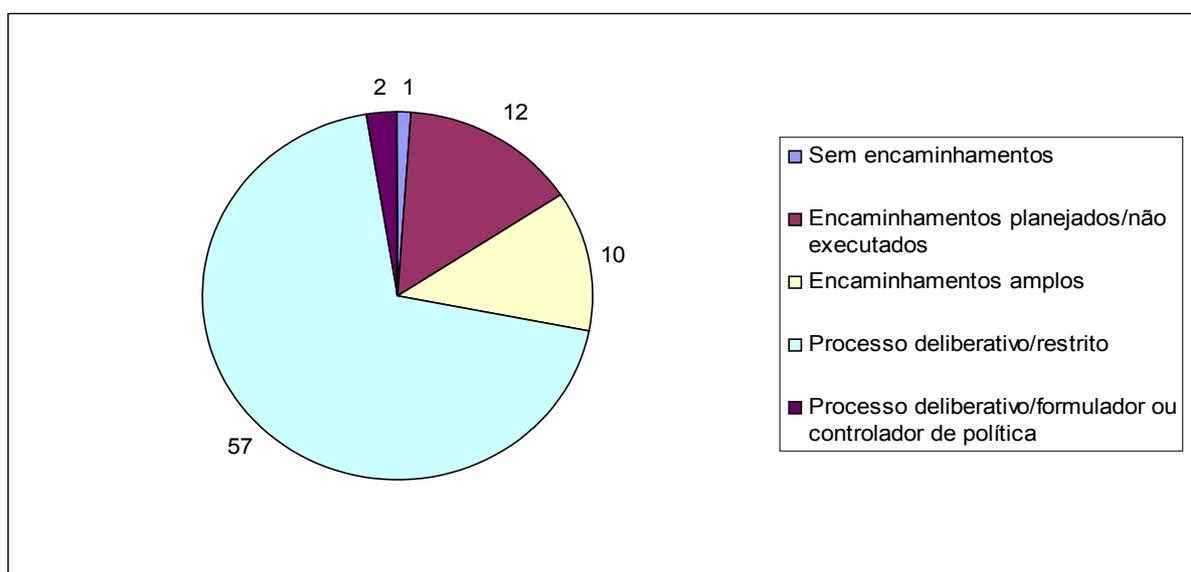


Gráfico 02 – Encaminhamentos dos Indicativos da 3ª Conferência – 2001

Fonte: Atas do CMDCA

Elaboração: Cristiane Claudino. Florianópolis – SC, 2007

O Gráfico 02 mostra que apenas 01 dos 82 indicativos da 3ª Conferência não recebeu encaminhamento, o que leva a supor que possa ter passado despercebido durante o processo de definição de encaminhamentos, pois todos os outros foram encaminhados. Analisando os demais, é possível constatar que 12 encaminhamentos foram planejados, porém não executados. O planejamento das ações do CMDCA para 2002 teve dentre suas diretrizes os indicativos da Conferência, as quais previram uma série de articulações interinstitucionais. Estas, se executadas aproximariam o Conselho de sua finalidade primária de órgão executor e controlador de políticas para crianças e adolescentes, a saber⁶⁰:

⁶⁰ Fonte: Atas das reuniões Plenárias de 25 de setembro e 02 de outubro de 2001.

- a) Reunião com os Conselhos Municipais para formação de agenda comum;
- b) Plenárias descentralizadas nas diversas regiões do município;
- c) Elaboração de cartilha com informações sobre a rede de atendimento;
- d) Evento para prestação de contas acerca de seus encaminhamentos e resoluções, planejado para finalizar a gestão em exercício na época;
- e) Deliberação através de Resoluções.

Também foi possível constatar que 10 indicativos receberam encaminhamentos muito amplos, sem definição de ações específicas, tendo como justificativas a afirmação de ações já desenvolvidas pelo CMDCA, a repetição da proposição do indicativo contemplado em outro, ou em resolução já existente.

Os demais encaminhamentos apresentaram um perfil para composição dos processos deliberativos, 57 indicativos encaminhados atingiram o processo deliberativo restrito, e apenas três o processo deliberativo/formulador controlador de políticas, conforme apresentação a seguir.

A mesma lógica de inclusão na pauta e estudo dos indicativos ocorreu na 4ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e 2ª Conferência de Adolescentes. Após um longo caminho iniciado meses antes, no qual o Conselho se deslocou para as diversas regiões do município para a realização das Pré-Conferências, o processo culminou bem sucedido com a realização de mais uma Conferência Municipal. Durante dois dias, delegados e participantes aprovaram 79 indicativos, divididos em 9 eixos de discussões e todos foram incluídos na pauta e estudados pelo CMDCA para discussões e encaminhamentos.

Cumprindo com suas atribuições o CMDCA estudou encaminhamentos para os indicativos aprovados na Conferência, em Reuniões Plenárias realizadas em 13 de outubro, 27 de novembro de 2003 e 28 de maio de 2004, de acordo com o gráfico que segue:

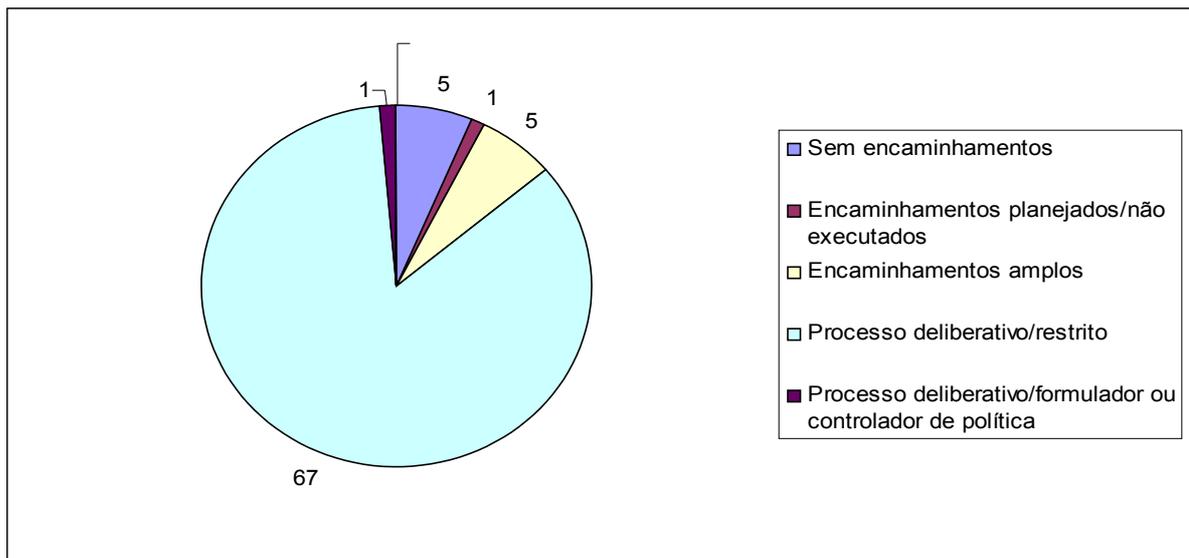


Gráfico 03 – Encaminhamentos dos Indicativos da 4ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e 2ª Conferência de Adolescentes

Fonte: Atas do CMDCA

Elaboração: Cristiane Claudino. Florianópolis – SC, 2007

Os dados acima mostram que 5 indicativos não receberam encaminhamentos. O CMDCA justificou-se devido à impossibilidade de definição dos mesmos frente à amplitude do indicativo ou por dar margem a diferentes interpretações. Outros 05 indicativos receberam encaminhamentos amplos, generalizados e que se referiam a ações já executadas pelo CMDCA, ou já contemplado anteriormente em outro indicativo.

O planejamento de encaminhamento (e a sua não execução) abrangeu 01 indicativo, relacionado à divulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente e recebeu como encaminhamento a efetivação da campanha deliberada pelo CMDCA em 2002. Seguindo o exemplo da Campanha de 2002, relatada com detalhes no momento de descrição dos encaminhamentos dos indicativos da 3ª Conferência, novamente foi prevista em 2004 e não executada.

Quanto aos demais indicativos que foram encaminhados e incorporados pelos processos deliberativos do CMDCA, constatou-se que a grande maioria – 67 indicativos – segue pela via do **Processo Deliberativo/Restrito** enquanto apenas 01 indicativo segue pelo **Processo Deliberativo/Formulador ou Controlador de Políticas**. Estes processos serão apresentados detalhadamente no próximo item de análise.

Infelizmente essa prática não virou regra, pois o estudo da documentação da 5ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, 3ª Conferência de Adolescentes e 1ª Conferência de Crianças, revela que, dentre os 25 indicativos aprovados, nenhum foi incluído na pauta do CMDCA para estudos e/ou encaminhamentos.

É provável que esta omissão do CMDCA tenha sofrido influências do processo de organização do evento, permeado por inúmeras dificuldades e cujas ações já foram descritas detalhadamente na seção II deste estudo. Também deve ser considerado, para efeito de análise, o desgaste produzido pelos embates anteriores, que fragmentaram, inclusive, consensos e decisões entre conselheiros governamentais e não governamentais.

Somaram-se a isso outros fatores importantes ocorridos no ano de 2005 e que podem ter contribuído para esta indiferença do CMDCA frente aos indicativos da Conferência, dentre outros: 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; e) alteração da Secretaria Executiva do CMDCA. As atas de reunião plenária registram todos estes fatos.

Independentemente dos motivos, torna-se impossível não questionar a omissão do CMDCA frente aos indicativos propostos pelos atores do Sistema de Garantia de Direitos presentes nas Conferências e, em especial, os da 5ª Conferência em que os indicativos, transcorrido um ano, sequer foram trazidos para pauta de discussão do CMDCA.

Nesta Conferência, melindres se fazem presentes para analisar o potencial deliberativo do Conselho frente aos indicativos, pois na prática ele inexistiu: não foi tentado, colocado à prova, sequer foi ensaiado. Como se a prática na garantia de direitos de crianças e adolescentes permitisse ensaios e erros. Resta concluir que o Conselho, em relação à 5ª Conferência, nada deliberou, nada decidiu.

O Conselho não pode perder de vista seu papel político e as funções que foram a ele atribuídas por lei, resultantes de grandes lutas sociais, sob o risco de apagar seu nome da História. Nas palavras de Teixeira (2000), o Conselho é **um novo espaço público para novos atores**, reflete o fortalecimento da sociedade civil, pois esta passa a participar na formulação e controle de políticas.

Os Conselhos têm também como grande tarefa a **democratização do Estado e da sociedade**, já que as discussões e decisões e controle acerca das políticas públicas envolvem diversos atores até alcançarem os canais tradicionais decisórios políticos. Assim a democratização do poder ocorre tanto pela democratização do Estado que amplia suas decisões até os segmentos organizados da sociedade, como da própria sociedade que assume uma cultura de participação e ética de responsabilidade pública. O Conselho pode e deve ser um espaço para partilha de decisões entre governo e sociedade, evitando a dualidade de poderes e a ingovernabilidade.

Uma outra tarefa do Conselho enquanto órgão político é viabilizar um processo de **reforma do Estado**, introduzindo uma nova cultura mostrando o sentido de público para além das regras e procedimentos formais, ultrapassando a tradição histórica patrimonialista e clientelista de administração do Estado. Ainda deve ser lembrado que o Conselho recebeu a função legal de participação na formulação e implementação de políticas públicas. São, portanto, espaços formais de discussões, sistematização e elaboração de iniciativas democráticas para formulação e controle.

O Conselho não tem poderes para desconsiderar seu papel político, logo, este espaço público de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil não pode ficar indiferente às propostas das Conferências. É um ato de omissão que se agrava ainda mais naquelas Conferências em que crianças e adolescentes fizeram-se presentes. O Conselho, nas Conferências em que contou com a participação de crianças e/ou adolescentes teve nas mãos uma responsabilidade ainda maior, qual seja, a de efetivar os indicativos propostos por estes, contudo isso não foi evidenciado no estudo. O processo de chamada para participação na Conferência perdeu o sentido ao ser desconsiderado, com o não encaminhamento das proposições feitas por eles.

No processo de estudo da 1ª, 2ª e 5ª Conferências é flagrante a expressiva desatenção do CMDCA em relação à grande maioria dos indicativos, porém com o agravante de terem sido pensados também pelas crianças e pelos adolescentes. O processo pedagógico de participação foi interrompido, inclusive com a possibilidade de ter sido minado por um contraponto de descrédito ao processo participativo.

Como esperar agora que estas crianças e adolescentes que participaram da Conferência, e todas as outras representadas por elas, assimilem a prática de sujeitos protagônicos na luta por direitos, quando suas propostas não são ouvidas pelo Conselho que foi pensado e criado para dar voz a estes sujeitos e resguardar os seus direitos?

Acredita-se que o desafio ainda maior para o CMDCA é o de conseguir operacionalizar a escuta, transformando em ações o que foi falado por crianças, adolescentes e pelo defensores de seus direitos. Do contrário fica a indagação: do que adianta dar-lhes vez e voz? Ou ainda pior, fazer de conta que.

Pelo exposto, percebe-se que o interesse desta pesquisa transcende ao interesse pelo estudo da pauta das discussões em reuniões plenárias do CMDCA. De fato, ela se estende à verificação dos encaminhamentos definidos por este órgão quanto aos indicativos das Conferências incluídos nessa mesma pauta.

