

MARIA SALETE DA SILVA

**CONSELHOS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA
E DO ADOLESCENTE DO MÉDIO VALE DO ITAJAI/SC.: O
PERFIL, O CONTEÚDO E OS ORGANIZADORES DA
AGENDA**



03441549

FLORIANÓPOLIS

2000

MARIA SALETE DA SILVA

**CONSELHOS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA
E DO ADOLESCENTE DO MÉDIO VALE DO ITAJAI/SC.: O
PERFIL, O CONTEÚDO E OS ORGANIZADORES DA
AGENDA**

Dissertação apresentada como requisito parcial
à obtenção do grau de Mestre. Curso de Pós
Graduação em Sociologia Política, Centro de
Ciências Humanas e Filosofia, Universidade
Federal de Santa Catarina. Orientador: Prof.
Dr. Erni José Seibel.

FLORIANÓPOLIS

2000



Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política
Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Campus Universitário - Trindade
Caixa Postal 476
Cep: 88040-900 - Florianópolis - SC - Brasil
E-mail: ppgsp@cfh.ufsc.br

**CONSELHOS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO
ADOLESCENTE DO MÉDIO VALE DO ITAJAÍ/SC.: O PERFIL, O
CONTEÚDO E OS ORGANIZADORES DA AGENDA.**

Maria Salete da Silva

Esta Dissertação foi julgada e aprovada em sua
forma final pelo Orientador e Membros da
Banca Examinadora, composta pelos
Professores:

Prof. Dr. Erni José Seibel
Orientador

Profª. Drª. Janice Tirelli Ponte de Sousa
Membro

Profª. Drª. Raquel Raichejis Degenszajn
Membro

Profª. Drª. Ilse Scherer-Warren
Coordenadora

Florianópolis, SC, Agosto de 2000.

Agradecimentos,

Aos Professores e Professoras do Programa de Pós Graduação em Sociologia Política: Bernardete Wrublevski Aued, Erni José Seibel, Franz Josef Brüseke, Fernando Ponte de Sousa, Klaus Frey e Tamara Benakouche, pelo saber socializado;

Ao Orientador, Professor Dr. Erni José Seibel, por compartilhar do processo de materialização de uma idéia;

À CAPES, pelo financiamento que possibilitou-nos o acesso à qualificação;

As companheiras de turma Denise, Marise e Terezinha, com quem compartilhamos a construção de nossos projetos de pesquisa;

Aos colegas do Departamento de Serviço Social da Universidade Regional de Blumenau, pelo apoio e estímulo permanentes;

Aos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente dos municípios de Ascurra, Blumenau, Brusque, Doutor Pedrinho, Gaspar, Guabiruba, Indaial, Pomerode e Rodeio, pela oportunidade de vivenciar esta experiência;

Aos familiares e amigos, pelo estímulo e confiança, mas também pela compreensão das freqüentes ausências.

SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS	vii
RESUMO	ix
ABSTRACT	x
INTRODUÇÃO	01
1 – A INFÂNCIA E SUA ASCENÇÃO À ESFERA PÚBLICA NO BRASIL	06
1.1 – A ATENÇÃO À INFÂNCIA NO BRASIL E A RODA DOS EXPOSTOS	07
1.2 – A ATENÇÃO À INFÂNCIA NO SÉCULO XX	12
1.2.1 – A atenção à infância sob a ótica da situação irregular	12
1.2.2 – A atenção à infância sob a ótica da proteção integral	19
2 – OS CONSELHOS PARITÁRIOS E DELIBERATIVOS E O PROCESSO DE FORMAÇÃO DA AGENDA PÚBLICA	28
2.1 – CONSELHOS PARITÁRIOS E DELIBERATIVOS: EXPERIÊNCIA EM CONSTRUÇÃO	30
2.2 – A ESFERA PÚBLICA E A FORMAÇÃO DA AGENDA PÚBLICA	38
2.2.1 – O sistema de filtros e a formação da agenda pública	44

3 – OS CONSELHOS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO MÉDIO VALE DO ITAJAI/SC.: APROXIMAÇÃO INICIAL	51
3.1 – CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROCESSO INVESTIGATIVO	52
3.2 – OS CONSELHOS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO MÉDIO VALE DO ITAJAI/SC.	59
3.2.1 – As datas de criação	59
3.2.2 – Os regimentos internos	62
3.2.3 – As competências dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente	63
3.2.4 – Reuniões realizadas no período de julho de 1997 a julho de 1999	64
3.2.5 – A composição da diretoria	67
3.2.6 – A participação dos conselheiros suplentes	67
3.2.7 – As comissões especiais	68
4 – OS ORGANIZADORES DA AGENDA DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO MÉDIO VALE DO ITAJAI/SC.	71
4.1 – ORGANIZADORES DA AGENDA: OS REPRESENTANTES DO SISTEMA POLÍTICO	73
4.2 – ORGANIZADORES DA AGENDA: OS REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL	80
5 – O PERFIL E O CONTEÚDO DA AGENDA DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO MÉDIO VALE DO ITAJAI/SC.	91
5.1 – O PERFIL E O CONTEÚDO DA AGENDA ADMINISTRATIVA	98
5.1.1 – Organização interna	99
5.1.2 – Transferência de responsabilidade	101
5.1.3 – Implantação e funcionamento do Conselho Tutelar	105
5.1.4 – Gestão do Fundo para a Infância e Adolescência	106

5.2 – O PERFIL E O CONTEÚDO DA AGENDA TEMÁTICA	110
5.2.1 – Denúncia de não oferta ou de oferta irregular de serviços	115
5.2.2 – Transferência de responsabilidade	117
5.2.3 – Reconhecimento da realidade	118
5.2.4 – Proposição de política pública	121
5.3 – O PERFIL E O CONTEÚDO DA AGENDA ARTICULADORA	126
5.3.1 – Ações de articulação: âmbito de realização, parceiros e instrumentos	127
5.3.2 – A finalidade da articulação	131
5.4 – O PERFIL E O CONTEÚDO DA AGENDA DECISÓRIA	135
5.5 – O PERFIL E O CONTEÚDO DA AGENDA CONTROLADORA	141
6 – CONSIDERAÇÕES FINAIS	145
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	155

LISTA DE QUADROS

QUADRO 01 – DATAS DE CRIAÇÃO DOS CMDCA _s DO MÉDIO VALE DO ITAJAI/SC.	60
QUADRO 02 – REUNIÕES REALIZADAS PELOS CMDCA _s DO MÉDIO VALE DO ITAJAI/SC.	65
QUADRO 03 – ORGANIZADORES DA AGENDA DOS CMDCA _s – REPRESENTANTES DO SISTEMA POLÍTICO	73
QUADRO 04 – ORGANIZADORES AGENDA DOS CMDCA _s – REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL	84
QUADRO 05 – AGENDA DOS CMDCA _s DO MÉDIO VALE DO ITAJAI/SC. – ATIVIDADE-MEIO E ATIVIDADE-FIM	94
QUADRO 06 – AGENDA DOS CMDCA _s DO MÉDIO VALE DO ITAJAI/SC. – RESUMO DE APRESENTAÇÃO	97
QUADRO 07 – CONTEÚDO DA AGENDA ADMINISTRATIVA DOS CMDCA _s DO MÉDIO VALE DO ITAJAI/SC.	98
QUADRO 08 – PERFIL DA AGENDA TEMÁTICA DOS CMDCA _s DO MÉDIO VALE DO ITAJAI/SC.....	111
QUADRO 09 – CONTEÚDO DA AGENDA TEMÁTICA DOS CMDCA _s DO MÉDIO VALE DO ITAJAI/SC.	112
QUADRO 10 – AGENDA ARTICULADORA DOS CMDCA _s – ÂMBITO E PERÍODO DE REALIZAÇÃO	127

QUADRO 11 – AGENDA ARTICULADORA DOS CMDCA _s – PARCEIROS E INSTRUMENTOS UTILIZADOS NA ESFERA MUNICIPAL	128
QUADRO 12 – AGENDA ARTICULADORA DOS CMDCA _s – PARCEIROS E INSTRUMENTOS UTILIZADOS NAS ESFERAS REGIONAL, ESTADUAL E NACIONAL	130
QUADRO 13 – AGENDA DECISÓRIA DOS CMDCA _s – PERFIL DAS RESOLUÇÕES	136
QUADRO 14 – AGENDA DECISÓRIA DOS CMDCA _s – CONTEÚDO DAS RESOLUÇÕES	137
QUADRO 15 – AGENDA CONTROLADORA DOS CMDCA _s – PERÍODO, TIPO DE AÇÃO, DESTINATÁRIO E FINALIDADE	142

RESUMO

Este estudo trata dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente de Municípios do Médio Vale do Itajaí/SC, pesquisados no período de julho de 1997 a julho de 1999. A preocupação central foi desvelar o perfil e o conteúdo da agenda dos conselhos, bem como identificar os respectivos organizadores. Dar visibilidade a este processo contribuirá para fortalecer os conselhos como mecanismos de gestão participativa. Ao mapearmos os atores sociais que tiveram assento nos conselhos localizamos como representantes do sistema político setores da prefeitura, como educação, saúde, assistência social, cultura, administrativo e financeiro, agricultura, obras, criança e adolescente e gabinete do prefeito, além de universidade, câmara de vereadores e funcionalismo público. Como representantes da sociedade civil encontramos grupos de interesse, ONGs filantrópicas religiosas e laicas, igrejas e ONG cidadã. Ao reconstruirmos a agenda distribuímos seu conteúdo com base na atividade-meio, representada pelo que denominamos de agenda administrativa e atividade-fim, expressa pelas agendas temática, articuladora, decisória e controladora. Na agenda administrativa localizamos registros que expressaram preocupação com a organização interna, com a implantação e funcionamento do Conselho Tutelar, a ocorrência de transferência de responsabilidade e gestão do FIA. Ao reconstruirmos a agenda temática encontramos referência à assistência social, educação, saúde, prática de ato infracional, violência, exploração sexual, negligência e discriminação contra crianças e adolescentes, cultura, esporte e lazer, justiça e habitação. Constatamos que as ações e discussões da agenda temática giraram em torno da preocupação com o reconhecimento da realidade, da ocorrência de transferência de responsabilidade, da denúncia de não oferta e de oferta irregular de serviços e de indicativos de proposição de política pública. Ao reconstruirmos a agenda articuladora percebemos que as ações de articulação ocorreram com ênfase no âmbito local, com tímidas iniciativas que o ultrapassaram. Quanto à agenda decisória, apenas uma parcela dos conselhos fez uso das resoluções e o processo decisório teve como eixo central a agenda administrativa. Por último, a agenda controladora mostrou-nos que o controle das ações na área da infância foi vivenciado de modo incipiente, indicando a urgência de fortalecermos os mecanismos de gestão participativa das políticas públicas.

ABSTRACT

This study is about Child and Adolescent's Rights City Council of Médio Vale do Itajai/SC. districts, researched in the period of July 1997 to July 1999. The central concern was to find out the councils agenda's outline and content and also to identify the organizers. To see this process will contribute to fortify the councils as mechanisms of participation management. Once found the social actors that had place in the councils we located as political system representatives city hall sections, as education, health, social attendance, culture, administrative and financial, agriculture, works, child and adolescent and the mayor's cabinet, besides university, City councils and public-office holders. Like civil society representatives we found the interest groups, the philanthropic, religious and laic Non Government Organizations, the churches and the citizen Non Government Organization. With the agenda reconstruction its content was distributed on activity-half which was named administrative agenda and activity-end, express by the thematic, articulation, decisive and social control agenda. In the administrative agenda we located actions and discussions that express concern with the intern organization, with the Tutelary Council's implantation and operation, the occurrence of responsibility transference and the FIA administration. With the thematic agenda reconstruction we found reference to the social attendance, education, health, infraction act practice, violence, sexual exploration, negligence and discrimination against children and adolescents, culture, sport and leisure, justice and habitation. We verified that the actions and discussions of the thematic agenda were about the concern with the recognition of the reality, of the occurrence of responsibility transference, of the non-offer and irregular offer of services accusation and of indicative of public policy proposition. With the articulation agenda reconstruction we noticed that the articulation actions happened with emphasis in the local ambit, with shy initiatives that surpassed it. About the decisive agenda, just a small part of the councils made use of the resolutions and the decisive process had as its center the administrative agenda. At last, the social control agenda showed us that the actions control in the infancy area was faulty, indicating the urgency to increase the mechanisms of participation management of the public policies.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, resultado da luta empreendida pela democratização do país, forneceu as bases jurídicas para o reordenamento político institucional através do princípio da descentralização político-administrativa. Desde então, experiências de gestão democrática das políticas públicas têm sido implementadas nesta última década e vários estudos foram realizados com o intuito de avaliar este fenômeno de democracia participativa representado pelos conselhos paritários e deliberativos. A descentralização, na perspectiva da efetiva partilha de poder entre Estado e sociedade civil, o alargamento do espaço público e a concepção de cidadania, tomada aqui como o *direito a ter direitos*, constituem elementos indissociáveis do processo de construção da democracia.

TOURAINE (1996) afirma que a base da democracia é a luta por direitos. Para ele, a democracia desponta como projeto societário e caracteriza-se por três dimensões: a) o reconhecimento dos direitos humanos fundamentais, ou seja, os sujeitos individuais e coletivos têm o direito de serem atores de sua história; b) a consciência da cidadania, isto é, a noção de pertencimento a uma coletividade e o conseqüente apoio ao aparato jurídico político que garante a igualdade de direitos; c) a representatividade dos dirigentes políticos, que supõe a agregação de demandas de diferentes setores sociais e a capacidade de organização dos mesmos. Além disso, situa os movimentos sociais, cuja fonte são os sujeitos, como componentes indissociáveis do processo democrático. Não reduz a democracia aos procedimentos formais, ao contrário, vislumbra-a como a condição para a criação do mundo por uma diversidade de sujeitos, com capacidade de organização, de negociação de interesses divergentes e de reconhecer o outro como portador dos mesmos direitos e prerrogativas. Tomada nesse sentido, a democracia está indubitavelmente associada à noção de esfera pública, entendida como local de articulação de interesses, da organização de demandas e da negociação de decisões. A criação da esfera pública é, pois, parte da democratização da vida social e se dá através do fortalecimento do Estado e da sociedade civil. A sua consolidação

terá a cidadania, fundada no *direito a ter direitos*, como parâmetro para o reordenamento econômico e social. Portanto, “a questão que se coloca diz respeito à possibilidade da construção democrática de uma ordem pública fundada na representação plural dos interesses e na garantia de direitos” (TELLES, 1994, p. 97-98).

Em contraposição à democracia enquanto “forma de vida política que dá maior liberdade ao maior número de pessoas, que protege e reconhece a maior diversidade possível” (TOURAINÉ, 1996, p. 25), está a postura de rejeição da ampla participação dos cidadãos no sistema político. A presença efetiva dos sujeitos individuais e coletivos nos diferentes níveis decisórios torna-se indispensável para a consolidação da esfera pública democrática. Todavia, a ampliação das possibilidades de participação não depende somente da ultrapassagem das formas representativas existentes, através da adoção de procedimentos de participação direta, mas também do próprio redimensionamento do significado da representação. Neste sentido, a crise da representatividade, da qual fala TOURAINÉ (1996), expressa pela discrepância entre os representantes, que monopolizam informações e não prestam contas de suas ações e os representados que, em consequência, são excluídos da participação política, constitui um dos aspectos importantes a ser refletido e superado. Segundo O’DONNELL (1991), esta forma de representação é o fundamento básico da *democracia delegativa*, sistema onde o eleito está autorizado a governar *como bem entende* e a prestação de contas está afastada face a legitimidade conferida pela maioria absoluta que o elegeu. Desta forma, a *democracia delegativa* é incompatível com o fortalecimento de instituições políticas democráticas, imprescindíveis para a construção de políticas públicas por via da negociação de interesses e reivindicações dos diferentes segmentos sociais.

Os conselhos paritários e deliberativos surgem no contexto da descentralização e podem constituir-se como instrumentos para a democratização. Para tanto, o sentido da representação precisa ser recriado, caso contrário, não será garantida a sua efetivação na direção do estabelecimento de novas relações entre os atores coletivos da sociedade civil e destes com o Estado. Sem a ruptura com a idéia de representação que permeia a cultura

política brasileira e a emergência de novos sujeitos sociais, capazes de representar interesses e de negociar decisões, mecanismos como os conselhos, que são, potencialmente, espaços de explicitação dos interesses coletivos, continuarão reproduzindo formas de sociabilidade fundadas no privilégio, na negação de direitos e na cultura da tutela, como afirma BENEVIDES (s/d.), tratando com igualdade, no plano formal – legal, os desiguais sem, contudo, romper com a produção da desigualdade.

Ao completar uma década da aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, cabe-nos questionar quais são as demandas expressas pela população infanto-juvenil e que são traduzidas pelos interlocutores para o interior dos conselhos? Persistem as demandas que deram origem ao Estatuto da Criança e do Adolescente, ou seja, a negação de direitos? Qual a recorrência das demandas? Desvelar esta realidade e dar-lhe visibilidade é tarefa imprescindível para darmos continuidade à luta pela garantia e defesa dos direitos da população infanto-juvenil, que sabemos não se esgotou com a instituição, no plano jurídico, de um sistema de garantias. Entendemos que o conhecimento das demandas, mesmo que limitadas por processos de seletividade, possibilitará contribuir com elementos para a compreensão da experiência democrática que ora se ensaia, bem como subsidiará a ultrapassagem dos limites postos aos conselhos municipais dos direitos da criança e do adolescente de modo a garantir a sua efetivação enquanto espaço de construção da política de proteção à infância preconizada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Os estudos anteriormente realizados sobre os conselhos, com os quais tivemos contato, enfocaram aspectos relativos à relação entre governo e sociedade civil e à cultura política. Embora os consideremos essenciais, nosso desafio é deslocar o olhar, até então centrado no conselho, para o *conteúdo de sua agenda*, para os *organizadores da agenda* e para o *processo decisório*. Acreditamos ser importante aprofundar a compreensão dos conselhos nas suas diferentes facetas de modo que possamos acrescentar outros elementos aos já desvelados. Ao emprendermos esta tarefa, recorreremos às pesquisas que enfocaram os conselhos sob outros ângulos para subsidiar nossa caminhada, mas nosso intuito é desvendar outra perspectiva do

mesmo fenômeno pois é com aproximações sucessivas que gradativamente desvelamos o movimento da realidade. Esta foi a dimensão que procuramos explorar.

A dissertação que ora apresentaremos é resultado de uma pesquisa realizada em 09 municípios da Região do Médio Vale do Itajai/SC., especificamente com os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente de Acurra, Blumenau, Brusque, Doutor Pedrinho, Gaspar, Guabiruba, Indaial, Pomerode e Rodeio. Para efeitos de apresentação dividimos em 05 partes. Na primeira, intitulada A Infância e sua Ascensão à Esfera Pública no Brasil, dedicamo-nos a pontuar alguns momentos significativos da trajetória percorrida pela infância desde a instituição da *Roda dos Expostos* até alcançar o *status* de *sujeitos portadores de direitos* com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990. Na segunda parte deste trabalho intitulada, Os Conselhos Paritários e Deliberativos e o Processo de Formação da Agenda Pública, nos dedicamos a situar o surgimento dos conselhos temáticos no Brasil, bem como explicitar o significado da esfera pública enquanto *locus* do processo de formação da agenda pública e o sistema de filtragem que nela opera. Pretendemos explicitar a complexidade imanente ao reconhecimento das demandas sociais considerando os mecanismos institucionais envolvidos na identificação e seleção das mesmas na sociedade capitalista. Na terceira parte, denominada Os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente do Médio Vale do Itajai/SC.: aproximação inicial, priorizamos a apresentação de dados sobre os conselhos pesquisados, bem como sobre o processo investigativo vivenciado com estes sujeitos. Na quarta etapa deste trabalho, cujo título é Os Organizadores da Agenda dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente do Médio Vale do Itajai/SC., abordaremos os organizadores da agenda identificando-os a partir da sua vinculação, isto é, organizadores representantes do sistema político e organizadores representantes da sociedade civil. Com relação aos representantes do sistema político foram agrupados por área e os representantes das organizações da sociedade civil foram agrupados considerando a natureza das organizações, ou seja, organizações não governamentais – ONGs, filantrópicas e cidadãs, igrejas e grupos de interesse. A quinta parte desta dissertação, denominada O Perfil e o Conteúdo da Agenda dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente do Médio Vale do Itajai/SC., incluirá o debate sobre o perfil e o

conteúdo das agendas administrativa, temática, articuladora, decisória e controladora. Na apresentação dos dados incluiremos tanto os quantitativos quanto os qualitativos pois consideramos que a explicitação de ambos contribuirá para a expressão da realidade que tematizamos. Finalizando, apresentaremos as considerações finais e referências bibliográficas.