3.2.2 Encaminhamentos Administrativos/burocráticos

Uma vez incluídas na pauta e estudadas as propostas, o CMDCA definiu seus respectivos encaminhamentos para as mesmas. Fê-lo, no entanto, de forma diferenciada por Conferência, conforme se pode visualizar no quadro abaixo. Chama atenção, em particular, a postura burocrática: o Conselho definiu por encaminhamentos administrativos/burocráticos, tão somente, para um número expressivo de indicativos, conforme mostra o gráfico:

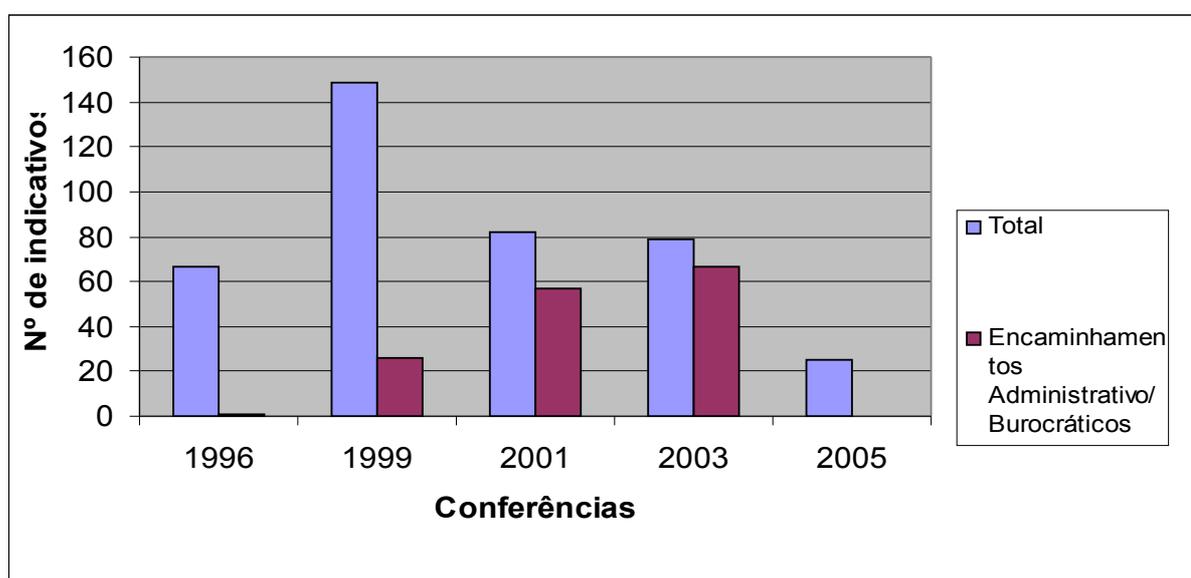


Gráfico 04: Encaminhamentos Administrativos/Burocráticos dos Indicativos das Conferências

Fonte: Atas das reuniões plenárias do CMDCA.

Elaboração: Cristiane Claudino. Florianópolis – SC, 2007

O Gráfico 04 permite constatar que na 1ª Conferência (1996) somente um dos 67 indicativos recebeu encaminhamento administrativo/burocrático. Na 2ª Conferência de Direitos e 1ª de Crianças e Adolescentes (1999), 26 dos 149 indicativos receberam este tipo de encaminhamento. Na 3ª Conferência (2001) 57 dos 82 indicativos e na 4ª Conferência, 2ª

de Adolescentes (2003) 67 dos 79 indicativos. Já na 5ª Conferência, 3ª Conferência de Adolescentes e 1ª de Crianças nenhum indicativo foi alvo de encaminhamentos.

Apresentando o processo de forma mais detalhada registra-se que dos indicativos aprovados na 1ª Conferência apenas um foi objeto de encaminhamento⁶¹, incluído pelo CMDCA no **processo deliberativo restrito**, sendo este relativo ao Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente: “Promover campanhas de captação de recursos para o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente⁶²”, encaminhado para Comissão de Finanças.

Ao analisar na íntegra o processo da 1ª Conferência aponta-se primeiramente a dificuldade em compreender o porquê de número tão inexpressivo de indicativos trazido à arena de discussões do Conselho. Já se destacou que, de 67 indicativos, apenas um aparece como foco de intervenção, ainda assim limitando-se a circular num processo restrito de deliberação – o CMDCA se utiliza, sim, de seu potencial deliberativo –, mas focado em ações rotineiras, burocráticas, administrativas, que não alcançam um patamar de propositura política, como no caso em pauta: simplesmente traçando encaminhamentos para uma comissão interna do Conselho.

Este indicativo, referente ao planejamento de ações para definição de uma campanha para arrecadação de recursos para o FIA Municipal, foi pauta de várias discussões no Conselho, conforme quadro síntese abaixo:

Quadro 20: Conteúdo de Debates e Encaminhamentos - FIA

DATA PLENÁRIA	CONTEÚDO DE DEBATES/ ENCAMINHAMENTOS – FIA
25/11/1996	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar folder com esclarecimentos referentes ao FIA; • Realizar visitas a Entidades de Classe e espaços de organização do comércio e indústria para articulação de campanha de arrecadação de recursos para o Fundo, visando atendimento das prioridades da Conferência.
17/12/1996	<ul style="list-style-type: none"> • O planejamento para o próximo ano deverá ter dentre outras ações a divulgação de informações para arrecadação de recursos para o FIA.
18/02/1997	<ul style="list-style-type: none"> • Informada suspensão do processo de arrecadação de recursos para o FIA enquanto não for composta a nova Junta Administrativa do Fundo.
14/04/1997	<ul style="list-style-type: none"> • Necessidade de resgatar material já produzido sobre o Fundo para elaboração de folder a ser encaminhado a entidades e profissionais liberais prestando informações para dedução de Imposto de Renda.
23/04/1997	<ul style="list-style-type: none"> • Definido que a diretriz de ação da Comissão de Finanças deverá ser a produção de material para divulgação; • Nova composição da Comissão de Finanças.
05/06/1997	<ul style="list-style-type: none"> • A Comissão de Finanças propôs início de grande campanha de divulgação do Fundo, distribuindo folder explicativo através do Conselho Regional de Contabilidade, Conselhos Regionais e empresários, Sindicatos, agências de

⁶¹ Fonte: Ata de reunião plenária de 26 de novembro de 1996.

⁶² Indicativo nº 20 do Eixo: Assistência Social

	Propaganda, dentre outros.
10/07/1997	<ul style="list-style-type: none"> • Deflagrar campanha para divulgação do folder do Fundo.
13/11/1997	<ul style="list-style-type: none"> • Informação de lançamento de campanha do Fundo a ser realizada no dia 20/11/1996, pois se encontra em andamento ou já foi finalizado folder.
16/04/1998	<ul style="list-style-type: none"> • Definida como uma das metas para 1998 a divulgação do Fundo para dedução de Imposto de Renda de pessoas físicas e jurídicas; • Reformular a composição da Comissão de Finanças; • Sugerido encaminhamento de folder a Receita Federal para distribuição aos contribuintes; • Informado que empresa de propaganda preparou campanha na mídia para divulgação do Fundo; • Sugestão de composição de comissão para articulação junto à Câmara de Vereadores, grandes empresas, Sindicatos de contabilistas, dentre outros, visando realização de campanha de arrecadação de recursos para o Fundo; • Agendamento de reunião com Delegado da Receita Federal e presidente do CMDCA, para definição de procedimentos para depósito no Fundo; • Solicitar parceria da Fundação Maurício Sirotsky Sobrinho para divulgação do Fundo.
06/08/1998	<ul style="list-style-type: none"> • Agendar reunião para estudar e discutir a aplicação do Fundo e divulgação do mesmo.
03/12/1998	<ul style="list-style-type: none"> • Levantada sugestão de audiência com a Prefeita a fim de solicitar assinatura em carta com especial redação sobre o FIA, a ser encaminhada para os empresários e apoio da assessoria de imprensa para distribuição do folder do Fundo; • Solicitar à Câmara de Vereadores que encaminhem folder e guia do Fundo aos empresários; • Apontada necessidade de campanha junto aos contadores para recolhimento de pessoa física, dedução de Imposto de Renda.

Fonte: Atas do CMDCA.

Elaboração: Cristiane Claudino. Florianópolis – SC, 2007

Observa-se que muitas ações foram planejadas mas não efetivadas, fato que exigia constante redefinição de encaminhamentos frente ao número de vezes que repetidamente esta questão foi trazida para discussão em Plenárias, conforme mostra o quadro acima.

O planejamento para elaboração e divulgação de folder para campanha de arrecadação do Fundo foi uma destas ações repetitivas, conforme relato das reuniões plenárias de 25/11/1996, 14/04/1997, 05/06/1997, 10/07/1997, 13/11/1997, 16/04/1998 e 03/12/1998. Além do caráter reiterativo desta, também se evidencia a imobilidade e o inexplicável protelamento de decisões, pois se definiu pela elaboração e divulgação de material em novembro de 1996 e, passados mais de dois anos, em dezembro de 1998 constatou-se a necessidade das mesmas ações.

É compreensível – dir-se-ia até lógica – a natureza sistemática e contínua das campanhas para arrecadação de recursos para o Fundo, porém, não foi o caso. A repetição das discussões em plenárias apontam sempre para realização de ações, mas em nenhum relato aparece retorno de ações realizadas, o que demonstra que não foram concretizadas.

Ao iniciar o processo de estudo das atas do CMDCA chegou-se a acreditar que o indicativo em estudo alcançaria um processo mais avançado de encaminhamento, o nominado neste trabalho como **deliberativo controlador ou formulador de políticas**. Havia previsão de uma grande articulação interinstitucional, que daria visibilidade ao FIA e ao CMDCA e envolveria atores e espaços diversos, como Receita Federal, Câmara de Vereadores, Conselhos de Classe, Mídia, dentre outros de tamanha relevância. Todavia, o Conselho não conseguiu ultrapassar os limites da idealização e do planejamento, restringindo-se a discussões internas que definitivamente não conseguiram deflagrar uma ampla campanha de captação de recursos para o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente e conseqüentemente não efetivou o único indicativo que dedicou e consumiu tanto estudo e discussões em reunião plenária.

Ao analisar os encaminhamentos dos indicativos da 2ª Conferência constatou-se que dos 149 indicativos aprovados 26 foram estudados e receberam encaminhamentos referentes ao processo administrativos/burocrático.

O estudo e a definição de encaminhamentos dos indicativos foram realizados pela Comissão de Políticas e não pelo CMDCA como um todo, que utilizou o espaço formal de reunião plenária⁶³ para informar o envio dos indicativos, via ofício, aos Secretários Municipais, solicitando a inclusão das propostas no orçamento do ano de 2001. Da mesma forma, foi solicitado apoio à Sra. Ângela Amin, Prefeita da Capital, ao encaminhamento dos ofícios remetidos às Secretarias e Fundações.

Destaca-se que os indicativos do eixo da saúde foram encaminhados anteriormente, pois, em Plenária realizada em de 24 de novembro de 1999, o Conselho definiu pelo encaminhamento de correspondência para o Secretário Municipal de Saúde, com o intuito de dar conhecimento dos indicativos respectivos e solicitando a efetivação destes.

Em resposta ao CMDCA, o Secretário Municipal de Saúde informou que encaminhou os indicativos da Conferência para o Conselho Municipal de Saúde para avaliação. Quanto àquilo que se referia à Secretaria Municipal de Saúde, esta se manifestaria futuramente somente em relação aos indicativos que não interferissem no orçamento, e desenvolveria ações restritas ao reordenamento de programas e projetos já existentes. As atas não apontam registro de respostas de outras Secretarias e Fundações Municipais. Ou seja, o orçamento que é a base para a concretização das ações seguia intocado, ainda que a sociedade reivindicasse novas ações fundamentais.

⁶³ Fonte: Ata da reunião Plenária de 31 de agosto de 2001.

Neste momento explicita-se o desconhecimento do papel político do Conselho, agravada por uma cultura de administração centralizadora, por parte do Executivo Municipal, viciada em práticas autoritárias e centralizadoras, ignorando qualquer possibilidade de divisão de decisão com instâncias participativas como os Conselhos.

Isso fica claro frente à desatenção dos órgãos do Poder Executivo frente às correspondências enviadas pelo Conselho, expressa pela ausência de resposta ou, quando efetuadas, apresentam teor de desconsideração às decisões do Conselho, demonstrando a falta de reconhecimento e descompromisso diante das atribuições legais de co-gestão do órgão.

O que não pode ser esquecido é que o poder deliberativo conferido aos Conselhos vem afrontar uma cultura política de centralização e negação de partilha de decisões e poder com a sociedade. Mas o que se pode inferir, a partir da análise deste processo, é que o tempo ainda é de construção, em termos da efetivação dos Conselhos enquanto mecanismos democráticos e de participação da sociedade. É preciso um enfrentamento a esta ideologia dominante que só reconhece a esfera governamental como a única responsável pela tomada de decisões do que é público, que neste processo acaba capturado pelo patrimonialismo e privatismo.

Esse quadro, muitas vezes, é agravado pelo desconhecimento dos Conselhos do seu próprio potencial deliberativo decisório, restringindo-o a executor de ações de relevância inferior à elaboração e controle de políticas, a exemplo dos processos que envolveram os encaminhamentos dos indicativos da 3ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Esta 3ª edição não diverge das anteriores no que se refere à sistemática de encaminhamento dos indicativos, pois pode-se constatar que 57 dos 82 indicativos receberam apenas encaminhamentos administrativos/burocráticos.