1 - A INFÂNCIA E SUA ASCENÇÃO À ESFERA PÚBLICA NO BRASIL

A esfera pública, entendida como o local da publicização e da negociação de conflitos, é o cenário no qual se processa o debate sobre as questões afetas à vida dos diferentes segmentos sociais. Entretanto, nem sempre as demandas da infância acessaram a este espaço pois a esfera pública não se constituiu como palco do debate e da deliberação acerca da questão da infância. Ao contrário, esta era percebida como assunto pertinente à esfera da vida privada. O próprio significado do termo *infância*, cuja origem latina refere-se àqueles que não têm fala, deslocou a população infanto-juvenil para o âmbito do *não público*, ou seja, da invisibilidade do ponto de vista das ações de políticas públicas, não se constituindo como um segmento cidadão, portador do direito à proteção do Estado. Por conseguinte, a responsabilidade pela infância situou-se, no decorrer da história, no campo privado da família e, na sua ausência, das igrejas e iniciativas particulares. Portanto, a tematização da infância e a sua conseqüente visibilidade constituem fenômenos recentes, que emergiram com maior vigor nas últimas décadas deste século. Contextualizar brevemente esta questão é a tarefa que ora assumiremos.

1.1 – A ATENÇÃO À INFÂNCIA E A RODA DOS EXPOSTOS

O termo *infância*, em sua origem latina, refere-se àqueles que não têm fala. Estando associado à qualidade ou estado daqueles que não falam, “não se estranha, portanto, que esse silêncio que se infiltra na noção de infância continue marcando-a quando ela se transforma em matéria de estudo e de legislação” (LAJOLO, 1997, p. 225).

Até o século XIX, o estudo da infância no Brasil, segundo LEITE (1997), é dificultado pela escassez e pouca confiabilidade dos dados. De qualquer forma, é certo que as crianças não eram percebidas nem ouvidas, eram seres mudos e não visíveis, isto é, “não falavam, nem delas se falava” (LEITE, 1997, p.19). A criança, cuja concepção deriva de *crias da casa*, era de responsabilidade da família consanguínea e da vizinhança, sendo que o abandono e o infanticídio eram práticas recorrentes. O abuso e a violência contra a infância demorou séculos para suscitar reações em sua defesa. O infanticídio e os castigos em nome da disciplina, da educação e da obediência foram legitimados durante longa data, em especial, se eram praticados por familiares.

A assistência à infância no Brasil, até o final do século XIX, restringiu-se às casas asilares de ordens religiosas e sociedades beneficentes. Um dos exemplos é a *casa dos expostos*, cujos objetivos eram evitar o infanticídio, resguardar a honra das mulheres que engravidavam fora do casamento e de suas respectivas famílias, salvaguardar a moral pública e regular o tamanho das famílias.

A *casa dos expostos* ou *roda dos expostos* surgiu na Europa Medieval para evitar o abandono e a conseqüente morte de crianças não desejadas. No século XII a Itália instituiu sociedades de socorro para realizar obras de misericórdia espirituais (aconselhar, repreender, ensinar, consolar, perdoar, suportar e rezar) e obras de misericórdia materiais (visitar, saciar,

alimentar, resgatar, vestir, curar e enterrar). Naquela ocasião, a assistência era destinada aos pobres, peregrinos, doentes, expostos e leprosos. A Confraria do Espírito Santo, fundada entre 1160 e 1170 em Montpellier, na França, por Frei Guy é outro exemplo. Entre 1201 e 1204, o Papa Inocêncio III nomeou Frei Guy para implantar o primeiro hospital destinado a assistir crianças abandonadas em Roma (Hospital de Santa Maria in Saxia). Este foi o modelo institucional copiado por toda a Europa e também por outros continentes. O hospital era dotado de uma roda onde eram depositadas as crianças sem que houvesse identificação de quem as abandonava. Tratava-se de um cilindro, com uma divisória, que era fixado no muro ou na parede da instituição. Assim que a criança era depositada, a roda era empurrada de modo a fazer soar uma sineta que anunciava a presença da criança, enquanto o *expositor* retirava-se furtivamente. As rodas eram usadas, inicialmente, nos mosteiros para coletar doações, mensagens e crianças doadas para o *serviço de Deus* sem que os internos tivessem contato com o mundo exterior, resguardando a condição de clausura. Posteriormente, por iniciativa do clero e da alta nobreza, a *roda dos expostos* destinou-se ao recolhimento das *crianças enjeitadas*.

Segundo MARCÍLIO (1997) a *roda dos expostos* foi introduzida no Brasil em 1726 e foi abolida somente na década de 1950, em São Paulo e Salvador. Por mais de um século esta foi a única instituição dedicada à assistência à criança brasileira abandonada. No decorrer do século XVIII foram instaladas três rodas no Brasil: em Salvador (1726), no Rio de Janeiro (1738) e em Recife (1789), todas nas Santas Casas de Misericórdia. Durante o século XIX a implantação das rodas teve continuidade com a instalação em São Paulo (1825), no Rio Grande do Sul, nas cidades de Porto Alegre (1837), Rio Grande (1838) e Pelotas (1849) e, finalmente, em Santa Catarina (1826). Esta última, de curta duração, foi instalada na capital, Desterro, na Irmandade do Senhor Bom Jesus dos Passos pois não havia Santa Casa.

O outro recurso assistencial disponível para as crianças consistia em pagar, irrisoriamente, *amas-de-leite* para criá-las. Embora o pagamento de *amas-de-leite* fosse irrisório, pois as municipalidades alegavam, com frequência, a falta de recursos para tal, foram

encontradas práticas fraudulentas, tais como mães que depositavam os filhos nas rodas das Santas Casas para, em seguida, resgatá-los como *amas-de-leite*. Senhores de escravos também depositavam os filhos de escravos para, posteriormente, assumir os cuidados mediante remuneração. Outra estratégia utilizada era a não comunicação da morte da criança para continuar recebendo o recurso.

De modo geral, as municipalidades procuravam deixar os encargos para as Santas Casas de Misericórdia, que dependiam da caridade da população. Em 1828, a Lei dos Municípios isentava-os das responsabilidades estimulando a iniciativa particular a assumir a assistência aos abandonados. As Santas Casas foram obrigadas a prestar assistência a esta população, mesmo com poucos recursos vindos das províncias. Conforme MARCÍLIO (1997), “mesmo que as assembleias provinciais passassem a subsidiar este trabalho, as verbas dotadas foram sempre muito aquém das necessidades e muitas vezes nem elas chegavam regularmente aos destinatários” (MARCÍLIO, 1997, p. 65). Como alternativa menos onerosa para administrar as Santas Casas e, conseqüentemente, as *rodas dos expostos*, os bispos pleitearam a vinda das irmãs de caridade de várias ordens religiosas.

No Brasil, a *roda dos expostos* foi um fenômeno eminentemente urbano, restrito a algumas capitais e insuficiente para atender toda a demanda, além de registrar alta taxa de mortalidade infantil. Nos locais onde não havia este recurso, conforme já mencionamos, estava previsto o pagamento de *amas-de-leite*, embora esta responsabilidade era negligenciada, de modo que eram as famílias, sobretudo as muito pobres, que acolhiam as crianças abandonadas. Nestas, os *filhos de criação* eram melhor incorporados pois não havia a preocupação com herança. De acordo com MARCÍLIO (1997), “vendo o fenômeno do abandono de crianças na perspectiva histórica ampla, abrangente, podemos afirmar, sem incorrer em grandes erros, que a maioria das crianças que os pais abandonaram não foram assistidas por instituições especializadas. Elas foram acolhidas por famílias substitutas” (MARCÍLIO, 1997, p. 53).

A partir de 1830, a assistência aos abandonados começou a sair do âmbito das municipalidades e das confrarias de leigos, passando para a responsabilidade das províncias, as quais foram levadas a subsidiar financeiramente as ordens religiosas e as Santas Casas, responsáveis pela execução dos serviços de amparo. No final do século XIX, as formas antigas de caridade vão dando lugar às práticas influenciadas pelas idéias higienistas, pela ciência e progresso e as *rodas dos expostos* começaram a ser abolidas, embora no Brasil, conforme já frisamos, elas persistiram até meados do século XX, sendo o último país ocidental a encerrar esta história.

Ainda no final do século XIX, as primeiras vozes que se manifestaram em defesa da infância foram as dos juristas e médicos. As denúncias de maus tratos contra crianças na família, na rua, nos asilos e nas fábricas, assim como da alta taxa de mortalidade e de criminalidade infantil expressavam uma sociedade preocupada com a infância em perigo, mas, sobretudo, com o *perigo que a sua presença representava*. As denúncias mais comuns de violência praticada pelas famílias contra as crianças referiam-se ao uso do álcool e do ópio para prolongar o sono e acalmá-las, a alimentação inadequada e os castigos imoderados. Quanto às casas asilares, as denúncias versavam sobre a alta taxa de mortalidade causada, principalmente, pela ausência de cuidados de higiene, sobre o convívio entre crianças abandonadas e delinqüentes e a colocação de meninas em casas particulares para realizarem os serviços domésticos em troca de renda irrisória, de onde normalmente fugiam ou eram devolvidas por mau comportamento. Segundo RIZZINI (1993) as críticas aos asilos destinavam-se a transformá-los em instituições *disciplinadas e disciplinadoras*.