Através do estudo destes encaminhamentos, verifica-se que eles subdividem-se em diferentes procedimentos que não se limitam apenas ao envio de correspondência, como nas Conferências anteriores, receberam outros como **encaminhamento de correspondências**, através de **reuniões e encaminhamento para comissões internas do CMDCA**, conforme gráfico que segue:

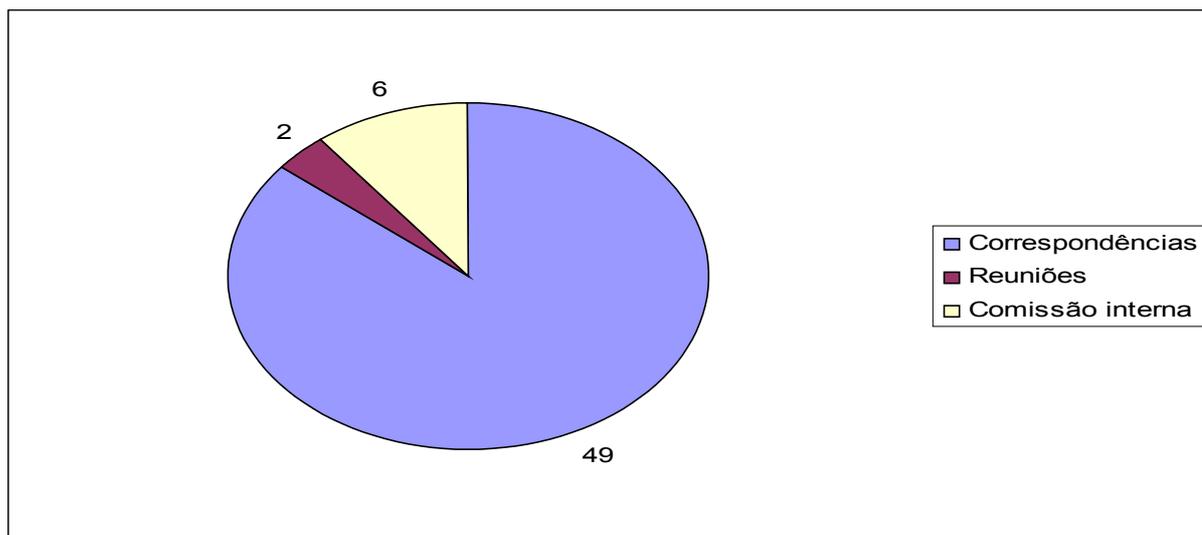


Gráfico 05 - Subdivisão dos Encaminhamentos Administrativos / Burocráticos dos Indicativos da 3ª Conferência – 2001

Fonte: Atas do CMDCA

Elaboração: Cristiane Claudino. Florianópolis – SC, 2007

O gráfico 5 apresenta que os registros dos encaminhamentos administrativos e burocráticos definidos para os indicativos da 3ª Conferência mostram que grande número deles centrou-se no envio de correspondências. Mais precisamente, 49 indicativos receberam este procedimento.

Analisando o teor dos ofícios expedidos pelo CMDCA, constatou-se que as correspondências, em sua grande maioria, foram encaminhadas para a Sra. Prefeita, Secretarias e Fundações Municipais, remetendo indicativos e solicitando informações e/ou providências. Outras, com o mesmo teor, foram encaminhados para espaços diversos como CEDCA, Conselho Tutelar, Fórum DCA, Ministério Público, Conselhos Gestores Municipais, CASAN, COMCAP, Conselhos de Classe e entidades de atendimento.

Em relação às reuniões, conforme estudo dos indicativos, foi previsto o agendamento de duas. A primeira para atender ao indicativo 23 do **eixo vida, saúde e alimentação** na perspectiva de: “que o CMDCA e o Conselho Tutelar monitorem proposta pedagógica das comunidades terapêuticas de tratamento a crianças e adolescentes usuários de drogas”. A segunda em atenção ao indicativo 7 do **eixo educação e profissionalização** nos seguintes termos: “propor aos órgãos governamentais e às universidades um programa institucional de qualificação e requalificação dos profissionais que atuam na Educação Infantil, no Ensino Fundamental e no Ensino Médio no Município de Florianópolis”, deliberando ademais pela realização de reunião com os reitores.

Com base nos documentos do CMDCA, acredita-se que a reunião com os reitores não foi realizada, pois não consta qualquer registro informando o fato. Em relação ao monitoramento das propostas das Comunidades Terapêuticas, foi possível constatar a criação de uma Comissão Municipal de Monitoramento das Comunidades Terapêuticas composta por diversos atores, representantes do Conselho Municipal de Assistência Social, Comunidades Terapêuticas e Conselhos Tutelares, iniciando-se um processo para conhecimento do trabalho desenvolvido com crianças e adolescentes nas comunidades em destaque. Contudo, o estudo das atas registra que as ações da Comissão reduziram-se a poucas reuniões, resultando no término da Comissão sem apresentar relatos precisos dos motivos.

A prática de reuniões protelatórias e sem resolutividade sempre permeou, portanto, a rotina do CMDCA. No transcorrer do processo de encaminhamento dos indicativos da Conferência outras reuniões foram articuladas pelas Comissões Internas do CMDCA.

Referente aos encaminhamentos para as Comissões Internas do CMDCA, foi possível a identificação de que este procedimento absorveu, mais especificamente, 06 indicativos, cujos encaminhamentos são descritos abaixo:

a) Comissão de Políticas e Divulgação – para o indicativo 01 do eixo Liberdade, Respeito e Dignidade: “Campanhas de esclarecimento em geral sobre direitos da criança do adolescente, enfatizando a discriminação e exploração infantil”.

b) Comissão de Normas e Monitoramento – para o indicativo 02 do eixo Convivência Familiar e Comunitária: “Propor o necessário reordenamento às entidades/programas (OG’s e ONG’s) visando sua adequação aos princípios do ECA”;

Para o indicativo 08: do eixo citado anteriormente: “Cumprimento dos artigos do ECA sobre a fiscalização de Entidades, principalmente os Abrigos”.

c) Comissão de Finanças – para o indicativo 06 do eixo Assistência Social: “Solicitar mais informações e mais transparência sobre as fontes de financiamento e critérios de atendimento para as entidades que desenvolvem ações com crianças e adolescentes”; o indicativo 03 do eixo Liberdade, Respeito e Dignidade: “criação e divulgação de um fluxograma que esclareça o papel dos diversos órgãos de atendimento à criança e ao adolescente, para melhor direcionar as ações”.

d) Comissão Especial Contra Redução da Idade Penal⁶⁴ – para o indicativo 05 do eixo Convivência Familiar e Comunitária: “Criação de programas específicos para adolescentes autores de ato infracional e dependentes químicos”.

Na seqüência, a dinâmica do CMDCA reproduziu os encaminhamentos que já vinham sendo executados, pois as comissões internas do CMDCA reunidas semanalmente, também se restringiram a encaminhamentos burocráticos, como agendamento de reuniões e emissão de correspondência.

Cabe a ressalva, no entanto, que apenas dois encaminhamentos definidos pelo CMDCA seguiram outras trajetórias. O primeiro deles relaciona-se ao indicativo que se refere à “criação de programas específicos para adolescentes autores de ato infracional e dependentes químicos”, pois a Comissão Especial Contra Redução da Idade Penal, reunida em 05 de outubro de 2001, posicionou-se contra a criação de programas específicos que não sejam os já legalmente previstos no Art. 112 do Estatuto da Criança e do Adolescente. Esta decisão foi remetida ao CMDCA, que a acatou.

Como já ressaltado, o indicativo direcionado à Comissão de Políticas e Divulgação, referente à divulgação de direitos de crianças e adolescentes, tomou parte importante da agenda de discussões. Em abril de 2002, esta do CMDCA iniciou um processo de construção de divulgação do Estatuto que resultou na criação de uma comissão especial denominada de Comissão Municipal de Divulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente. Em sua composição figuravam diversos parceiros: representantes de Secretarias Municipais, Promotoria da Infância e Juventude, Conselhos Tutelares, Fórum DCA, SINEPE. Após inúmeras reuniões durante todo o ano de 2002, somente em 2003 o CMDCA planejou uma ampla campanha de divulgação dos direitos da criança e do adolescente na cidade, definindo, dentre outras ações:

- a) Público alvo: crianças e adolescentes integrantes do sistema educacional;
- b) Metodologia desenvolvida através da arte-educação;
- c) Contratação de consultoria Técnica na área de artes e de arte-educadores para desenvolvimento das oficinas;
- d) Divulgação de material sobre o Estatuto a ser elaborado por crianças e adolescentes.

Estudando, porém, a documentação do CMDCA, é possível verificar que a proposta descrita acima não foi realizada, pelo fato de que a realização da Campanha de Divulgação do

⁶⁴ Comissão coordenada pelo CMDCA composta por representantes do Conselho Tutelar, Ministério Público, Câmara de Vereadores, Tribunal de Justiça, UFSC, UDESC, entidades de atendimento, Fórum DCA, dentre outros, para articulação de campanha municipal contra a redução da idade penal.

Estatuto da Criança e do Adolescente, encaminhada ao gestor do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, não foi aprovada. O gestor, à época, era o então Secretário Municipal de Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social.

Como desdobramentos, essa atitude culminou em um processo de esvaziamento da proposta e fez com o que o Conselho não efetivasse um amplo processo de divulgação de direitos de crianças e adolescentes no município, trazendo à tona a grave situação de indiferença que desvela a percepção do poder público frente às demandas especiais da infância e juventude em Florianópolis.

Em relação ao encaminhamento dos indicativos, cabe destacar ainda, que foram previstas audiências com os Secretários Municipais para entrega em mãos das resoluções e indicativos da Conferência. Encontrou-se registro na ata de 04 de dezembro de 2001 de realização de audiência com a Secretaria Municipal de Saúde. No entanto, devido à ausência do Secretário, o CMDCA foi atendido pelo Conselheiro suplente que representa a referida Secretaria no Conselho, ou seja, na prática não foi recebido ou em última instância recebido por um membro que faz parte (que é) do Conselho. Na mesma ata registra-se o agendamento de reunião com a Secretaria Municipal de Educação, porém não aparece registro se esta ou outras audiências foram realizadas.

Em relação à 4ª Conferência, todos os seus indicativos foram incluídos na pauta e estudados, assim como ocorreu na 3ª Conferência. Após inclusão na pauta e estudo, os indicativos receberam encaminhamentos, constatando-se que 67 dos 79 indicativos receberam **encaminhamentos administrativos/burocráticos**, reproduzindo-se a mesma dinâmica dos anos anteriores.

Dentro do processo deliberativo/restrito ocorre ainda uma subdivisão, o que permite constatar isoladamente os procedimentos relativos a **envio de correspondência, agendamento de reuniões e encaminhamentos para comissões internas do CMDCA**.

Para melhor compreensão apresenta-se o gráfico a seguir:

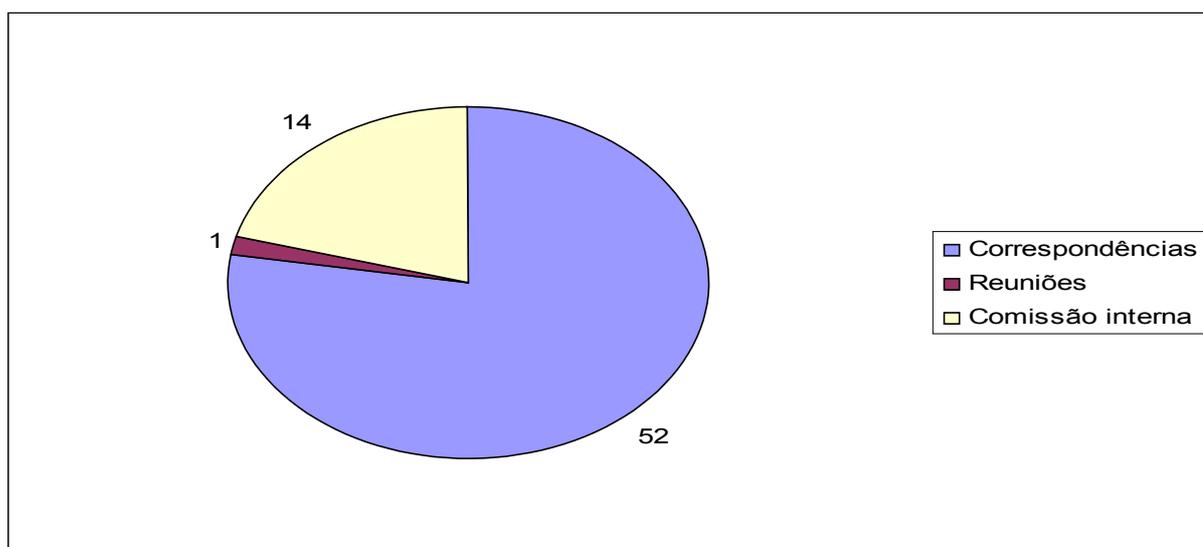


Gráfico 06 – Subdivisão dos Encaminhamentos Administrativos/ Burocráticos dos Indicativos da 4ª Conferência - 2003

Fonte: Atas de reuniões plenárias do CMDCA.

Elaboração: Cristiane Claudino. Florianópolis – SC, 2007

Através do Gráfico 06, pode-se perceber que o maior número de encaminhamentos da 4ª Conferência centrou-se no envio de correspondência, ou seja, 52 indicativos constituíram-se nesta providência. Estas foram enviadas para diferentes espaços, dos quais se destacam: Secretarias e Fundações Municipais, Prefeita Municipal, Universidades, Polícias Militar e Civil, SINEPE, Entidades Não Governamentais, Conselhos Tutelares e Conselhos Municipais. Constatou-se, ainda, analisando o teor dos ofícios, que foram encaminhados com o mesmo objetivo, qual seja, de remeter os indicativos e assim solicitar providências.

Quanto ao agendamento de reunião, recebeu este encaminhamento o indicativo 14 do eixo Assistência Social: “Implementação de programas de qualificação profissional e de

geração de renda com atenção ao programa de primeiro emprego e as ações de incentivo e apoio à economia solidária, com dotação orçamentária e financeira para área.”. Após estudo, o CMDCA definiu pela articulação de reunião com a Gerência de Trabalho e Renda da Secretaria Municipal de Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social, para discutir e encaminhar o indicativo. Analisando, porém, os registros, não se encontra uma referência sequer de realização da referida reunião.

As comissões internas do CMDCA receberam 14 indicativos, assim divididos entre as Comissões:

- a) **Comissão de Políticas e Divulgação** – para o indicativo 08 do **eixo Cultura, Esporte e Lazer**: “Exigir a criação de espaços de discussão na e sobre a mídia na formação da criança e adolescente em busca da ética, bem como o debate em torno da democratização do acesso aos meios de comunicação (rádio e tv comunitária)”; ao indicativo 20 do **eixo Assistência Social**: “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 o CMAS incluir esta questão como critério na avaliação de inscrições/registro e parecer dos programas”; ao indicativo 04 do **eixo Proteção Especial**: “Articular audiência pública para apresentação e discussão do projeto da família acolhedora para posterior implementação convocando a presença das entidades de abrigo, do Programa de Orientação Sócio-Familiar, demais serviços da Proteção Especial da PMF e dos Conselhos Tutelares do Município”; ao indicativo 06 do mesmo eixo: “Construir um protocolo de intenções com as instituições inscritas do CMDCA, Conselho Tutelar e os Serviços de Proteção, o Poder Judiciário (Varas Criminais, Varas de Famílias, Corregedorias, Tribunal, Ministério Público e Polícia Civil e Militar) para otimizar procedimentos sócio jurídicos, a exemplo à aplicação do artigo 130 e termos circunstanciado. Responsável: CMDCA e Fórum DCA”; ao indicativo 07 do mesmo eixo: “Os serviços de proteção deverão desencadear grupos de estudos com as demais instituições que atendam crianças e adolescentes vitimizados com vistas à elaboração de diagnósticos interinstitucionais”; ao indicativo 12 do mesmo eixo: “Readequar o sistema de Abrigo às demandas nos eixos: inclusão dos portadores de necessidades especiais; inclusão de drogaditos; inclusão de vítimas de exploração sexual; maior participação do Poder Público”; ao indicativo 02 do **eixo Medidas Sócio-Educativas**: “Promover a articulação entre a rede de atendimento aos adolescentes na condição de cumprimento de medidas sócio-educativas tendo como mediador o CMDCA”; ao indicativo 03 do mesmo eixo: “Promover a divulgação do

Estatuto da Criança e do Adolescente no que se refere a natureza e fidelidade das medidas sócio-educativas através das entidades de atendimento e execução das mesmas”; indicativo 04 do **eixo Mecanismos de Exigibilidades de Direitos**: “Divulgar, amplamente, as legislações pertinentes aos direitos da criança e do adolescente, especialmente, a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente, para toda a sociedade”; indicativo 09 do mesmo eixo: “Implementar a obrigatoriedade de estágio de todas as instituições de ensino jurídicos do Estado em Conselhos Tutelares, Programas de Atendimento e órgãos afins, com a intenção de que esses operadores possam, em fase final de curso, trabalhar as questões da criança e do adolescente, dentro das escolas, como forma de divulgação dos direitos e deveres dos mesmos. Esta ação se operacionalizará através da formação de uma comissão de todos os segmentos representativos nesta área: OAB/SC, CT, CMDCA, Secretaria da Educação, Coordenação dos cursos de Direitos, públicos e privados, entre outros”.

- b) **Comissão do Conselho Tutelar** – para o indicativo 08 do **eixo Mecanismos de Exigibilidade de Direitos**: “Capacitar e assessorar, continuamente, os Conselheiros Tutelares e de Direitos”.
- c) **Comissão de Finanças** – para o indicativo 13 do **eixo Proteção Especial**: “Priorizar execução do Plano Municipal no enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil. Garantir via Lei Municipal e orçamento a continuidade dos Serviços de Proteção a Crianças e Adolescentes vítimas de violência
- d) Mesa Diretora, o indicativo 02 do **eixo Mecanismos de Exigibilidade**: Publicar em diário oficial e jornal de grande circulação os indicativos da IV conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e as resoluções deliberadas no CMDCA.
- e) Simultaneamente, para a **Comissão de Políticas e Divulgação e Comissão de Finanças** – para o indicativo 04 do **eixo Cultura, Esporte e Lazer**: “Diagnosticar população infanto-juvenil de Florianópolis”, para articulação de pesquisa a ser financiada pelo FIA.

Aprofundando os estudos de toda essa documentação do CMDCA, percebe-se que a maioria das ações das Comissões foi alvo de outros desdobramentos burocráticos, formalizados através de novos ofícios e agendamentos de reuniões. Porém, as atas não registram deliberações que efetivem tais indicativos. O grande destaque do trabalho das comissões internas do CMDCA centra-se no investimento para elaboração e implantação de uma política para crianças e adolescentes usuárias de drogas, a ser descrita na seqüência,

juntamente com a apresentação do **Processo Deliberativo/Formulador ou Controlador de Política**.

Ao estudar o processo de encaminhamentos dos indicativos das Conferências, apontam-se avanços e retrocessos. Avanços se constatarem quando pela primeira vez foi possível identificar (na 3ª e 4ª Conferências) a realização de reuniões plenárias específicas para estudo e encaminhamentos, processo que envolveu o Conselho como um todo e não apenas as comissões internas, a exemplo da 1ª Conferência. Destaca-se ainda que, em duas Conferências após a inclusão na pauta e o estudo dos indicativos, foi deliberado pela definição individualizada de encaminhamentos.

Um dos retrocessos identificados refere-se ao desmonte de ações planejadas pelo CMDCA e que não foram executadas, mostrando situações em que as ações do CMDCA foram interrompidas pelo próprio órgão ou pelo Executivo Municipal, como no ocorrido com a Campanha de Divulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, fortemente discutida após a 3ª Conferência.

Porém, dentre os retrocessos, nenhum supera a omissão do CMDCA frente aos indicativos da 5ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, 3ª Conferência de Adolescentes e 1ª Conferência de Crianças. Após intensa pesquisa nas atas comprovou-se que nada foi feito com as proposições deliberadas no espaço conferencista.

Outro ponto observado como retrocesso centra-se nos tipos de encaminhamento que, na grande maioria, limitaram-se ao **processo deliberativo restrito**, restringindo-os, em grande escala, ao automático mecanismo de envio de correspondências. O CMDCA utilizou todo o seu potencial deliberativo, previsto legalmente, na mera repetição de atividades burocráticas.

Para Teixeira (2000), as decisões participativas não podem se perder nos meandros da burocracia dos Conselhos:

[...] o envolvimento permanente dos Conselheiros em decisões pontuais e de caráter administrativo pode postergar o exercício de funções mais importantes do Conselho, como a formulação da agenda que deve ser tematizada pelo governo e pela sociedade, o estabelecimento de parâmetros para as decisões que preservem o interesse público ou exercício do controle social sobre os atos e decisões públicas. (TEIXEIRA, 2000, p. 106).

Veronese (1997, p. 51), assim como outros estudiosos do Direito da Criança e do Adolescente, é enfática ao afirmar que “o ECA institui legalmente como papel dos Conselhos, deliberar e controlar”.

Ora, se deliberar é decidir e os Conselhos foram criados para isso, seu papel político é tomar decisões quanto à formulação e controle das políticas. Do contrário, as deliberações do Conselho tornam-se letra morta, formalizadas em ofícios que muitas vezes nem recebem respostas, procedimentos estes que não conseguem garantir ao órgão o espaço legalmente definido, nem tampouco imprimir uma cultura política que se sobreponha àquela defendida pelo Poder Público, marcada historicamente por traços de autoritarismo e centralização decisória.

Caberia, então, retomar as idéias de Oliveira (2003) que estudou a cultura política presente na ação dos gestores de Assistência Social em Santa Catarina, por subsidiarem, também, uma análise entre cultura política e a esfera Conselhistas:

Uma Cultura Política democrática convive, assim, com orientações tecnocráticas e clientelistas, indicando os numerosos desafios que essa ‘relutante’ política ainda precisa enfrentar. A ‘transição’ não deixaria, assim, lugar para ‘consolidação’ da Assistência Social, pois a superação de uma para outra implicaria a superação de uma Cultura Política historicamente marcada por ‘mesclas e impurezas’. (OLIVEIRA, 2003, p. 205).

No processo investigativo pôde-se constatar, em situações diversas, o desmonte das decisões do Conselho por parte do Executivo Municipal. Segundo Teixeira (2000), a cultura política clientelista, patrimonialista e autoritária, insistentemente, ainda está presente no poder público, fazendo com que os agentes governamentais neguem qualquer possibilidade de partilha de poder, desrespeitando as deliberações do Conselho. Para tanto, apropriam-se de estratégias como imposição de dificuldades no processo de prestação de contas, interferências inadequadas na composição dos Conselhos, com articulações nada confiáveis para definição de representantes da sociedade civil, além de estratagemas que garantam uma cultura política de poder centralizado.

Aqui se centra uma questão de grande importância para estudo e análise dos Conselhos, pois não se pode perder de vista que esta nova relação entre Estado e sociedade civil faz parte de um contexto cultural, econômico, social, mesclada de contradições entre a lógica capitalista, a política neoliberal, e os projetos democráticos participativos. Nas palavras de Dagnino (2004), trata-se de uma confluência perversa entre dois processos distintos, ligados a projetos políticos diferenciados. De um lado o projeto neoliberal instalado nas últimas décadas e, de outro, o projeto democratizante, que emergiu após a crise de regimes autoritários em busca de espaços participativos.

É preciso considerar que as idéias de sociedade civil, concebidas na atualidade, foram demarcadas pela fragmentação dos laços societários, do mundo globalizado e informatizado, e pela proliferação de aparatos associativos, com as mais diversas características e perspectivas. Este cenário aparece no cotidiano das relações sociais de forma bastante contraditória. A modernidade, ao mesmo tempo em que fortaleceu a ordem estatal e a diferenciou da ordem societal, fez crescer o distanciamento entre Estado e Sociedade, não permitindo o caráter público do poder, como registrado pela história durante décadas. Estes elementos, conjugados, fizeram que a sociedade civil ficasse de costas para a política, “inviabilizando-se como espaço de produção de consensos democráticos fortes” (NOGUEIRA, 2004, p. 106), facilitando sua apropriação pelo projeto neoliberal, perdendo desta forma seu protagonismo e espaço político.

Sabe-se que esta não é uma discussão recente. O estabelecimento de lutas para garantir a cultura de instâncias decisórias participativas que neguem uma subalternidade política foi amplamente estudado por Gramsci. Ao direcionar sua atenção para os aparelhos hegemônicos que se somam aos aparelhos coercitivos típicos do Estado, trava-se uma grande discussão sobre o movimento dialético da hegemonia. Por um lado a classe dominante, através da coerção, tenta recompor a hegemonia, do outro lado, a classe dominada “pode ampliar a sua articulação [...] seu consenso, e reverter as relações hegemônicas a seu favor”.

A hegemonia, como direção intelectual e moral, deve exercer-se no campo das idéias e da cultura, na busca do consenso e da formação de uma base social, uma vez que não há direção política sem consenso. Porém, a hegemonia também pode estabelecer a subalternidade de outros grupos sociais transcendendo a submissão à força, atingindo as idéias. A classe dominante se apropria de uma rede articulada de instituições culturais, aparelhos privados de hegemonia, como a igreja, a escola, os meios de comunicação, para repasse de ideologia e controle do consenso. Estes aparelhos são usados para cristalizar a subordinação passiva, por meio de um complexo de ideologias formadas historicamente, resultando numa subalternidade que ultrapassa a social, significando também subalternidade política e cultural. (SIMIONATTO, 1985).

Os Conselhos são palcos de construção de hegemonias e consensos, espaços legítimos de participação plurais, onde os atores do governo e da sociedade civil, juntos, avaliam, discutem e deliberam para que direitos de crianças e adolescentes sejam garantidos.

Decididamente, os Conselhos devem articular mecanismos e estratégias que permitam que suas decisões ultrapassem a esfera burocrática e alcancem patamares de articulação, ampla participação e proposição política, numa dinâmica e cenário

significativamente distintos daquele revelado pela experiência do CMDCA de Florianópolis frente às proposições conferencistas.

3.2.3 Divulgação dos Encaminhamentos dos Indicativos

O **processo deliberativo restrito** finaliza-se com a análise da **divulgação dos encaminhamentos dos indicativos**, destacando-se como esse movimento também se deu de forma diferenciada nas cinco Conferências, conforme o gráfico a seguir:

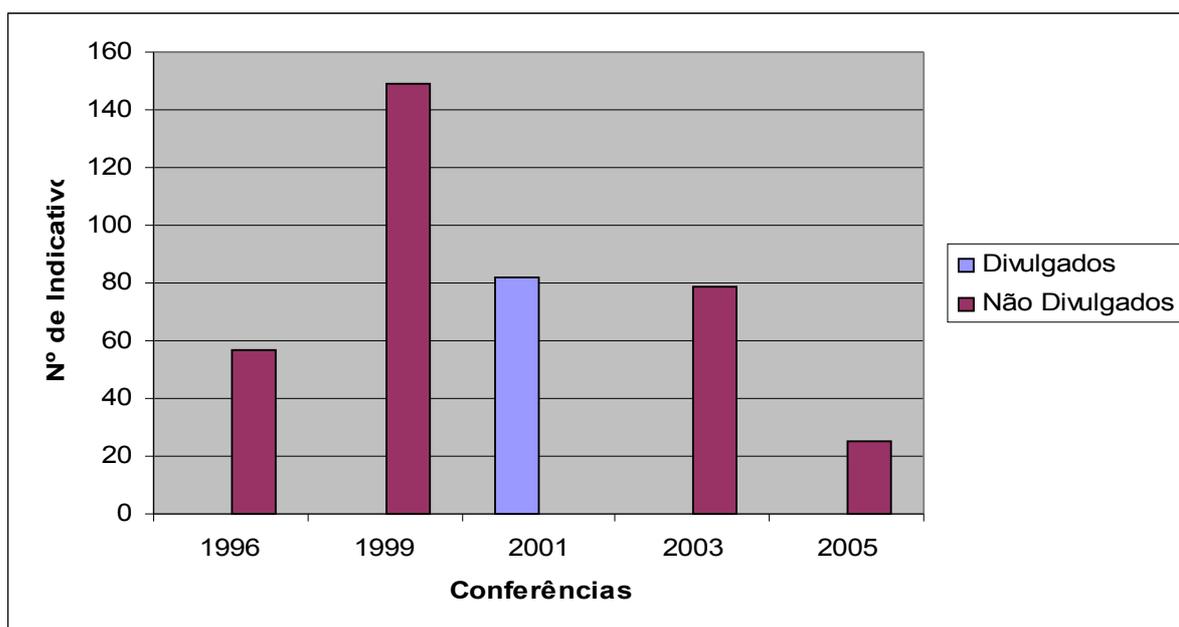


Gráfico 07 – Divulgação dos Indicativos

Fonte: Atas de reuniões plenárias do CMDCA.

Elaboração: Cristiane Claudino. Florianópolis – SC, 2007

De acordo com o gráfico 07, a divulgação dos indicativos aprovados só foi efetivada pelo Conselho na operacionalização dos indicativos da 3ª Conferência, realizada em 2001. O processo de divulgação dos encaminhamentos destes indicativos foi efetivado em duas vias.