As crianças que perambulavam pelas ruas eram enviadas para fazendas com o objetivo de isolá-las do convívio nas ruas, educá-las moral e profissionalmente e devolvê-las para a sociedade. Na verdade, havia carência de mão-de-obra nas fazendas, provocada pelo fim do tráfico de escravos. Ainda em relação ao trabalho infantil, em 1840 as fábricas de tecidos ocupavam crianças recrutadas nos asilos e pagavam salários inferiores aos dos adultos, mas com a mesma jornada de trabalho dos demais trabalhadores, isto é, cerca de 12 horas. Porém,

com a ampliação do mercado assalariado, emergiu a necessidade de preparação de trabalhadores, o que impulsionou o surgimento de institutos destinados ao preparo da mão-de-obra. Neste contexto surgiram: o Instituto de Educandos Artífices, em 1874, para preparar alfaiates, marceneiros, serralheiros e seleiros; o Liceu de Artes e Ofícios, para a aprendizagem industrial, agrícola e artística e o Instituto D. Ana Rosa, para órfãos e pobres, em São Paulo, além do Instituto Profissional João Alfredo, no Rio de Janeiro.

Apesar das denúncias relativas ao trabalho infantil, é pertinente assinalar que estas não tinham como meta a sua abolição, mas a regulamentação e a criação de institutos para a profissionalização, já que o trabalho era necessário para *fomentar a economia e engrandecer a nação*, além de um meio eficiente para *prevenir o desvio*, considerado de ordem moral mesmo quando a miséria era flagrante.

O tratamento no âmbito da criminalidade, no século XIX, deu-se com base na idade e na capacidade de discernimento, já que o Código Criminal Imperial de 1830 determinava a internação de menores de 14 anos que mostrassem discernimento diante dos atos praticados. Em 1890, o Código Penal manteve os critérios de idade, limitou o discernimento aos menores entre 9 e 14 anos e acrescentou a inculpabilidade irrestrita para crianças menores de 9 anos. A população com idade entre 14 e 17 anos era culpabilizada, mas poderia receber pena equivalente a 2/3 daquela prevista para os adultos, desde que relativa a mesma infração. Na ocasião, a menoridade penal estava fixada em 21 anos.

Em síntese, até o século XIX a atenção à pobreza era do âmbito da Igreja. Posteriormente, embora tenha permanecido a prática da caridade religiosa, iniciou-se uma fase assistencialista filantrópica, fundada na ciência, cujos reflexos foram percebidos no trato com a questão da infância, conforme veremos em seguida.

1.2 – A ATENÇÃO À INFÂNCIA NO SÉCULO XX

A atenção à infância no século XX pode ser demarcada com duas grandes linhas divisórias. A primeira é representada pelas instituições e legislações fundadas no paradigma da *Situação Irregular* que, sob a expressão *Menores em Situação Irregular*, culpabilizava as próprias crianças e adolescentes, sobretudo aquelas vindas das camadas pauperizadas da população, pela sua situação de abandono, violência e marginalização. A segunda linha divisória é representada pela *Proteção Integral*, recentemente inaugurada com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990 e que ainda está em processo de implantação, suscitando debates acalorados visto tratar-se da afirmação de um conjunto de direitos para a população infanto-juvenil e de responsabilidades, tanto para a família quanto para a sociedade e o Estado.

1.2.1 – A atenção à infância sob a ótica da situação irregular

No decorrer do século XX a infância tornou-se mais visível e ascendeu à esfera pública enquanto preocupação de várias categorias profissionais, inicialmente, de médicos e juristas e, posteriormente, das áreas de psicologia, pedagogia, serviço social, criminologia e comunicação. Neste contexto, surgiram discussões e estudos que focalizaram *meninos de rua*, *delinqüentes*, *trabalhadores infantis*, enfim, a dramaticidade da situação da infância a fez emergir e ocupar os espaços de atenção pública. Para RIZZINI (1993) “o que se pretendia era eliminar as desordens de cunho social, físico e moral, principalmente nos centros urbanos” (RIZZINI, 1993, p. 19), provocadas pelo pauperismo, este denunciado pela presença de andarilhos, prostitutas, marginais, doentes, mendigos e trabalhadores pobres que habitavam cortiços ou perambulavam pelas ruas.

Inspirados na teoria da eugenia, cujo intuito era melhorar a raça, difundir a higiene, prevenir o desvio social e manter a ordem, surgiram os programas voltados para a família e para a infância pobres. “Dois aspectos fundamentais da intervenção sobre a família pobre são: a) o estudo de suas condições de vida, alimentação dos filhos e do seu nível de moralidade; b) a partir da investigação, a orientação, basicamente das mães, sobre higiene infantil e educação dos filhos” (RIZZINI, 1993, p. 24). Assim, os programas de atenção às crianças pobres compreendiam o tratamento e a profilaxia de doenças, a instalação de creches, a distribuição de gêneros de primeira necessidade e o atendimento nos dispensários. Quanto aos abandonados e delinqüentes, estes eram alvos privilegiados das casas asilares. Por volta de 1921, os asilos estavam superlotados e a polícia e o judiciário não tomavam providências, inclusive contra a exploração sexual nos prostíbulos face à inexistência de local para enviar as vítimas. Neste período, a filantropia reclamava da insignificante participação do Estado, tanto na prestação de assistência quanto na criação de leis. Como resposta, o posicionamento do Estado tornou-se mais visível com a criação do Juízo de Menores em 1923 e a posterior promulgação do Código de Menores de 1927, voltado para a *infância desviante*.

Em 1922 foi realizado o 1º Congresso Brasileiro de Proteção à Infância no Rio de Janeiro, ocasião em que foram apresentadas informações relativas às contravenções cometidas por menores de 20 anos, de ambos os sexos, entre os anos de 1908 e 1920, dentre as quais situavam-se a vadiagem, o jogo, a desordem, o uso de armas de fogo e a embriaguez. Quanto aos crimes praticados por esta população e por ordem de importância, neste mesmo período, estavam: as lesões corporais leves, o furto, o defloramento e o homicídio. As causas identificadas vinculavam a criminalidade ao abandono moral, este provocado pelo alcoolismo, desorganização familiar, educação viciosa e falta de educação. Na ocasião, foram apresentadas como propostas para lidar com a criminalidade a perda do pátrio poder, a criação de tribunais de menores, reformatórios, escolas, asilos para os abandonados, internação de filhos de sentenciados, sistema de liberdade vigiada, obrigatoriedade do ensino dos 7 aos 14 anos e a proibição da venda de bebidas alcoólicas.

Categorizada em pobre, abandonada e delinqüente a infância brasileira passou a ser alvo de programas de assistência tanto no campo da filantropia quanto na esfera do governo. O controle sobre a infância era reforçado pela vigilância sobre os pais através do ensino de puericultura e higiene e da distribuição de enxovais com a colaboração das *Damas da Assistência*. Para RIZZINI (1993), “a categoria dos menores se destaca da [categoria] de infância, notadamente pelo seu caráter desviante, passando a representar um grupo de menor valia para a sociedade produtiva, o qual, por potencial ou efetivamente se desviar da norma, aglutinará em torno de si uma assistência e um aparelho judiciário e legislativo cada vez mais especializados” (RIZZINI, 1993, p. 38).

O Código de Menores de 1927 estabeleceu o limite da responsabilidade penal aos 14 anos e definiu tratamento especial para os menores entre 14 e 18 anos. O critério de discernimento, presente no Código Penal de 1890, foi abolido pois seu caráter subjetivo conflitava com os princípios positivistas da República. Neste período, emergiu a idéia de *causa social* associada ao abandono e à marginalidade em contraposição à tradicional *causa moral*. Todavia, o processo de culpabilização das famílias persistiu sob a forma de incapacidade de gerir suas vidas sem a assistência social, prática substituta da fé e da caridade religiosa.

Com base em fundamentos científicos, “a filantropia atribui-se a tarefa de organizar a assistência no sentido de direcioná-la às novas exigências sociais, políticas, econômicas e morais, que nascem juntamente com a República” (RIZZINI, 1993, p. 48). O entusiasmo pelo progresso da ciência e da nação impulsionou a assistência à infância pobre para a direção da qualificação para o trabalho, que assumiu um caráter moral de enobrecimento individual e de engrandecimento da pátria. Também o crescimento industrial urbano no início do século XX contribuiu para a emergência da preocupação da burguesia para com os desqualificados para o trabalho, cujas vidas miseráveis estavam propensas à criminalidade e representavam um perigo para a paz e a ordem social. Neste contexto, o objetivo das ações era “qualificar o jovem para o trabalho, evitando-se assim que viesse engrossar as fileiras dos desocupados, a

inevitável fronteira entre a legalidade e a ilegalidade” (RIZZINI, 1993, p. 49). Era objetivo da filantropia preparar os jovens abandonados, delinquentes ou pobres para *integrarem-se à sociedade brasileira*, para tanto, havia a necessidade de ajustá-los às demandas de mercado bem como à moral vigente. O isolamento dos pobres nos asilos não era mais conveniente no momento em que o trabalho começou a ser concebido como fonte de riqueza e a população pobre como necessária ao desenvolvimento do processo de industrialização. Desta forma, acirraram-se as críticas às instituições de caráter caritativo e religioso *por não terem organização, método de trabalho e ordem*. Para RIZZINI (1993), “sob a ótica de uma nova economia, a caridade começa a ser acusada de promover a miséria, com uma assistência que não distinguia entre os válidos e os inválidos (para o trabalho) e que não prepara a criança para inserir-se na sociedade produtiva” (RIZZINI, 1993, p. 57). Nesta perspectiva, a assistência à infância passou a ser compreendida como um investimento, além de proteger a sociedade de futuros delinquentes.

No início da década de 1940 foi criado o Serviço de Assistência ao Menor – SAM, que forneceu a referência para as ações de assistência à infância. Para GOMES DA COSTA (1994), o SAM era “... um órgão do Ministério da Justiça e que funcionava como um equivalente do Sistema Penitenciário para a população menor de idade” (GOMES DA COSTA, 1994, p. 124). Dirigiu suas ações para a população de crianças e de adolescentes, isto é, *menores* carentes e abandonados e para aqueles cujos atos caracterizavam-se como infrações ou crimes. Sua estrutura de atendimento era composta de internatos para correção ou reformatórios destinados aos autores de infração e de patronatos agrícolas e escolas de aprendizagem de ofícios urbanos para a parcela carente e abandonada. Ainda na década de 40 emergiram várias instituições, ligadas à *Primeira Dama* do país, voltadas para o atendimento das necessidades educacionais, correcionais e assistenciais dos *menores* carentes, abandonados e infratores, tais como, a Legião Brasileira de Assistência, Fundação Darcy Vargas, Casa do Pequeno Jornaleiro, Casa do Pequeno Lavrador, Casa do Pequeno Trabalhador e Casa das Meninas. Do ideal filantrópico de tornar os jovens úteis à sociedade, veiculado no início do século, o SAM adotou uma política de encarceramento sendo que suas unidades de atendimento foram consideradas, na época, como *escolas do crime*. Sobre a sua falência

GOMES DA COSTA (1994) apresentou algumas razões ligadas ao caráter repressivo, embrutecedor e desumanizante que, aos poucos, foi desvelado à opinião pública. Segundo o autor, o referido aparato institucional era como uma “universidade do crime e sucursal do inferno” (GOMES DA COSTA, 1994, p. 126). Constatada a inoperância do sistema assistencial preconizado pelo SAM, em 1964 houve a sua substituição pela Lei 4.513/64 que estabeleceu a Política Nacional de Bem Estar do Menor. Para sua operacionalização foi implantada, pelo governo federal, a Fundação Nacional de Bem Estar do Menor – FUNABEM, sendo que os governos estaduais criaram as suas congêneres Fundações Estaduais de Bem Estar do Menor - FEBEMs¹. A nova política mudou o enfoque correcional-repressivo para o assistencial e a noção de periculosidade cedeu lugar à noção de privação e carência. Os *menores*, sob a nova ótica, foram concebidos como um conjunto de carências cuja satisfação era, em parte, oferecida nos internatos, caracterizados pela padronização das ações em todo o país. Ressurgiu o ideal de promover a integração pelo trabalho que, na verdade, deu continuidade ao encarceramento da infância pauperizada, dada a herança repressiva-correcional do SAM, impregnada nas consciências dos trabalhadores e na estrutura física das instituições.

Embora na década de 70 a Política Nacional de Bem Estar do Menor estivesse em discussão, pois entre os próprios trabalhadores sociais e educadores já havia um movimento que criticava o enfoque *correcional-repressivo-assistencialista* vigente no interior das instituições, em 1979 foi promulgado o Código de Menores – Lei n.º 6.697/79, na verdade, era uma nova versão do Código de Menores de 1927, fundamentado na *Doutrina da Situação Irregular*. Esta era expressa pelo próprio Código de Menores quando afirmava que era considerado *menor em situação irregular* aquele que estivesse:

I – privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de: a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável; b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las; II – vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável; III – em perigo moral, devido a: a) encontrar-

¹ Em Santa Catarina o órgão executor da Política Nacional de Bem Estar do Menor denominou-se FUCABEM – Fundação Catarinense do Bem Estar do Menor, já extinta.

se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes; b) exploração em atividade contrária aos bons costumes; IV – privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável; V – com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária; VI – autor de infração penal. (Código de Menores – Lei n.º 6.697/79)

O Código de Menores de 1979 legitimou a distinção entre população *infanto-juvenil*, oriunda de famílias com capacidade para suprir suas necessidades e a população de *menores*, que consistia naquela parcela vulnerabilizada, abandonada, vítima de maus tratos, despossuída de condições mínimas de existência e autora de atos infracionais. Para estes últimos e seus familiares destinava-se o Código de Menores. Na perspectiva da *Doutrina da Situação Irregular*, uma parcela da população de crianças e adolescentes, sob a denominação de *menores*, cumpria o ciclo definido como “apreensão, triagem, rotulação, deportação e confinamento” (GOMES DA COSTA, 1990, p. 93).

Diante deste contexto, emergiram iniciativas de vários sujeitos sociais que assumiram a tarefa de lutar para a superação da Política Nacional de Bem Estar do Menor e do Código de Menores, ambos autoritários e estigmatizantes. Os movimentos empreendidos nesta direção estavam inseridos no processo de democratização experimentado a partir da década de 70 e adentraram a década de 80, resultando nas emendas populares Criança – Prioridade Nacional e Criança e Constituinte, incluídas na Constituição Federal de 1988 com a maioria expressiva de 435 votos favoráveis contra apenas 08 votos contrários. O conteúdo das emendas transformou-se no artigo 227 da Constituição Federal, que afirmou: “é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, crueldade e opressão” (Constituição Federal de 05.10.88). Portanto, a concepção de criança e adolescente como *sujeitos portadores de direitos* é fenômeno recente na legislação brasileira. A atribuição deste *status* à população infanto-juvenil foi uma construção forjada durante longo tempo, da qual participaram inúmeros sujeitos individuais e coletivos, representantes, inclusive, de diferentes segmentos cujos interesses eram conflitantes, mas que foram negociados. O reconhecimento das crianças e adolescentes como *sujeitos portadores de*

direitos não ocorreu isoladamente, mas em conjunto com outras lutas empreendidas durante o processo de democratização e inspiradas na Declaração dos Direitos da Criança, promulgada pela Organização das Nações Unidas em 1959 e ratificada pela Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, aprovada em 20 de novembro de 1989. Não é, pois, algo que possamos isolá-lo num determinado tempo e espaço, mas que deve ser visto como um fenômeno inserido no movimento social mais amplo.

Especialmente na década de 80, com a expansão da esfera pública democrática, a questão da infância brasileira ganhou relevância e passou a compor a agenda da democratização da sociedade, graças a atores sociais como: Pastoral do Menor, Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, Associação de Ex-alunos da FEBEM, órgãos da imprensa que divulgaram denúncias e abriram o debate sobre a condição de vida da infância e universidades que realizaram pesquisas e contribuíram para explicitar a realidade e a construção de propostas.

GOHN (1997) afirma que as instituições e legislações que se ocuparam da infância brasileira entre o final do século XIX e parte do século XX eram pautadas no binômio coerção e repressão e demonstraram que a *questão da infância*, ou do *menor*, era pertinente aos âmbitos da polícia, do judiciário e da filantropia. Neste sentido, a atenção dispensada aos *menores* assumiu o formato da *violência* e do *confinamento*, por ação e determinação dos aparatos do Estado, distante da *ação política* dirigida aos cidadãos, entendidos como portadores do *direito a ter direitos*. Na verdade, a infância pauperizada denunciava e denunciava a exclusão social de vastas camadas da população, assim, o seu confinamento consistia numa estratégia para afastar o próprio debate sobre o modo como a sociedade se organiza para produzir e (não) distribuir a riqueza socialmente produzida. MÉNDEZ (1998) também considera que o processo iniciado em 1889, com a criação do primeiro Tribunal de Menores em Illinois, até a Convenção das Nações Unidas dos Direitos da Criança, em 1989, representou a longa caminhada expressa “*na passagem da consideração do menor objeto da*

compaixão-repressão à criança-adolescente como sujeito de direitos”² (MÉNDEZ, 1998, p. 72), presente no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Em que pese o avanço no plano jurídico no tocante ao reconhecimento da infância como *sujeitos portadores de direitos* não podemos descartar a persistência da concepção de *menor objeto de compaixão-repressão*, sobretudo quando vemos ressurgir o estímulo às iniciativas filantrópicas e ao voluntariado, como alternativa para o enfrentamento das diferentes expressões da questão social, decorrentes do processo de redução do Estado e desmantelamento dos direitos sociais, ambos inspirados pela investida neoliberal. As formas de solidariedade propostas pelo Estado à sociedade civil recolocam as classes populares na condição de merecedoras de *benesses*, especialmente aquelas que se equipararem aos tradicionais *bons pobres*, isto é, os *desfavorecidos* que estão dispostos a aceitarem uma *chance*, mesmo que implique em viver das sobras de uma parcela da sociedade que, temerosa e ameaçada, faz algumas concessões desde que estas não ponham em risco a acumulação de capital. Acrescido a este fato, há que ressaltar a tendência ao rebaixamento da idade penal, expressão da reafirmação de que a infância e a adolescência continuam a merecer maior destaque como alvo da repressão, ao invés da proteção social.

1.2.2 – A atenção à infância sob a ótica da proteção integral

O Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei n.º 8.069, promulgado em 13 de julho de 1990, é a regulamentação do artigo 227 da Constituição Federal de 1988. Conforme já explicitamos no item anterior, ele resultou das lutas e articulações empreendidas por diversos sujeitos sociais que assumiram a defesa e a representação dos direitos da população infanto-juvenil e trouxe, em seu bojo, uma série de avanços em relação às legislações anteriores destinadas a regulamentar o tratamento dispensado à infância.

² Grifos no original.

O primeiro e principal avanço contido no Estatuto da Criança e do Adolescente refere-se ao fato de ter como fundamento o paradigma da *Doutrina da Proteção Integral*, expressa na concepção de crianças e adolescentes como pessoas em condição peculiar de desenvolvimento – artigo 6º, portadores de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana a quem devem ser asseguradas “todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade” (artigo 3º da Lei 8.069/90), incumbência posta à família, à comunidade, à sociedade em geral e ao poder público, conforme artigo 4º da mesma Lei. A *Doutrina da Situação Irregular*, que orientava os Códigos de Menores e a Política Nacional da FUNABEM, dirigia-se aos *menores*, isto é, ao conjunto da população infanto-juvenil em condição de pobreza, estigmatizando e punindo-os. O Estatuto da Criança e do Adolescente, ao contrário, dirige-se a toda a população de crianças e adolescentes quando proclama no artigo 4º: “É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária” (Lei 8.069/90).

O segundo avanço significativo que merece destaque encontra-se no Capítulo III do Livro I da Lei 8.069/90, que trata *Do Direito à Convivência Familiar e Comunitária*. Neste, são reafirmados: a) o direito de toda criança ou adolescente de ser criado e educado por sua família natural, sendo a família substituta um recurso excepcional, além do direito de viver em ambiente livre da presença de substâncias entorpecentes (artigo 19); b) a igualdade entre os filhos nascidos ou não da relação do casamento e adotados (artigo 20); c) a igualdade entre pais e mães no exercício do pátrio poder (artigo 21); d) a proibição da perda ou da suspensão do pátrio poder por falta ou carência de recursos materiais e a inclusão das famílias em programas de assistência social para que seja garantida a convivência familiar e comunitária (artigo 23).