De início, todos os encaminhamentos estudados e definidos para os indicativos foram publicados no próprio relatório da Conferência, oportunizando aos que tiveram acesso

ao referido documento a possibilidade de conhecimento de todo processo deliberado pelo CMDCA. Destaca-se como inovadora a divulgação dos encaminhamentos definidos para indicativos através da inclusão no próprio relatório da Conferência, dando visibilidade às ações do Conselho.

Outra ação constatada no estudo da documentação do CMDCA foi a realização do 1º Encontro de Prestação de Contas, realizado no dia 02 de março de 2002, no Instituto Estadual de Educação, com objetivo de publicizar os encaminhamentos dado a cada indicativo da Conferência e de pensar coletivamente outros, chamando todos os atores do Sistema de Garantia de Direitos convidados para 3ª Conferência. Estiveram presentes representantes de 09 OG's e 16 ONG's, Conselho Tutelar, UFSC, UDESC. O evento foi idealizado para o CMDCA prestar contas (fonte originária do nome do evento) dos limites e possibilidades encontrados no processo de encaminhamento dos indicativos da Conferência.

No momento de preparação do evento, o CMDCA optou pela mesma metodologia utilizada na Conferência, ou seja, em divisão por duplas de Conselheiros, responsáveis por um eixo temático de direitos, para apresentação de resoluções, indicativos, encaminhamentos e respostas.

O relatório do 1º Encontro de Prestação de Contas registra a definição de dois grandes encaminhamentos: a revisão de prazos estabelecidos nas resoluções do CMDCA, que não foram cumpridos pelo Poder Público e encaminhamento ao Ministério Público; e ainda a definição de prazos nas resoluções que não delimitaram datas para o cumprimento das deliberações do CMDCA – que também deveriam ser remetidas ao Ministério Público no caso de descumprimento. Cabe a ressalva que não se encontrou registro nas atas de continuidade destes encaminhamentos, o que leva a entender que não foram efetivados.

O estudo do relatório do 1º Encontro de Prestação de Contas e de outros documentos do CMDCA aponta para a desatenção aos ofícios expedidos pelo CMDCA, através dos quais o órgão encaminhou as resoluções e os indicativos das Conferências. Os poucos ofícios respondidos, totalizando apenas dez, continham explicações extremamente evasivas, limitadas a respostas que manifestavam a impossibilidade de execução ou o argumento de que a proposição já se encontrava em processo de planejamento e informações simplesmente apresentavam o número de crianças e/ou adolescentes em atendimento.

As atas registram ainda que o CMDCA previa a realização de outros Encontros de Prestação de Contas, com periodicidade semestral. Contudo, o processo não teve continuidade, repetindo a mesma prática de outras ações, o planejamento e sua não efetivação.

Acredita-se que a realização o Encontro de Prestação de Contas, assim como as Plenárias Temáticas e as Pré-Conferências e as próprias Conferências foram iniciativas do CMDCA que possibilitaram o pensar coletivo de uma política de Garantia de Direitos, levando a crer que o Conselho passou por processos reflexivos, de entendimento da importância da articulação para efetivação do seu papel.

Teixeira (2000) aponta para importância da realização de múltiplas articulações. Para o autor, os Conselhos – enquanto órgãos deliberativos de políticas setoriais – não podem reproduzir a estratégia neoliberal de fragmentação, por isso sua necessidade de articulação, estratégia que pode ser desenvolvida em quatro níveis.

O primeiro nível se dá entre os Conselhos, possibilitando a troca de experiências e também para formulação e avaliações conjuntas frente à interface de ações. Um segundo nível de articulação, imprescindível, deve dar-se entre os conselheiros, em especial os que representam a sociedade civil, para discussões, estudos e formações de consensos, alianças e reforços de argumentação. Uma terceira articulação diz respeito às entidades representadas, para socialização de informações e prestação de contas, construções coletivas de pauta e propostas. Sugere-se, por fim, a articulação do Conselho com a sociedade em geral, com o cidadão comum. Para tanto o Conselho deverá lançar mão de meios de comunicação de massa e ações que permitam a publicização de suas decisões e pautas de discussões.

Insistir-se-á, sempre, que as deliberações do Conselho precisam ser publicizadas, debatidas em espaços ampliados para terem visibilidade e que a sociedade civil precisa garantir-se fomentando espaços autônomos de participação e organização, como os Fóruns, Assembléias Temáticas, dentre outros imprescindíveis, para exercício do controle social, inclusive do próprio Conselho. Por essas razões, o Conselho precisa ser questionado quando não cumpre com seu potencial deliberativo.

No caso das Conferências, atores diversos participaram das discussões e aprovação de indicativos para uma política de garantia de direitos de crianças e adolescentes. Essa forma de proposição democrática é um processo em construção que não pode ser interrompido. O mesmo processo de participação tem que existir no momento de encaminhamento dos indicativos das Conferências ou de inexistência deste, como ocorreu na última. Assim, o Fórum tem que estar atento aos procedimentos tomados para os encaminhamentos, não permitindo a omissão do Conselho no cumprimento do seu papel, de ator responsável em articular e deliberar para que as propostas das Conferências sejam efetivadas.

Outro ponto importante reside na busca de estratégias para garantir um processo sistemático de formação aos membros do Fórum e do Conselho, visando, dentre outras coisas,

a continuidade de informações, conhecimento, experiência e principalmente de ações, independente de mudança de gestão dos conselheiros.

Não se poderia perder o processo construído pelo CMDCA nas 3ª e 4ª Conferências de estudos e encaminhamentos de todos os indicativos. Porém, a brusca mudança de gestão de Conselheiros e os conflitos por ela causados romperam este ciclo e desconsideraram o potencial deliberativo do Conselho na 5ª Conferência.

Por outro lado não se pode simplesmente desconsiderar o que foi feito por gestões anteriores e repetir as práticas que permeiam as mudanças de gestão do Executivo, conforme ressalta Veronese (1999, p. 188):

Tal assertiva se faz necessária, uma vez que se convive com a ilógica experiência de que, com a mudança de governos, reformulando-se, também, todos os programas que vinham sendo desenvolvidos pelo governo anterior. Tal circunstância revela imaturidade política [...].

Aqui também cabe considerar que o conselheiro não representa a si mesmo, nem à sua instituição. Ele está em nome de um todo, em nome de um coletivo da sociedade civil. Logo, a troca de informações entre representantes e representados precisa ser uma prática constante, quanto mais plural, mais democrática. Os que já foram conselheiros precisam estar em freqüente diálogo com os que são na atualidade, e estes com todas as entidades que ora representam. Entretanto para garantir a participação popular é necessário ir mais além, é preciso lançar mão de estratégias que ampliem os fóruns de discussões e decisões que tragam à cena o cidadão comum, do contrário a representação e a participação popular inexistem.

Sampaio (2004) traçou o perfil dos Conselheiros de Direitos de Florianópolis, gestão 2002 – 2005, tendo como proposta fazer um reconhecimento do Conselho enquanto instância de participação popular. Em seu estudo concluiu que:

[...] os integrantes do CMDCA são, em sua integralidade, técnicos envolvidos e comprometidos com a causa da defesa dos direitos integrais das Crianças e Adolescentes no Brasil. Essa constatação, no entanto, nos levou a questionamentos sobre a não participação do usuário, sobre a elitização desta instância participativa e sobre a educação do povo para a participação. (SAMPAIO, 2004, p. 76).

Na verdade, para que o Conselho se constitua realmente em espaço democrático, é preciso que suas representações ultrapassem os muros das entidades e alcancem o cidadão comum, que na grande maioria não tem vínculo institucional, e em última instância acaba ficando à margem da lógica participativa existente.

3.3 PROCESSO DELIBERATIVO/FORMULADOR OU CONTROLADOR DE POLÍTICAS

É no **processo deliberativo/controlador ou formulador de políticas** que o CMDCA assume suas atribuições legais e regimentais de órgão paritário, deliberativo formulador e controlador de políticas para infância e juventude. Neste trabalho, a análise deste processo se compõe de dois itens: **articulações interinstitucionais e resoluções**, os quais se apresentam de forma diferenciada nas Conferências, conforme apresentação:

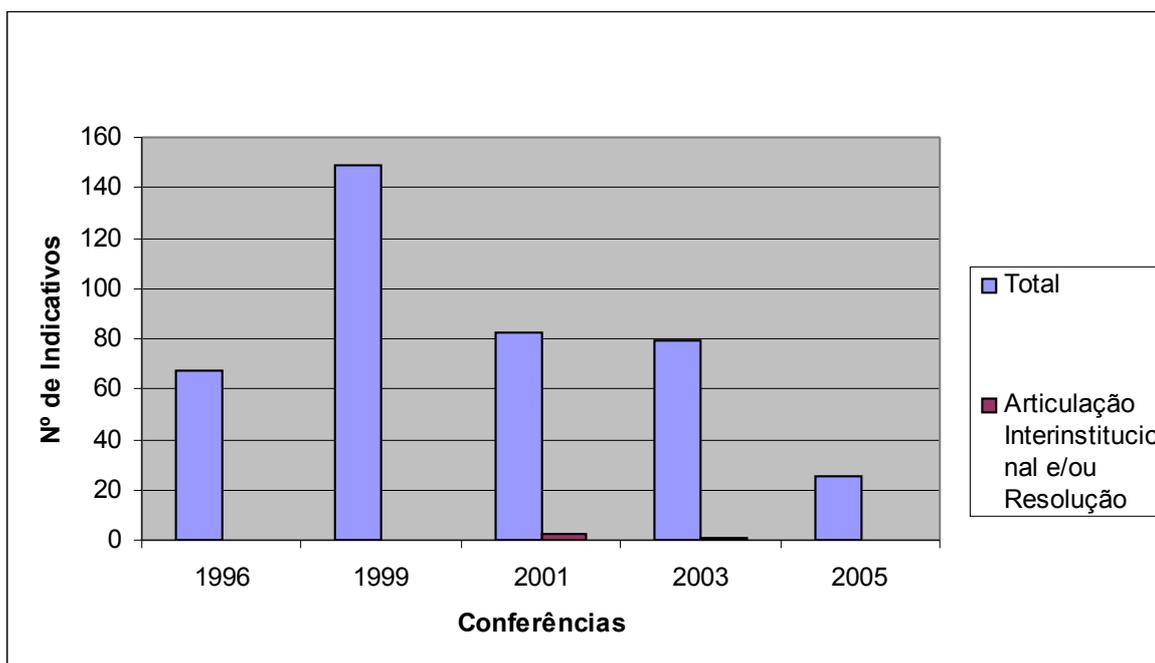


Gráfico 08 : Processo Deliberativo/Formulador ou Controlador de Políticas

Fonte: Atas de reuniões plenárias do CMDCA.

Elaboração: Cristiane Claudino. Florianópolis – SC, 2007

O gráfico 08 mostra que o **processo deliberativo formulador/controlador de políticas** abrangeu 02 indicativos da 3ª Conferência (2001) e 01 da 4ª Conferência, 2ª de Adolescentes (2003). Porém o mesmo não ocorreu com os indicativos da 1ª Conferência (1996), 2ª Conferência, 1ª Conferência de Crianças e Adolescentes (1999) e 5ª Conferência, 3ª

Conferência de Adolescentes e 1ª Conferência de Crianças (2005): em todas estas, não aconteceu a inclusão de nenhum indicativo nesse processo.

Detalhando o processo, verificou-se que desde a organização até os encaminhamentos da 3ª Conferência, registram-se vários avanços se comparados às Conferências anteriores. Nesta Conferência, pela primeira vez, o CMDCA define estratégias de encaminhamentos dos indicativos que possibilitam alcançarem o **processo deliberativo formulador ou controlador de políticas**.

Dos 82 indicativos deliberados na 3ª Conferência, ao menos 02 destes alcançaram o **processo deliberativo/formulador ou controlador de políticas**, destes o indicativo 01 do **eixo Liberdade, Respeito e Dignidade**: “Campanhas de esclarecimento em geral sobre direitos da criança do adolescente, enfatizando a discriminação e exploração infantil”, que foi alvo de **articulação interinstitucional**; e outro o indicativo 06 do **eixo Cultura, Esporte e Lazer**: “ampliar a resolução 41: ampliar para Fundação Municipal de Esporte” recebeu **deliberação por resolução**.

No que se refere à articulação interinstitucional, ou seja, a Campanha de Divulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, o indicativo que recebeu esta ação do CMDCA foi relatado com detalhes, anteriormente, na descrição do **processo deliberativo/restrito**. O indicativo em pauta foi encaminhado para a Comissão de Políticas e Divulgação do CMDCA, como um dos itens de análise que compõem o **processo deliberativo/restrito**. Contudo, o CMDCA definiu uma série de estratégias, somando forças com outros espaços institucionais do Sistema de Garantia de Direitos, garantindo efetivamente um processo de articulação interinstitucional, o que resultou no planejamento de uma ampla divulgação do Estatuto da Criança e do adolescente no município, construído por muitos atores.

Durante este processo o potencial deliberativo do CMDCA não foi respeitado pelo Executivo Municipal, pois a referida campanha não ultrapassou os limites da esfera de planejamento, e por não ser aceita pelo gestor do Fundo não foi executada. Na medida em que a decisão do Poder Executivo foi acatada pelo CMDCA não se vislumbra outra possibilidade senão a de retornar este indicativo para o **processo deliberativo/restrito**. Nesse patamar de decisões, os indicativos são alvos de decisões do Conselho, porém restritos a instâncias administrativas e/ou burocráticas, o que, traduzido em outras palavras, significa abdicar do potencial deliberativo e retroceder politicamente no caminho até aqui avançado.

Apresenta-se este indicativo no **processo deliberativo/formulador ou controlador de políticas**, por considerar a extrema relevância de todo o processo de articulação interinstitucional realizada pelo CMDCA, que envolveu atores diversos do Sistema de

Garantia de Direitos, e que se prolongou por mais de um ano. Contudo, não conseguiu efetivamente deflagrar uma campanha de divulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente na cidade.

Estudando o indicativo em que foi elaborada a Resolução que se referia à ampliação da Resolução 41 do CMDCA, a qual “determina à Fundação Fraklin Cascaes promova maior divulgação das oficinas culturais, para acesso das crianças e adolescentes de todas as comunidades do Município, como preconizam os artigos 58 e 59 do Estatuto da Criança e do Adolescente”⁶⁵. A partir do apontado na 3ª Conferência quanto a este desconhecimento dos projetos realizados pela Fundação Municipal de Esportes, por parte da Comunidade, o CMDCA elaborou e encaminhou Resolução Nº 88 de 27 de março de 2002, que determinou a Fundação Municipal de Esportes maior divulgação de suas atividades.

Desta feita, constatou-se que apenas dois indicativos da 3ª Conferência acessaram o **processo deliberativo/formulador ou controlador de políticas**, e ainda assim desprovidos de um poder real de deliberação, de decisão em ações efetivas de controle e formulação, não provocando alterações significativas na política voltada para crianças e adolescentes no Município de Florianópolis. Diante deste contexto, inúmeros foram os questionamentos em relação ao processo de realização de mais uma Conferência sem que seus indicativos conseguissem definitivamente alterar a realidade da população infanto-juvenil.

Sobre a 4ª Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e 2ª Conferência de Adolescentes, foi possível constatar que apenas 01 dos 79 indicativos atingiu o **processo deliberativo formulador/controlador de políticas**.

O indicativo em destaque refere-se à implantação de uma política de atenção à criança e adolescente usuários de drogas, traduzido em outros indicativos que apontavam ações paralelas de atenção a este público-alvo, mais especificamente pautado no indicativo 07 do **eixo de Assistência Social/Saúde**: “Implantação de NAPS/CAPS para atender a criança e o adolescente – regionalizado”.

Indicativos apontando a necessidade de programas de atenção a crianças e adolescentes registraram sua marca em todas as Conferências, e finalmente conseguiu, na 4ª Conferência, atingir os dois níveis de análise do Processo Deliberativo/Formulador ou Controlador de Políticas, ou seja, o nível de **articulação interinstitucional e deliberação por resolução**, que ora será descrito.

A inexistência de uma rede de atenção à população jovem usuários de drogas foi apontada em todas as Conferências Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente.

⁶⁵ Retirado na íntegra da Resolução 41 de CMDCA.

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.

As primeiras discussões partiram da Comissão de Políticas do CMDCA, que articulou um encontro preliminar com diferentes atores: representantes dos Conselhos Tutelares, Conselhos Municipais de Assistência Social, Educação, Saúde, Entorpecentes, Entidades de Atendimento, Secretarias e Fundações Municipais, Universidades, Ministério Público, realizado em 04 de junho de 2004. Deste encontro surgiu, escrito a muitas mãos, o documento “Diretrizes de Uma Política de Atenção Integral a Crianças e Adolescentes Usuários de Drogas”, aprovada pelo CMDCA em reunião Plenária de 27 de julho de 2004.

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 Criança e Adolescentes Usuários de Drogas, sendo respaldada pela Resolução N° 98⁶⁶ do CMDCA, que define toda a diretriz desta Política.

O referido Protocolo foi assinado em abril de 2005 pelo CMDCA, pelo então Prefeito Sr. Dário Berger, pelo Conselho Tutelar e pelas Secretarias Municipais e Estaduais, onde se definem responsabilidades e atribuições. As atas do CMDCA registram a efetiva continuidade das ações, num esforço coletivo de implantação, implementação e formação sistemática da rede de atenção integral a crianças e adolescentes usuárias de drogas no Município de Florianópolis.

Constatou-se que a proposição da 4ª Conferência, referente à implantação de ações de atenção a crianças e adolescentes usuárias de drogas, foi incluída na pauta e estudada pelo CMDCA e, frente aos encaminhamentos recebidos, demonstra que ultrapassou o **processo deliberativo/restrito**, alcançando o **processo deliberativo/formulador ou controlador de políticas**, absorvido pelos dois itens de análise que compõem o processo, ou seja, **articulações interinstitucional e deliberação por resoluções**. Mostrou ademais que quando as ações ocorrem de forma conjunta, articulada e dinâmica o CMDCA tem reais condições de efetivar ações planejadas.

Já foi apresentado que outros indicativos chegaram a alcançar o processo deliberativo/formulador ou controlador de políticas, mas foram absorvidos apenas por um dos itens de análise, não conseguindo alcançar um patamar de efetivação. Assim, constata-se que

⁶⁶ Resolução N° 98 do CMDCA anexa.

para efetivação do indicativo, as ações do Conselho referentes à deliberação de resoluções e articulações interinstitucionais – em outros termos, a normatização e a co-participação no processo deliberativo – se complementam.

Os questionamentos circulam em torno do potencial deliberativo do CMDCA, pois após quatorze anos da sua implantação e com experiência de articulação de cinco Conferências, o CMDCA continuou centrando suas ações em encaminhamentos administrativos e burocráticos que já haviam mostrado ausência de resultados. Porém, a grande ressalva referente ao processo de encaminhamento dos indicativos centra-se no único indicativo que alcançou o **processo deliberativo/formulador ou controlador de políticas**, que resultou na construção da Política Municipal de Atenção a Crianças e Adolescentes Usuárias de Drogas.

Vale lembrar, que não se descarta a possibilidade deste processo ter sido permeado por interesses particularizados de conselheiros ou do Executivo Municipal, tais como: maior visibilidade da área de atuação e do próprio conselheiro, possibilidade de criação ou ampliação de canais para recebimento de recursos financeiros de Entidades, promessas de campanhas eleitorais. Contudo, ao se olhar o resultado final e a dimensão positiva da implantação de uma Política de tamanha relevância social, tais interesses são de inferior significado, cabendo as instâncias responsáveis pelo controle e fiscalização o monitoramento das ações.

O que se destaca é a implantação e a implementação da Política de atenção integral para crianças e adolescentes usuárias de drogas, fruto de uma deliberação do CMDCA, e que demonstrou a possibilidade de cumprimento da finalidade para a qual foi criado: ser formulador e controlador de políticas para crianças e adolescentes.

Neste feito o Conselho conseguiu posicionar-se como órgão deliberativo que decide, mostrando seu potencial político. Esta atitude política encontra ressonância em Veronese (1997) quando refere que o Conselho de Direito é revestido de poder deliberativo e controlador, órgão com capacidade de decisão e de acompanhamento dos programas governamentais, não podendo mais ser visto como uma instância meramente consultiva, que se limita a opinar e aconselhar, dar pareceres ou avaliar proposta de governo.

A autora continua seu raciocínio sobre o poder deliberativo e controlador dos Conselhos de Direitos, destacando: a) são revestidos de autoridade para analisar a realidade infanto-juvenil, intervir nas políticas diversas e propor reordenamentos para atendimento às diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente; b) requerem a necessidade de articulações em todos os níveis, através da mobilização de instâncias governamentais e não-

governamentais e ainda do Legislativo, Judiciário e Ministério Público; c) as tomadas de decisões deverão ser permeadas por processos constantes de debates, mediação e negociação. CBIA (1993, apud VERONESE, 1997).

Todos estes pontos foram verificados no processo de construção da Política Municipal de Criança e Adolescentes Usuários de Drogas em Florianópolis, que resultou de uma construção coletiva, gestada por diversos atores, representantes de diferentes espaços, que juntos construíram uma inovadora política. O grande articulador e coordenador das ações certamente foi o Conselho Municipal de Direitos que, revestido de poder deliberativo decisório, pautou suas ações em duas grandes frentes de atuação: a) articulação interinstitucional, debatendo, mediando, negociando; b) deliberação por resolução, formalizando e normatizando suas ações, posteriormente legitimada pela assinatura do protocolo da Política Municipal para Crianças e Adolescentes Usuárias de Drogas.

Sabe-se ainda que o trabalho do Conselho em relação a esta Política não está concluído, pois também é responsável pelo acompanhamento e controle desta – e de todas as outras – de atenção à infância e adolescência, legitimando o legalmente definido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, que concede aos Conselhos de Direitos o papel deliberativo e controlador.

INDICAÇÕES CONCLUSIVAS

O empenho dedicado na verificação do potencial deliberativo do CMDCA frente aos indicativos de cada Conferência Municipal de Direitos, na particularidade histórica e regionalizada do Município de Florianópolis, objeto deste estudo, possibilitou um olhar mais ampliado desta realidade, de análise da totalidade das ações do órgão frente às Conferências de 1996, 1999, 2001, 2003 e 2005.

O universo pesquisado, que abrangeu cinco Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, três Conferências de Adolescentes e uma Conferência de Criança, e em especial, o processo do CMDCA frente aos indicativos resultantes destes eventos, referentes à formulação e controle de políticas para crianças e adolescentes, trouxe uma apreciável riqueza de dados.

O processo das Conferências aprovou um número elevado de propostas, totalizando 402 indicativos, distribuídos da seguinte forma: a 2ª Conferência/1ª de Adolescentes foi a que mais aprovou indicativos: 149, seguida pela 3ª Conferência onde foram aprovados 82, da 4ª Conferência/2ª de Adolescentes que aprovou 79, da 1ª Conferência 67 indicativos e, na condição de menos prolífica, a 5ª Conferência/3ª de Adolescentes/1ª de Crianças que aprovou apenas 25 indicativos.

O número de indicativos aprovados variou em todas as Conferências. Cabe salientar que o aspecto numérico de indicativos não foi considerado como parâmetro avaliativo das Conferências. Os estudos pautaram-se no conteúdo dos indicativos enquanto propositores e controladores de políticas, e todas as Conferências aprovaram indicativos com este perfil, chamando o Conselho ao cumprimento de suas atribuições legais.

Assim a importância de espaços participativos, como as Conferências, no processo de construção de uma política de garantia de direitos de crianças e adolescentes torna-se incontestável e inquestionável. Especialmente quando a participação envolve o público infante juvenil. Somente assim se tornará possível desconstruir a concepção de que essas pessoas não são apenas “alvo” de políticas, e sim fazedores de políticas, quando se constata que crianças e adolescentes têm direito a voz, quebra-se o mito de que são historicamente “os que não falam” e, portanto, não são ouvidos politicamente.

Dos indicativos aprovados nas Conferências, que foram incluídos na pauta e estudados pelo CMDCA, a grande maioria recebeu encaminhamentos administrativos/burocráticos, limitando-se ao agendamento de reuniões, envios de

correspondências e discussões nas suas comissões internas órgão, não conseguindo ultrapassar *o processo deliberativo/restrito* e alcançar o *processo deliberativo/formulador ou controlador de políticas*.

Um ponto merece destaque neste estudo e que pode ser, contraditoriamente, tanto alvo de críticas quanto de elogios, é a constatação de que somente 01 dos 402 indicativos teve como destino final a formulação de uma política, relativa à articulação, implantação e implementação da Política Municipal de Atenção Integral a Crianças e Adolescentes Usuárias de Drogas.

Elogios merecidos frente à magnitude da concretização deste único indicativo, apontando que é possível continuar acreditando em espaços, como os Conselhos, que imprimem uma nova marca democrática e que podem efetivar o potencial deliberativo legalmente definido. Cabíveis são também as críticas, pois, perante o potencial deliberativo do CMDCA, subjugado por forças políticas diante dos outros 401 indicativos de formulação e controle de políticas que se perderam no meio de ações burocráticas.

Os estudos realizados desvelam as limitações do CMDCA frente aos indicativos das Conferências, no uso de seu potencial deliberativo. O Conselho mostrou-se, muitas vezes, como mais um espaço de ações repetitivas com uma prática cotidiana de burocracias, que não conseguem provocar alterações nas políticas voltadas para crianças e adolescentes. Estas constatações levam à necessidade de análises que tragam para debates e estudos o contexto político em que os Conselhos estão inscritos, para não incorrer no equívoco da simples culpabilização da esfera conselheira.

Cabe lembrar que, na figura dos Conselhos, idealiza-se uma nova institucionalidade pública, uma nova esfera social-pública ou pública não-estatal, estabelecendo-se assim um novo padrão de relação entre Estado e Sociedade. Com ele, viabiliza-se a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais, permitindo que a população tenha acesso a espaços de tomadas de decisões políticas e se contraponha ao Estado neoliberal, na tentativa de encontrar caminhos de construção da cidadania. (GOHN, 2003).

Neste palco, que inclui Conferências e Conselhos, se requer cuidados e atenção, pois a sociedade civil pode funcionar como coadjuvante e entrar em cena somente quando necessário, ora para contestar, ora para reivindicar, ora como opositora, ora como parceira, mas nunca como protagonista política da história. Conforme Nogueira (2004), o que se tem atualmente é uma separação de linguagem do Estado e linguagem societal. O autor continua afirmando que:

O sistema dominante trata [...] a sociedade civil ou como fonte geradora de problemas para a governabilidade, ou como expediente com que se conta para tentar aliviar os custos do Estado. A sociedade civil, por outro lado, vê-se como vítima de um Estado exigente que pouco consegue produzir, responsabilizando-o por todos os seus infortúnios, por tudo aquilo que deixa de fazer para atender aos vários carecimentos e por tudo aquilo que faz para ampliá-los. (NOGUEIRA, 2004, p.107).

É, portanto, evidenciado o aparato contraditório em que se encontra a relação Estado-sociedade civil. O Estado vem se configurando como mínimo, tornando urgente uma posição dele em relação às questões sociais postas. Nas palavras de Nogueira (2004, p. 207), “uma enorme dificuldade de se chegar a consensos”. O foco central deste debate é a despolíticação da sociedade civil e do Estado e a falta de posicionamento político que congregue o interesse geral, o que acaba por dicotomizar esta relação. A dimensão política da sociedade civil precisa ser construída, precisa ser vitalizada. É como espaço político que a sociedade civil pode funcionar, nas palavras de Costa (1994), como uma grande caixa de ressonância para a criação de questões públicas e do interesse geral.