O terceiro avanço trazido pela Lei 8.069/90 encontra-se no artigo 86, ao afirmar que a política de proteção à infância se fará pelo conjunto articulado de ações governamentais (nas três esferas) e não governamentais e ao determinar como linhas de ação da referida política:

I – Políticas sociais básicas; II – Políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo para aqueles que dele necessitam; III – Serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão; IV – Serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos; V – Proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente. (Lei 8.069/90).

Portanto, o Estatuto da Criança e do Adolescente aponta para a inclusão definitiva da população infanto-juvenil no âmbito das políticas públicas, rompendo com a tradicional criação de serviços paralelos e estigmatizantes destinados aos *menores*. Fica evidente que a política de proteção à infância define-se pela intersetorialidade, ou seja, compõe-se de todas as políticas necessárias ao cumprimento dos direitos reconhecidos e proclamados na referida Lei.

O quarto avanço presente na legislação que rege a política de proteção à infância está expresso no artigo 88 que, em consonância com o princípio constitucional de descentralização político-administrativa, estabeleceu as diretrizes da política de atendimento, identificando-as como:

I – municipalização do atendimento; II - criação dos 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; (...) IV – manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente; (...) VI – mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade. (Lei 8.069/90).

A gestão descentralizada e participativa, assim como o caráter paritário e deliberativo e a autonomia para gerir recursos, surgem como novos elementos no cenário das políticas

públicas. Desde então, o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente despontou como o espaço privilegiado para o encaminhamento das demandas deste segmento da população, sendo responsável pelo gerenciamento dos Fundos para a Infância, pela observância do cumprimento das políticas públicas e dos serviços de proteção especial³, pela mobilização da opinião pública, sem a qual as demandas não encontrarão ressonância na agenda política, enfim, os conselhos representam a arena de lutas pela garantia do *direito a ter direitos* da população infante-juvenil.

Os dados citados no decorrer deste trabalho expressaram, além da *invisibilidade* inicial da infância, a falta de recursos públicos para o financiamento das ações e, ao mesmo tempo, o estímulo à iniciativa privada para assumir os cuidados com a infância vulnerabilizada, sobretudo pela pobreza; o reconhecimento da infância como um perigo para a sociedade e a repressão como resposta às suas demandas; e a indicação do trabalho como alternativa para a infância pauperizada. Queremos aqui ressaltar que apesar do avanço presenciado no campo jurídico, expresso pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e por outras legislações, a questão da infância continua perpassada por estas idéias. O pauperismo da infância nos é denunciado cotidianamente através da presença de crianças e adolescentes vivendo nas ruas ou garantindo nelas a sobrevivência sua e de suas famílias, por meio da prática do extermínio⁴, da suspensão do pátrio poder por motivo de falta ou carência de recursos materiais⁵ e do trabalho infantil, que persiste no cenário brasileiro, apesar das campanhas⁶ veiculadas pela mídia e da proibição legal.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, embora tenha avançado no sentido de retirar a questão da infância do âmbito da polícia e do judiciário e inseri-la na alçada da política social, não ficou imune ao conservadorismo e à *moral do trabalho* como única alternativa para a infância pobre. Inicialmente, a referida Lei reiterou a proibição de qualquer trabalho para

³ Referimo-nos aos Conselhos Tutelares e as Medidas Sócio-Educativas, que tratam dos atos infracionais.

⁴ Para maiores informações ver *Vidas em risco: assassinato de crianças e adolescentes no Brasil*. 3ed. Rio de Janeiro: MNMMR, IBASE, NEV-USP, 1992.

⁵ A esse respeito ver MÜLLER (2000).

⁶ Ressaltamos a campanha empreendida pela Fundação ABRINQ.

peessoas menores de 14 anos, a não ser na condição de aprendiz, conforme artigo 60. A expressão *salvo na condição de aprendiz*, acreditamos, pode ser uma estratégia para escamotear e perpetuar o trabalho infantil. Sob o disfarce de um programa social, fundamentado legalmente, pode esconder-se a brutal exploração da infância brasileira, justificada pela preocupação com a prevenção da marginalidade. Novamente explicitou-se a idéia de que para a população infanto-juvenil pobre só existem dois caminhos: o *trabalho* ou a *criminalidade*. A Emenda Constitucional n.º 20, de 15 de novembro de 1998, proibiu o trabalho noturno, perigoso ou insalubre para menores de 18 anos, de qualquer tipo de trabalho para menores de 16 anos e elevou para 14 anos a *condição de aprendiz*, não sem o espanto de vários segmentos sociais, preocupados com o destino da massa de adolescentes pauperizados que contribuem para o sustento de suas também pauperizadas famílias.

Em 1995, o PNAD registrou a existência, no Brasil, de 522 mil crianças trabalhadoras com idade entre 5 e 9 anos. Estas não habitavam apenas as regiões mais pobres do país, mas todas as regiões, assim distribuídas: Região Nordeste com 50,9% do total de crianças trabalhadoras; Região Sudeste com 21,1%; Região Sul com 16,4%; Região Centro Oeste com 7,4% e Região Norte com 4,2% deste contingente. O trabalho infantil, conforme a mesma fonte, ou não é remunerado ou é precariamente remunerado, neste caso, não ultrapassando $\frac{1}{2}$ salário mínimo. Outro agravante é a difícil conciliação entre trabalho e escola. Na faixa etária de 10 a 14 anos, a PEA – População Economicamente Ativa registrava, em 1995, a presença de 3,6 milhões de trabalhadores, dos quais 51% eram originários de famílias com renda *per capita* no valor de $\frac{1}{2}$ salário mínimo. A atividade agrícola era a que ocupava a maior parte das crianças e adolescentes trabalhadores, seguido pelos setores de serviços, comércio, indústria de transformação e construção civil. Quanto ao trabalho do adolescente, embora sendo regulamentado, em 1995 apenas 14,9% dos trabalhadores entre 15 e 17 anos possuía carteira assinada, 27,3% não recebia remuneração e o rendimento médio mensal para estes trabalhadores era de 0,89 salário mínimo. De um lado, o processo de exclusão empurra as crianças e adolescentes pauperizados para o trabalho. De outro lado, há um mercado disposto a recebê-los, nas condições acima explicitadas. Não é nosso objetivo debater o trabalho infantil e suas graves conseqüências para o desenvolvimento sadio da infância conforme determina o

Estatuto da Criança e do Adolescente. Com esta breve incursão, pretendíamos, tão somente, trazer à tona a sua persistência no cenário brasileiro.

Outro fenômeno ainda presente em nosso contexto é a repressão como resposta às demandas da infância e adolescência. Um exemplo, é o não reordenamento das instituições destinadas ao cumprimento de Medida Sócio-Educativa⁷, em especial, a *internação em estabelecimento educacional*, que implica em privação de liberdade, ou seja, em reclusão. As freqüentes rebeliões e denúncias de maus tratos nas FEBEMs, que presenciamos através da mídia, representam o não atendimento das prerrogativas legais explicitadas nos artigos 121 ao 125 do Estatuto da Criança e do Adolescente. Nestes, estão definidas regras básicas tais como: *o respeito à condição peculiar de desenvolvimento dos adolescentes* (artigo 121); a aplicação da Medida Sócio-Educativa de Internação somente quando tratar-se de *ato infracional cometido mediante grave ameaça ou violência à pessoa; por reiteração no cometimento de outras infrações graves; por descumprimento reiterado e injustificável da medida anteriormente imposta*, neste caso, a internação não deverá exceder o período de três meses (artigo 122); o cumprimento de Medida Sócio-Educativa de Internação em *local destinado exclusivamente para adolescentes, com rigorosa separação por critérios de idade, compleição física e gravidade do ato infracional* (artigo 123); o respeito aos direitos do adolescente privado de liberdade, tais como: *entrevistar-se pessoalmente com o representante do Ministério Público e reservadamente com o seu defensor; ser informado de sua situação processual; ser tratado com respeito e dignidade; ser internado em local próximo ao domicílio de seus pais ou responsável; receber visitas e corresponder-se com amigos ou familiares; ter acesso aos objetos necessários à higiene e habitar alojamentos em condições de higiene e salubridade; ter acesso à escolarização e profissionalização, à atividades*

⁷ As Medidas Sócio-Educativas são aplicadas aos adolescentes que cometem ato infracional, ou seja, que tenham condutas descritas com crime ou contravenção penal (artigo 103 da Lei 8.069/90). São elas: advertência; obrigação de reparar o dano; prestação de serviços à comunidade; liberdade assistida; inserção em regime de semiliberdade; internação em estabelecimento educacional; além das Medidas Específicas de Proteção constantes no artigo 101, I a VI, isto é, encaminhamento aos pais ou responsável; orientação, apoio e acompanhamento temporário; matrícula e freqüência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio; requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico; inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos (artigo 112 da Lei 8.069/90).

culturais, esportivas e de lazer, aos meios de comunicação e à assistência religiosa, segundo sua crença, entre outros (artigo 124); por último, o direito à integridade física e mental, dever do Estado (artigo 125).

Outro exemplo do tratamento repressivo dispensado às demandas da população infanto-juvenil é traduzido pela *campanha favorável à redução da idade penal*⁸. Conforme o artigo 228 da Constituição Federal, somente os maiores de 18 anos serão processados penalmente. Quanto aos adolescentes entre 12 e 18 anos, são *penalmente inimputáveis*, de acordo com o artigo 104 da Lei 8.069/90, cabendo a aplicação das Medidas Sócio-Educativas, as quais já mencionamos.