Concordando com Tatagiba (2002), não se pode negar que os Conselhos já indicam uma vitória na luta pela democratização dos processos decisórios, mas as dificuldades ainda perpassam pela reversão da centralidade e o protagonismo do Estado na definição de políticas públicas e no estabelecimento de prioridades sociais. Pelos mais diversos motivos, de acordo com a cultura política ou da conjuntura local, os Conselhos têm dificuldades para assumirem de forma mais efetiva suas atribuições previstas na lei.

Teixeira (2000) também levanta a necessidade de contextualizar os Conselhos para que não se superestime seu papel, sem poder esquecer também o tipo de estrutura de poder em que os Conselhos estão inseridos, bem como dos limites impostos pela política neoliberal. Assim, para que os Conselhos consigam definitivamente imprimir sua marca como uma nova institucionalidade pública e democrática, faz-se necessária uma série de condições: autonomia – com constantes mobilizações para garanti-la e ampliá-la; revogabilidade dos mandatos dos conselheiros – a prática dos representantes precisa ser foco de avaliações; a imperatividade do mandato – tomada de decisões definidas anteriormente entre representantes e representados, através de uma sistemática de prestação de contas e publicização destas mesmas decisões e ações do Conselho; caráter deliberativo – estabelecimento de estreita ligação entre o ato de deliberar e publicizar, necessidade de estabelecer um espaço aberto e plural para publicizar as tomadas de decisões.

Raciocinando com os argumentos propostos por Teixeira (2000), as 3ª e 4ª Conferências foram as que receberam ações do CMDCA mais próximas das condições acima

descritas. Desde seus processos de organização, com a realização de Plenárias Temáticas (3ª Conferência) e Pré-Conferências (4ª Conferência), chegando ao processo de encaminhamento dos indicativos, com realização de Encontro de Prestação de Contas (3ª Conferência) e a articulação interinstitucional para efetivação da Política de Atenção Integral a Crianças e Adolescentes Usuários de Drogas (4ª Conferência). Estas ações foram resultados de grande mobilização do Sistema de Garantia de Direitos, chamando à participação atores diversos e dando visibilidade às ações do CMDCA, tendo como fato principal a concretização do papel deliberativo do Conselho.

Quando se menciona o potencial deliberativo dos Conselhos é isso que se espera deles: que os Conselhos cumpram seu papel político. Nas palavras de Venonese (1997, p.50) “como não poderia deixar de ser, os Conselhos têm uma função política relevante: definir e implementar a Política de Atendimento à Crianças e ao Adolescente”.

Para tanto, precisa-se pensar o Conselho nos moldes sugerido por Campos e Maciel, 1997, p. 150):

Pensar o Conselho Paritário como lócus do fazer político é pensá-lo como espaço contraditório, como uma nova modalidade de participação. Diz respeito a um formato de exercício democrático que questiona tanto a tradição elitista do fazer político no âmbito da sociedade política quanto sugere repensar as práticas de precária experiência democrática, predominantes na sociedade civil.

O processo investigativo permitiu constatar dificuldades e limites que permearam as ações do Conselho no processamento dos indicativos das Conferências, materializados por embates, construção e reconstrução de propostas e ações. Mostrou que o processo de participação cidadã e uso do potencial deliberativo em espaços paritários ainda é um aprendizado. A exigência legal é pelo estabelecimento de novas relações entre Estado e sociedade civil, porém a efetivação desta prática ainda seguirá um caminho de conquistas. A prática é permeada por contradições entre o projeto neoliberal imposto somado a um legado histórico de assistencialismo e nepotismo, e a busca de espaços democráticos que se contraponham a tudo isso.

Urge, assim, a necessidade de outros estudos que problematizem as contradições que marcam o processo de democracia no campo dos Conselhos de Direitos, pois o Estatuto da Criança e do Adolescente inaugurou há mais de dezesseis anos uma nova fase na história da política de atendimento à infância e adolescência deste país, regulamentando as disposições dos artigos 204 e 227 da Constituição Federal.

O que então nos resta? Fica, para todos nós, atores (coadjuvantes, protagonistas, não importa), do Sistema de Garantia de Direitos, o grande desafio: **transformar o legal em real, porque crianças e adolescentes são reais, tanto quanto a violação de seus direitos.**

REFERÊNCIAS

- AVRITZER, Leonardo. Um desenho institucional para o novo associativismo. **Lua Nova**, 39, 1997, p.149-174.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de teoria do Estado e ciência política**. 5. ed. São Paulo: Celso Bastos, 2002.
- BAZON Marina Rezende; MELLO Olavo Ferreira de. **Os Direitos da criança e do adolescente como condição ao desenvolvimento humano**: reflexões acerca da história da infância e das intervenções sociais na área da proteção. Disponível em : (2000) < http://www.risolitaria.org.br/vivalei/biblioteca/view_livro.jsp?lv=200512070009 Acesso em: 10 fev 2006.
- BOBBIO, Norberto. **O Futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. São Paulo: Paz e Terra, 1986.
- _____. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- _____. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- BONAVIDES, Paulo. **Teoria de Estado**. 4.ed. São Paulo:Malheiros, 2003.
- BEHRING, Elaine Rossetti. Os conselhos de assistência social e a construção da democracia. **Cadernos da ABONG**, n.30, nov 2001.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1998.
- _____. Lei 8.069/90, de 13 de julho de 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Florianópolis, 1995.
- _____. Lei 8.742, de 07 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Legislação suplementar / Ministério da Assistência Social. 3. ed. Brasília, 2003. 72p.
- CASAS, Ferrán. **Infancia**: perspectivas psicosociales. Barcelona: Paidós, 1998.
- CENTRO DOM HELDER CÂMARA DE ESTUDOS E AÇÃO SOCIAL – CENDHEC – **Sistema de garantia de direitos**: um caminho para proteção integral. Recife, 1999.
- CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez;1995.
- CMDCA/FLORIANÓPOLIS – **Livros de atas das Reuniões Plenárias** - abril de 1996 a agosto de 2006.
- CMDCA/FLORIANÓPOLIS – **Regimento Interno** – 1993.
- CMDCA/FLORIANÓPOLIS – **Relatórios das Comissões Internas** – 1996 a 2006.
- CMDCA/FLORIANÓPOLIS – **Relatórios de Reunião de Mesa Diretora** – 1996 a 2006.

CMDCA/FLORIANÓPOLIS – **Resoluções-** de abril 1996 a agosto de 2006.

COSTA, Sergio. Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil – Uma abordagem tentativa. **Novos Estudos**, 38, 1994, p.38-52.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci:**um estudo sobre seu pensamento Político. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1999, p. 75 – 118.

_____. **Contra a corrente** – ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez. 2000.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira:** uma equação possível? São Paulo: Cortez, 2004.

DAGNINO, Evelina. Cultura, cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana. . In: ALVAREZ, Sônia, DAGNINO, Evelina, ESCOBAR, Arturo(org.). **Cultura política nos movimentos sociais Latino- Americanos.** Belo Horizonte: UFMG, 2000.

_____. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In DAGNINO, Evelina (org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. Construção democrática, neoliberalismo e participação : os dilemas da confluência perversa. **Política & sociedade.** Florianópolis , n.5, p. 137-161, out. 2004.

DEXHEIMER, Marcus Alexandre. **Democracia participativa e Estado de direito do ambiente:** a contribuição dos instrumentos participativos instituídos pelo estatuto da cidade. Florianópolis, 2004.123f. Dissertação de Mestrado em Direito. Centro de Ciência Jurídicas. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis. 2004.

DRAIBE, S. A nova **institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais:** os conselhos nacionais de políticas setoriais. Campinas: Nepp/Unicamp, 1998.

ESPÍNDOLA, Alessandra Maria. **Conselho municipal de direitos da criança e do adolescente:** estudo da agenda e dos representantes dos conselhos de Florianópolis – 1997/1998 e Blumenau – 1998/1999 : UFSC, 2002.

FIORI, José Luiz. **Democracia e Reformas:** Equívocos, Obstáculos e Disjuntivas. Documento Técnico. Rio de Janeiro, OPS/OMS. 1991.

FLORIANÓPOLIS. **Lei 3794/92 - Dispõe sobre a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente no município e da outras providências.** Paço Municipal julho de 1992.

FLORIANÓPOLIS. **Decreto Nº 208/93 - Regulamenta o Fundo Municipal dos direitos da criança e do adolescente e da outras providências.** Paço Municipal julho de 1993.

_____. **Lei 6565/04 - Dispõe sobre a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente no município e da outras providências.** Paço Municipal dezembro de 2004.

_____. **Relatórios das Conferências Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente** – 1996, 1999, 2001, 2003.

_____. Secretaria Municipal da Criança, Adolescente, Idoso, Família e Desenvolvimento Social. **Plano Municipal de Assistência Social 2006**.

_____. Secretaria Municipal da Criança, Adolescente, Idoso, Família e Desenvolvimento Social. **II Relatório Projeto Criança em foco. 2006b**

_____. Perfil de Florianópolis. Disponível em : <www.Pmf.sc.gov.br> Acesso em: 10 fev 2006.

GARCIA, Margarita Bosch. Um sistema de garantia de direitos – fundamentação (A). In: CEDEHEC. **Sistema de garantia de direitos: um caminho para proteção integral**. Recife: CENDHEC, 1999.

GOHN, Maria da Glória. Sociedade Civil no Brasil: conceito e sujeitos atuantes. **Caderno Ideação: Políticas Sociais para um novo mundo necessário e possível**. 1º Seminário Balanço e Perspectivas das Políticas Sociais no Cenário Mundial Atual Porto Alegre, 2002.

_____. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **O protagonismo da sociedade civil** – movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. São Paulo: Cortez. 2005.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. Trad. Carlos Nelson Coutinho com a colaboração de Marcos Aurélio Nogueira e Luiz Sergio Henriques, volume 1, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1999a.

_____. **Cadernos do Cárcere**. Trad. Carlos Nelson Coutinho com a colaboração de Marcos Aurélio Nogueira e Luiz Sergio Henriques, volume 2, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1999b.

_____. **Cadernos do Cárcere**. Trad. Carlos Nelson Coutinho com a colaboração de Marcos Aurélio Nogueira e Luiz Sergio Henriques, volume 3, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1999c.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

HIRST, Paul. **A democracia representativa e seus limites**. Rio de Janeiro: Zahar, 1992.

HOLANDA, Aurélio Buarque de. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. São Paulo: Positivo, 2004.

IHERING, Rudolf Von. **A luta pelo direito**. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

LAVALLE, Adrián Gurza. Crítica ao modelo da nova sociedade civil **Lua Nova**, 47, 1999, p.121-135.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MADEIRA, Kátia Regina. **As Conferências municipais de assistência social de Florianópolis como instrumento de planejamento da política de assistência social em âmbito local**. Florianópolis, 2006. 177 f. Dissertação de Mestrado em Serviço Social. Centro Sócio Econômico. UFSC. Florianópolis, 2006.

MARTINS, Aline de Carvalho. **O conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente**: um novo caminho para a elaboração de políticas. In: Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social, VII, 2000, Brasília. Anais do VII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social. Brasília: UNB, 2000. p. 176-185.

MENDEZ, Emílio Garcia. **Infância, lei e democracia: uma questão de justiça**. Blumenau: Congresso Sul Brasileiro de Políticas Sócio Educativas, 1998.

MINAYO Maria Cecília. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 5. ed. São Paulo: HUCITEC-ABRASCO; 1992.

MORAES, Célio Vanderlei. Conselhos de gestão de políticas públicas: instituições e/ou espaços políticos. **Revista de ciências Humanas**. Florianópolis: editora da UFSC, p.107 – 126, 1999.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política**: idéias para a Reforma Democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

_____. As três idéias de sociedade civil, o Estado e a politização. In: COUTINHO, C. N.; TEIXEIRA, A. de P (orgs.). **Ler Gramsci**: entender a realidade. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

_____. **Um Estado para a sociedade civil**. Temas éticos e Políticos da gestão democrática. São Paulo, Cortez, 2004.

OLIVEIRA, Heloisa Maria José de. **Cultura política e assistência social**: uma análise das orientações de gestores estaduais. São Paulo: Cortez, 2003.

OURIQUES, Nildo Domingos e PAIVA, Beatriz Augusto. **Uma perspectiva latino-americana para as políticas sociais: quão distante está o horizonte?**. In **Katalysis**, Florianópolis, nº 2, p.169-186, 2006.

PAIVA, Beatriz Augusto. **Política de Financiamento da Assistência Social**: a imprecisa tradução da LOAS. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2003.

_____. O Poder popular na Venezuela e a Práxis Bolivariana, In: OURIQUES, Nildo (org). **Raízes no Libertador**. Bolivarianismo e Poder Popular na Venezuela, Florianópolis: Insular, 2005.

PAOLI, Maria Célia e TELLES, Vera da Silva: **DIREITOS SOCIAIS**: conflitos e negociações contemporâneos. In: ALVAREZ, Sônia, DAGNINO, Evelina, ESCOBAR, Arturo(org.). **Cultura política nos movimentos sociais Latino- Americanos**. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PONTES JR, Felício. **Conselho de direitos da criança e do adolescente**. São Paulo: Malheiros, 1993.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção da democracia**. São Paulo, Cortez, 2000.

RIBEIRO, Edalea Maria. **Movimentos sociais em tempos de democracia e globalização em Santa Catarina: os anos 90**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

ROSENFELD, Denis L. **O que é democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

SALES, Mione Apolinário. Política e direitos de crianças e adolescentes: entre o letígio e a tentação do consenso. In SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurílio Castro de e LEAL, Maria Cristina (org.) **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez. 2004. p. 207-242.

SANTOS, Boaventura de Souza.(Org). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 1997.

SAMPAIO, Alexandre Argolo Messa. **Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente – Florianópolis: a participação popular e a representatividade – uma visão orgânica**. 2004. 80 f. TCC - UFSC, Florianópolis, 2004.

SILVA, Juçara Rosa. **O CMDCA de Florianópolis e a (des)informação dos dirigentes das entidades registradas no órgão**. 2006. 80 f. TCC, UfSC, Florianópolis, 2006.

SILVEIRA, Darlene de Moraes. **O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Florianópolis: Os (dez)caminhanhos entre as expectativas políticas e as práticas vigentes**. 2004. 169 f. Dissertação- Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004.