Em síntese, embora tenhamos o aparato legal de proteção dos direitos da infância, fruto da luta de diversos agentes articuladores que despontaram na esfera pública brasileira, acreditamos que a sua concretização dependerá do contínuo debate e negociação na esfera pública. Ao contrário de alguns segmentos sociais, a população infanto-juvenil não pode se auto representar nos canais legalmente instituídos ou fazer uso de mecanismos de convencimento da opinião pública, de modo a exercer influência no processo decisório que envolve a política pública. Mesmo quando ganha visibilidade na mídia em virtude de rebeliões de adolescentes nas casas de internação, ou quando aparece como protagonista de denúncias relativas ao trabalho infantil, à exploração e ao abuso sexual ou aos assassinatos nas portas das escolas, a população de crianças e adolescentes depende da incorporação de suas demandas por parte de agentes articuladores que conferirão relevância e as levarão para a esfera pública, onde serão tematizadas. Vale aqui lembrar que a mobilização política e a ação coletiva ocorrem quando a sociedade, ou parte dela, vê um determinado fenômeno como injustiça, ou

⁸ Em Santa Catarina a campanha *Diga NÃO à redução da idade penal*, realizada pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina e Amencar, conta com o apoio da Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania, Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, Associação Catarinense do Ministério Público, Associação dos Magistrados Catarinenses, Ordem dos Advogados do Brasil/SC., Associação Catarinense de Conselhos Tutelares, Fórum DCA, OMEP/SC/BR e Fórum Catarinense pelo Fim da Violência e da Exploração Sexual Infanto-juvenil. Sua temática é *A miséria anda solta ... O abandono anda solto ... A violência anda solta ... e ainda tem gente querendo prender a vítima..*

seja, como algo intolerável. Neste sentido, DEJOURS (1999) alerta para o perigo representado pelo desenvolvimento da tolerância, pautada na percepção dos fatos como adversidades ou fatalidades, origem do processo que o autor denomina de *banalização da injustiça*.

Sem querer reduzir a complexidade da questão, podemos situar o percurso da infância de *fenômeno invisível* ou *não-existente*, passando pela categoria de *menor* como *objeto de compaixão-repressão* até a concepção de infância e adolescência como *sujeitos portadores de direitos*, esta última, introduzida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. BOBBIO (1992) afirma que o direito é histórico e que não surge de uma só vez e nem para todos ao mesmo tempo. Da mesma forma, seu reconhecimento jurídico não significa, necessariamente, sua efetivação, pois

Uma coisa é um direito; outra, a promessa de um direito futuro. Uma coisa é um direito atual; outra, um direito potencial. Uma coisa é ter um direito que é, enquanto reconhecido e protegido; outra é ter um direito que deve ser, mas que, para ser, ou para que passe do dever ser ao ser, precisa transforma-se, de objeto de discussão de uma assembléia de especialistas, em objeto de decisão de um órgão legislativo dotado de poder de coerção" (BOBBIO, 1992, p. 83).

Não podemos negar a grandiosidade da ruptura que representou o reconhecimento da infância enquanto portadora de direitos, todavia, não podemos nos esquivar de sinalizar aspectos que denunciam a não efetivação dos direitos infante-juvenis e, portanto, registrar os embates que ainda precisam ser empreendidos para que não mais tenhamos indicadores que apontem para a exclusão social a que são relegados grandes contingentes populacionais, além da violência urbana e da exploração sexual a que está exposta a infância brasileira.

Diante deste contexto, acreditamos que o sistema de garantias instituído pela Lei 8.069/90 tem uma tarefa crucial a ser empreendida, o que nos leva a crer na importância dos debates e estudos realizados nesta área. Sabemos que os Conselhos Municipais, os Conselhos Tutelares e os Fundos para a Infância e Adolescência estão em profusão por todo o país, entretanto, não podemos aguardar que a efetivação destes mecanismos ocorra tão somente

porque há um arcabouço legal que os determina. Produzir conhecimento e acompanhar as experiências conselhistas que estão sendo gestadas atualmente constituem caminhos para alimentar o debate em torno dos direitos da infância, os atuais e os potenciais, conforme indica BOBBIO (1992).

Neste momento, desejamos chamar a atenção para o perfil e o conteúdo das demandas explicitadas na agenda dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente do Médio Vale do Itajai. Nosso propósito é dar visibilidade às questões afetas à infância que lograram *status* público e que foram vistas como injustiças a ponto de serem respondidas politicamente. Interessa-nos também conhecer os organizadores da agenda, isto é, os atores sociais que tematizaram e encaminharam as demandas para o interior dos conselhos. Para alcançarmos nosso intento, consideramos fundamental partir da discussão sobre o processo de formação da agenda pública sob pena de realizarmos uma leitura equivocada da realidade. Deste modo, optamos por contextualizar os conselhos temáticos e os mecanismos, ou sistemas de filtragem, que atuam na formação da agenda pública para, posteriormente, emprendermos a discussão acerca do propósito central deste trabalho.

2 – OS CONSELHOS PARITÁRIOS E DELIBERATIVOS E O PROCESSO DE FORMAÇÃO DA AGENDA PÚBLICA

Os conselhos não constituem fenômenos novos. Estiveram presentes em outras épocas, imbuídos de objetivos diferentes dos atuais, isto é, integrados à luta pela emancipação política, social, cultural e econômica, tais como os comitês da comuna de Paris, os sovietes russos, os conselhos de fábrica da Itália, os conselhos operários da Alemanha ou os conselhos operários nos países socialistas após a II guerra mundial. Segundo GOHN (1990), estas experiências de auto gestão estavam vinculadas ao objetivo de minar o Estado burguês e instituir as bases para um novo Estado, fundado no poder popular. Entretanto, os conselhos não apontaram apenas para este rumo. Apareceram também como mecanismos ou estratégias para promover a integração de segmentos sociais ao aparato do Estado, podendo atuar de comum acordo com este na execução de políticas ou na busca de soluções para o enfrentamento das demandas sociais.

GOHN (1990), ao resgatar a trajetória dos conselhos em São Paulo, distingue-os em *conselhos populares* e *conselhos comunitários*. Os primeiros tiveram sua origem nos movimentos sociais e objetivavam a negociação de suas lutas com o poder público. As condições para a sua existência eram a organização e a participação populares. Quanto aos *conselhos comunitários*, foram criados pelo próprio poder público, via decreto, para mediar as suas relações com os movimentos sociais e instituições populares. Eram apaziguadores e capazes de cooptar as lideranças e incorporar setores que apoiavam o governo. Os conselhos instituídos em São Paulo, desde o final da década de 60, constituem exemplos de que estes mecanismos não são inusitados, embora tivessem apenas caráter consultivo ou opinativo, ou seja, longe da autonomia para gerir recursos e do poder deliberativo atribuídos à geração atual de conselhos.

Desta forma, no Brasil, antes da Constituição Federal de 1988, as experiências conselhistas já eram vivenciadas, tanto por iniciativa dos movimentos populares quanto do poder público. Entretanto, foi em 1988 que o conselho foi absorvido como estratégia política para viabilizar a participação da sociedade na gestão das políticas públicas. Mais especificamente, na década de 90, vimos surgir os *conselhos temáticos* de caráter paritário e deliberativo, concebidos como mecanismos de democracia participativa, no interior dos quais as demandas e conflitos são explicitados e negociados. São estes conselhos que nos interessam neste momento. É nosso intuito, na primeira parte deste capítulo, pontuar algumas considerações resultantes de pesquisas realizadas sobre os *conselhos temáticos* de modo a demonstrar que eles constituem experiências recentes e que estão em franco processo de construção. Por outro lado, é o momento de ampliarmos o debate acerca destas experiências para contribuirmos com o fortalecimento do potencial que os conselhos encerram do ponto de vista da explicitação e negociação de demandas e conflitos. Por isso, não basta lançarmos o olhar para o interior dos mesmos, isto é, para as relações estabelecidas entre os representantes do governo e da sociedade civil, por exemplo, ou para os representantes e representados, mas estender o olhar para o processo de formação da agenda pública, do qual participam diferentes segmentos com seus respectivos interesses, conforme será tematizado na segunda parte deste capítulo.

2.1 – CONSELHOS PARITÁRIOS E DELIBERATIVOS: EXPERIÊNCIA EM CONSTRUÇÃO

Em decorrência do princípio constitucional da descentralização e da municipalização, temos convivido, no âmbito local, com os Conselhos Municipais de Saúde, de Assistência Social, de Educação, dos Direitos da Criança e do Adolescente, dentre outros. Respeitadas as diferenças e especificidades, todos estão envolvidos na proposta recente de gestão participativa das políticas públicas e constituem possíveis estratégias para o estabelecimento de relações democráticas.

GOHN (1990) considera os *conselhos temáticos* mais complexos do que as formas anteriores, ou seja, os *conselhos populares* e os *comunitários*. Sua implantação obedece dispositivos e normatizações constitucionais, ao contrário dos *conselhos populares* que dependiam do nível de mobilização e engajamento da população. Assim como os *conselhos comunitários*, os atuais conselhos atuam como parceiros do poder público, embora sua implantação seja normatizada por lei federal, sua efetividade dependerá de negociações e lutas políticas travadas com outros atores sociais. Aos *conselhos temáticos* são atribuídas as competências de controlar, fiscalizar e participar do planejamento das políticas de gestão da cidade.

Desde a implantação dos *conselhos setoriais* ou *temáticos* muitos debates foram empreendidos em torno de sua capacidade de elaboração e controle das políticas públicas. Neste sentido, os conselhos têm sido objeto de pesquisas nas diferentes esferas, o que já nos possibilita algumas avaliações iniciais⁹.

⁹ Tomamos como referência os estudos de STEIN (1997), RAICHELIS (1998a), MORAES (1998), AGUIAR (1998) e COELHO (1999), embora existam outros.

STEIN (1997) reconhece que, apesar das fragilidades encontradas no processo de descentralização¹⁰, o conselho representa um esforço para romper com o centralismo presente na administração pública brasileira. Compartilhar a gestão pública com outros sujeitos políticos, tais como os conselhos paritários e deliberativos, constitui experiência inusitada no contexto de uma cultura elitista, para a qual o governo, legitimado nas urnas, está imbuído da tarefa de implantar seu programa e, em decorrência, os conselhos aparecem como obstáculos. É neste sentido que STEIN (1997) visualiza o conselho como espaço ambíguo, “como espaço constituído e, como tal, as diferenças se expressam, os valores circulam, os argumentos se articulam e as opiniões se formam no seu interior” (STEIN, 1997, p. 168). São, pois, locais de expressão de interesses do governo e da sociedade, marcados pela ambivalência, contradição e complexidade, o que não impede a construção da consciência do *direito a ter direitos*.

A composição paritária dos *conselhos temáticos* também constitui outra questão que suscita debates face à instituição da representação. Esta, para ser efetiva, pressupõe a existência de sujeitos capazes de representarem interesses coletivos, embora estejam imbuídos de interesses individuais. Para TOURAINE (1996), são pressupostos para a existência da representatividade a agregação das demandas provenientes das diferentes categorias sociais e a capacidade de organização das mesmas. Neste sentido, afirma que a sociedade contemporânea vive uma crise expressa pela discrepância entre os representantes, que monopolizam informações e decisões, e os representados que, excluídos da participação política, têm seu direito à autodeterminação e a capacidade de cuidar dos seus interesses posta em risco.