SIMIONATTO, Ivete. **Gramsci: sua teoria. Influencia no Brasil, incidência no serviço social**. São Paulo, Cortez, UFSC, Florianópolis, 1995.

SEMERARO, Giovanni. **Gramsci e a sociedade civil: cultura e educação para democracia**. Rio de Janeiro, Vozes, 1999.

SOUZA, Marli. Palma. **Crianças e adolescentes: absoluta prioridade?** In **Katalysis**, Florianópolis, nº 2, p.41-48, maio de 1998.

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, pp. 47 – 56.

TEIXEIRA, Elenaldo. Conselhos de Políticas Públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In. CARVALHO, Maria do Carmo A e TEIXEIRA, Ana Claudia C., (org). **POLIS**. São Paulo: 2000; nº 37. p.92-119.

_____. **O Local e o Global: Limites e Desafios da Participação Cidadã**. São Paulo: Cortez, 2002.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In DAGNINO, Evelina (org). **Anos 90**. Política e Sociedade no Brasil. São Paulo, Brasiliense, 1994, p.91.

_____. Sociedade civil, direitos e espaços públicos. **POLIS**. São Paulo: 1994b; nº 14. p.43-54.

_____. e PAOLI, Maria Célia e. Direitos Sociais: conflitos e negociações no Brasil. In ALVAREZ (org.). **Cultura E Política Nos Movimentos Sociais Latino-Americanos: novas leituras**. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Temas de direito da criança e do adolescente**. São Paulo: LTr, 1997.

_____. **Os direitos da criança e do adolescente**. São Paulo: LTr, 1999.

_____. **Direito da criança e do adolescente**. Florianópolis: OAB/SC, 2006.

VOLPI, Mário. A democratização da gestão das políticas para infância e a adolescência. In. CARVALHO, Maria do Carmo A e TEIXEIRA, Ana Claudia C., (org). **POLIS**. São Paulo: 2000; nº 37. p. 92-119.

ANEXOS

Anexo A – Quadro de Resoluções do CMDCA: Plenárias Temáticas/3ª Conferência

Número	Direito	Ementa
29	Vida e Saúde	Solicita justificativa dos órgãos e entidades ausentes, solicita os dados relativos aos direitos à vida, saúde e alimentação
30	Vida e Saúde	Propõe protocolo para monitoramento da qualidade da alimentação de acordo com a Primeira Plenária Temática da Política de Garantias.
31	Vida e Saúde	Define encaminhamentos relativos ao Direito à Saúde de acordo com a Primeira Plenária Temática da Política de Garantias
32	Vida e Saúde	Apóia e Recomenda parcerias entre Secretaria Municipal da Saúde e entidades
33	Vida e Saúde	Solicita informações e recomenda maior investimento em formação para os Agentes de Saúde de acordo com a Primeira Plenária Temática da Política de Garantias
34	Vida e Saúde	Inicia processo de implementação de dois novos Conselhos Tutelares de acordo com a Primeira Plenária Temática da Política de Garantias
35	Vida e Saúde	Define prazo para a implementação do serviço de identificação de pais, responsáveis e crianças e adolescentes desaparecidos de acordo com a Primeira Plenária Temática da Política de Garantias
36	Vida e Saúde	Recomenda revisão dos critérios de financiamento de projetos de Saneamento Básico.
37	Esporte, cultura e Lazer	Propõe à Secretaria Municipal de Educação e a Fundação Municipal de Esportes o planejamento conjunto com vistas à integração de ações esportivas , na rede pública municipal.
38	Esporte, cultura e Lazer	Propõe à Secretaria Estadual de Educação e do Desporto e a Fundação Estadual de Esportes o planejamento conjunto com vistas à integração de ações esportivas na rede pública estadual, no município de Florianópolis
39	Esporte, cultura e Lazer	Propõe à Secretaria Estadual de Educação e do Desporto e a Fundação Estadual de Cultura o planejamento conjunto com vistas à integração de ações culturais, na rede pública estadual, no município de Florianópolis.
40	Esporte, cultura e Lazer	Propõe à Secretaria Municipal de Educação e a Fundação Franklin Cascaes o planejamento conjunto com vistas à integração de ações culturais na rede pública municipal.
41	Esporte, cultura e Lazer	Determina à Fundação Franklin Cascaes maior divulgação do projeto das oficinas culturais no município
42	Esporte, cultura e Lazer	Definir prazo ao Poder Público para encaminhar relação de espaços públicos permanentes para práticas de esporte, cultura e lazer.

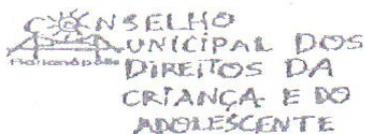
43	Esporte, cultura e Lazer	Sugere ao Poder Público a criação de quadro funcional próprio para a Fundação Municipal de Esportes.
44	Esporte, cultura e Lazer	Sugere ao Poder Público a criação de quadro funcional próprio para a Fundação Franklin Cascaes.
45	Esporte, cultura e Lazer	Solicita à SUSP-Secretaria de Urbanismo e Serviços Públicos informações contidas no código de posturas e normas de urbanismo, referentes à áreas de lazer em condomínios e loteamentos
46	Convivência Familiar e Comunitária	Recomenda a implementação dos programas de liberdade assistida e prestação de serviço à comunidade com orientador local
47	Convivência Familiar e Comunitária	Recomenda prioridade nos processos de adoção, capacitação de profissionais que trabalham nas entidades de abrigo e a implantação de República Protegida
48	Convivência Familiar e Comunitária	Recomenda ações de garantia dos mínimos sociais para as crianças, adolescentes e famílias do Município
49	Convivência Familiar e Comunitária	Recomenda levantamento de dados junto aos bolsões de pobreza no município.
50	Liberdade, Respeito e dignidade	Determina a Secretaria de Estado de Segurança Pública atendimento adequado ao adolescente em Conflito com a lei.
52	Liberdade, Respeito e dignidade	Solicita ao Conselho Municipal de Educação maior empenho na implementação dos conteúdos referentes a prevenção do uso de drogas.
53	Educação e Profissionalização	Recomenda inclusão de recursos no orçamento para universalização da educação infantil.
54	Educação e Profissionalização	Recomenda atenção à garantia de educação infantil aos filhos de funcionários de empresas públicas e privadas.
55	Educação e Profissionalização	Recomenda inclusão do tema Direitos da Criança e do Adolescente nos cursos de graduação
56	Educação e Profissionalização	Apóia a proposta de criação de um Fundo Nacional para Educação Infantil.
57	Educação e Profissionalização	Solicita ampliação das salas de aula com recursos especializados para crianças e adolescentes portadores de necessidades especiais
58	Educação e Profissionalização	Solicita à Secretaria de Estado da Educação e do Desporto a garantia de transporte escolar para todas as crianças e adolescentes.
59	Educação e Profissionalização	Recomenda ao Conselho Municipal do Trabalho e Emprego (CMTE) que garanta oferta de profissionalização para adolescentes de baixa escolaridade

60	Educação e Profissionalização	Solicita ampliação do atendimento de terapia da linguagem para crianças e adolescentes
61	Educação e Profissionalização	Solicita informações sobre ações geradoras de autonomia para as famílias atendidas pelo Programa de Erradicação de Trabalho Infantil - PETI
62	Educação e Profissionalização	Solicita implantação e ampliação do atendimento socioeducativo aos adolescentes de 13 à 17 anos
63	Educação e Profissionalização	Solicita a capacitação dos educadores dos programas de atendimento
64	Educação e Profissionalização	Recomenda empenho do Conselho Municipal de Educação para a participação da comunidade no Projeto Político Pedagógico
65	Educação e Profissionalização	Recomenda ao Conselho Municipal de trabalho e Emprego ações de qualificação e geração renda para as famílias.
66	Assistência Social	Propõe à Secretaria de Saúde o fornecimento de passe-saúde.
67	Assistência Social	Define realização das Plenárias Temáticas regionalizadas
68	Assistência Social	Propõe ao Ministério Público que acione municípios vizinhos para garantia de benefícios emergenciais.
69	Assistência Social	Solicita transparência das fontes e critérios de financiamento das entidades não governamentais
70	Assistência Social	Recomenda a definição de parâmetros para a garantia dos mínimos sociais
71	Assistência Social	Propõe ampliação do valor per capita repassado às entidades não governamentais
72	Assistência Social	Propõe ampliação do percentual de recursos repassados ao FMAS provenientes dos estacionamentos públicos
73	Assistência Social	Propõe a ampliação do quadro de técnicos da Secretaria de Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social
74	Assistência Social	Propõe ampliação dos convênios com as organizações não-governamentais
75	Assistência Social	Recomenda que as metas de atendimento da Secretaria de Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social sejam de 100% (cem por cento) da demanda
76	Assistência Social	Recomenda a definição de perfil de profissionais da educação encaminhados para atuarem em entidades conveniadas
77	Assistência Social	Recomenda ampliação do programa de abordagem de rua e atendimento também à noite e finais de semana
78	Assistência Social	Sugere à SHTDS a criação de programas que atendam crianças e adolescentes nos bairros nos finais de semana.

79	Assistência Social	Recomenda especial atenção das entidades de abrigo no cumprimento do artigo 94 do Estatuto da criança e do adolescente.
80	Liberdade, Respeito e dignidade	Define a realização de um encontro específico para a discussão do tema drogas relacionado com as crianças e adolescentes.
81	Liberdade, Respeito e dignidade	Propõe ao CEDCA/SC a formação de grupo de estudos sobre internação de adolescentes autores de ato infracional.
82	Liberdade, Respeito e dignidade	Determina o registro da demanda reprimida do atendimento psico-social às famílias e crianças e adolescentes pelos programas NAPS e POASF.
83	Assistência Social	Recomenda a contratação de assistente social e pedagogo para os programas Florir Floripa e Casa de Passagem.

Fonte: Resoluções CMDCA

Anexo B – Resolução N° 98 do CMDCA



RESOLUÇÃO CMDCA N° 98, DE 30 DE MARÇO DE 2005

Define diretrizes para Política de Atenção Integral a Crianças e Adolescentes Usuárias de Drogas, No Município de Florianópolis.

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA, criado pela Lei Municipal nº 3.794/92, no uso de suas atribuições legais e regimentais,

CONSIDERANDO:

- A inexistência de uma Política Municipal de Atenção Integral a Crianças e Adolescentes no Município de Florianópolis, apontada nas Conferências Municipais de 1996, 1999, 2001, 2003;
- Informações dos Conselhos Tutelares quanto à inexistência de programas municipais de atenção básica e especializada para crianças e adolescentes;
- Dados dos Conselhos Tutelares e do Programa Abordagem de Rua, que indicam o aumento do número de crianças e adolescentes usuárias de drogas no município,;
- Diretrizes Para Política Municipal de Atenção Integral a Crianças e Adolescentes Usuárias de Drogas No Município de Florianópolis aprovada em Reunião Plenária de 27 de julho de 2004.

RESOLVE:

Definir diretrizes para uma Política Municipal de Atenção Integral a Crianças e Adolescentes no Município de Florianópolis

DIRETRIZES GERAIS:

- 1- Garantir uma política de atenção básica e especializada, sobre drogas lícitas e ilícitas para crianças e adolescentes.
- 2- Elaboração de protocolo para garantia de trabalho em rede.

DIRETRIZES – PREVENÇÃO:

- 1- Garantir uma política de educação sobre drogas lícitas e ilícitas.

Estratégias:

- 1- Elaborar e viabilizar um programa permanente de educação e prevenção nas escolas, sobre drogas, focando a redução de danos. Sendo que o referido projeto deve constar no Projeto político pedagógico – PPP e elaborado pela comunidade escolar.

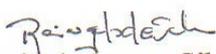
- 2- Elaborar e viabilizar um plano de prevenção sobre drogas nos diversos níveis de atuação do Sistema Único de Saúde.
- 3- Elaborar e viabilizar um plano de prevenção sobre drogas envolvendo ações: de Assistência Social, cultura, esporte e lazer.
- 4- Articular e organizar um trabalho em rede que viabilize a implantação de um protocolo.

DIRERIZES – ATENÇÃO BÁSICA E ESPECIALIZADA:

1- Implantar uma política de atenção básica e especializada para crianças e adolescentes usuários de drogas e suas famílias, segundo critérios diagnósticos e os princípios da bioética estabelecidos pelos Conselhos Profissionais Regionais.

ESTRATÉGIAS:

- 1 - Instrumentalizar a Equipe de Saúde (médicos, dentista, enfermeiros, nutricionista, farmacêuticos, Equipe de saúde da família) para identificação de crianças, adolescentes e familiares usuário de drogas.
- 2 - Implementação de Equipe interdisciplinar para atendimento regionalizado;
- 3 - Implantação de CAPS AD regionalizado;
- 4- Implantação de Unidade de Saúde Mental (emergencial e internação, acompanhamento ambulatorial em hospital dia) no Hospital Infantil, com inclusão de Unidade de Desintoxicação, composta por Psicólogo, psiquiatra Infantil e adulto, Hebiatra, Neurologista, Assistente Social, Terapeuta ocupacional, Enfermeira)
- 5- Criação de uma Casa de Apoio para adolescentes em processo de atenção especializada.


Rosângela de Sena e Silva
Presidente CMDCA

Anexo C – Música Elaborada por Crianças e Adolescentes na 3ª Conferência de Adolescentes e 1ª Conferência de Crianças - 2005

JUVENTUDE ATIVA E PARTICIPATIVA

(REFRÃO) Juventude ativa e participativa

Juventude ativa e participativa

Promovendo a igualdade
E a fraternidade com a comunidade.
Aqui ninguém é louco,
Falar mal dos outros,
Aprende a respeitar, cultivar, reclamar,
Confiar meu irmão

O papo é diferente,
Comigo é só na mente,
Use camisinha e seja obediente,
Faça sua parte, seja diferente,
A letra é criativa, a cabeça pensativa.
O mundo aqui é louco,
E ninguém respeitado,
Nós somos conscientes e
Ninguém fica calado.