Em O'DONNELL (1991) também encontramos subsídios para a discussão da representação quando aborda a *democracia delegativa*. Nesta, o fundamento básico está no fato de que o eleito está autorizado a governar como bem entende. A plena autoridade dispensa a idéia de prestação de contas, pois a maioria autorizou o representante a ser o intérprete dos interesses dos representados. Neste caso, após o processo de escolha, os

¹⁰ A autora refere-se à Política de Assistência Social.

eleitores/delegantes voltam à posição de espectadores, havendo alta concentração de responsabilidade nos representantes, os quais são vistos como responsáveis pelos sucessos e fracassos. Assim, “a idéia de representação envolve um elemento de delegação: por meio de algum procedimento, uma dada coletividade autoriza alguém a falar por ela, e eventualmente se compromete a acatar o que o representante decidir invocando sua condição de representante” (O’DONNELL, 1991, p. 32). Nesta perspectiva, a representação e a delegação não se opõem e o representante é responsável por agir em nome de suas bases. Entretanto, quando presenciamos a crise da representatividade apontada por TOURAINE (1996), é possível concluir que a delegação é contrária ao fortalecimento e à construção de instituições políticas democráticas, cuja atuação é fundamental para o tecer das políticas públicas por via da negociação de interesses e reivindicações de diferentes segmentos sociais.

É justamente sobre a capacidade de representação dos diferentes segmentos sociais nos conselhos que encontramos uma profunda reflexão empreendida por RAICHELIS (1998a) quando da análise da representação no Conselho Nacional de Assistência Social¹¹. Dentre as dificuldades relativas à representação governamental, identificou: - a ausência de organicidade entre os representantes das diferentes áreas, ou seja, união/ministérios, estado e município, colocando em risco a própria representação que se apresenta sem uma orientação clara e única; - o cumprimento da representação como uma tarefa a mais, como rotina a ser cumprida, nem sempre priorizada nas agendas; - pouca familiaridade dos representantes com a assistência social, significando que não são representativos da área; - poder de decisão dos conselheiros muito limitado em relação às exigências postas pela realidade de um conselho deliberativo; - e, por último, a grande rotatividade dos representantes nas reuniões, dificultando o processo de negociação e decisão.

¹¹ O Conselho Nacional de Assistência Social compõe-se de 18 membros e respectivos suplentes assim distribuídos: 09 representantes governamentais, incluindo 01 representante dos Estados e 01 dos Municípios; 09 representantes da sociedade civil, dentre representantes dos usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores da área, conforme artigo 17 da LOAS.

No campo da representação da sociedade civil as dificuldades identificadas também eram profundas e manifestaram-se em todos os segmentos, ou seja, no segmento dos trabalhadores da área, dos usuários e das entidades e organizações de assistência social. A representação dos trabalhadores da área, com exceção da Central Única dos Trabalhadores - CUT, restringe-se à categoria dos profissionais de Serviço Social. Por um lado, este dado significa que há empenho destes profissionais em lutar pela *publicização* das políticas sociais bem como de efetivar a assistência social como política pública. Por outro lado, a atuação na área da assistência social não é exclusiva dos assistentes sociais. Trata-se de um campo onde atuam diferentes atores sociais e esta diversidade se expressa em diferenciados níveis de discussão e reflexão sobre o tema, tanto entre os assistentes sociais quanto entre os demais sujeitos sociais que atuam na área, resultando numa frágil identidade de *trabalhador social*. Outro aspecto relevante refere-se à discussão sobre a assistência social, ainda marginal e com pouca penetração, tanto no meio sindical quanto nos movimentos de esquerda em geral. Há uma recusa em discutir e envolver-se com a área da assistência social, *direito do cidadão e dever do Estado*, conforme assegura a Constituição Federal de 1988, face ao vínculo estabelecido entre esta e a tradição assistencialista, ainda presente nas ações no campo social.

Na representação das entidades e organizações de assistência social as dificuldades encontradas também eram significativas. Sob este termo há um diversificado conjunto de instituições confessionais ou laicas, com o predomínio de entidades confessionais representativas da Igreja Católica, confirmando a sua tradição no campo da filantropia. Outro fator a ressaltar, refere-se à vinculação e subordinação que as entidades assistenciais, de um modo geral, mantém com o Estado face à dependência financeira, comprometendo a autonomia e o posicionamento em condições de igualdade. Além destas entidades assistenciais tradicionais têm surgido, no cenário das políticas sociais, novos atores voltados para a defesa de direitos, para a assessoria aos movimentos populares, enfim, vinculados à promoção da cidadania. RAICHELIS (1998a) concluiu que o universo das entidades e organizações de assistência social é heterogêneo e que há uma parcela delas lutando para a manutenção do que está instituído, resistindo às mudanças e tentando boicotar o processo de descentralização e de municipalização.

No âmbito da representação dos usuários, os conselheiros eram provenientes de entidades que atuavam na área do idoso, de portadores de deficiência, da criança e adolescente e da assistência social, isto é, das categorias mais vulneráveis e frágeis. Os usuários da assistência social são as camadas empobrecidas da população trabalhadora definidas com base em indicadores de pobreza absoluta. Como agravante, a pobreza não se reduz tão somente à carência ou ausência de recursos materiais, mas, sobretudo, carência de direitos, expressa pela ausência nos espaços públicos de decisão, dada a dificuldade de se auto representar. Os usuários da assistência social são aprisionados pela pobreza, que os conduz à adoção de estratégias de sobrevivência, as quais incluem práticas de negação de direitos sociais, além de não possuírem voz, portanto, não são reconhecidos como sujeitos que possuem um lugar social. Desta forma, os principais e legítimos interessados na política de assistência social, não conseguem se auto representar no espaço público. Como indicativo de ação está o fortalecimento dos grupos populares para a participação nos conselhos. Isto significa “imprimir face pública aos espaços coletivos de gestão e de controle social, fazendo-os transitar do espaço privado de administração das urgências e carências para a esfera pública de afirmação de direitos” (RAICHELIS, 1998b, p. 94).

Ainda no tocante à representação, pesquisa realizada por MORAES (1998) no Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – CEDCA/SC, identificou algumas fragilidades, tais como: - vinculação funcional de conselheiros não governamentais com o Governo; - relação de subordinação entre o representante governamental (com baixa representatividade) e o representado; - estratégias de cooptação dos representantes não governamentais pelo Governo; - diferença entre a paridade formal e a paridade política; presença de uma cultura ainda marcada pela *doutrina da situação irregular*, herança do Código de Menores e da Política Nacional de Bem Estar do Menor, tanto no segmento governamental quanto no não governamental; e - ausência de uma proposta de garantia dos direitos fundada na perspectiva da *proteção integral* presente no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Os dois últimos aspectos apontados por MORAES (1998), relativos à cultura política, também foram abordados em pesquisa realizada por AGUIAR (1998) em três municípios do Rio Grande do Sul. Nesta, os dados demonstraram que as mudanças trazidas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, tanto no plano da democratização do Estado quanto no tratamento dado à questão da infância, ainda não são encontradas nas ações concretas dos conselhos e na subjetividade dos conselheiros, persistindo o paradigma da *menoridade* nas concepções acerca da infância, isto é, a *Doutrina da Situação Irregular*, sobre a qual já tratamos. Outro aspecto constatado refere-se à discrepância entre a *legitimidade legal* dos conselhos e a *legitimidade política*, posto que *as políticas municipais ainda são da alçada do executivo*. No tocante à representação das organizações não governamentais, a despolitização e a inexperiência quanto às práticas democráticas constituem limites para a atuação dos conselhos. Diante deste quadro, AGUIAR (1998) propõe o investimento na capacitação dos conselheiros para que possam formular políticas exequíveis, exercer a fiscalização e o controle das políticas públicas, bem como desenvolver “uma subjetividade incorporadora dos direitos sociais e políticos por parte de todos os segmentos excluídos e a garantia de igualdade ao acesso às políticas públicas” (AGUIAR, 1998, p. 106).

COÊLHO (1999), em pesquisa realizada sobre a constituição e funcionamento do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de João Pessoa (PB), constatou que os representantes não governamentais expressaram: - distanciamento entre os conselheiros e seus representados; - falta de tempo para o desempenho de suas funções; - ausência de capacitação técnico-política continuada; - dificuldades de compreensão do Estatuto da Criança e do Adolescente. Enfim, os conselheiros entendem que a prática efetiva do conselho está distante da prática desejada face às ambigüidades pertinentes ao processo participativo. Quanto aos representantes das organizações governamentais, a autora concluiu que: - foram indicados pelo executivo mesmo não tendo vinculação com o Estatuto da Criança e do Adolescente; - reconheceram que o executivo impõe obstáculos ao funcionamento do conselho; e - afirmaram não acreditar na atuação do conselho como instância política e deliberativa.

Conforme COELHO (1999), as ações empreendidas para a descentralização confrontam-se com a herança conservadora, autoritária e centralizadora presente no executivo e que constituem entraves à construção de esfera pública democrática. Entende que há necessidade de fortalecer o processo organizativo e de buscar aliados para inverter a lógica da relação entre Estado e sociedade civil, até então, marcada por fortes traços centralizadores. Embora os conselhos expressem a possibilidade de ampliar a participação da sociedade e seja uma conquista democrática, a interlocução entre a esfera governamental e a não governamental, recém inaugurada pelos conselhos, é um fenômeno até pouco tempo inexistente.

A análise de RAICHELIS (1998a) apontou as dificuldades de representação dos usuários da assistência social por serem estes a população excluída, sem voz e com capacidade de representação extremamente frágil, além do fato de que a assistência social, compreendida como direito, ainda não penetrou em boa parte da sociedade. Acreditamos que há profundas semelhanças com a área da infância se considerarmos o lento processo de ascensão desta à esfera pública, os embates que ainda são travados em relação ao segmento de crianças e adolescentes pauperizados presentes nas ruas, os trabalhadores infantis e os adolescentes envolvidos em atos infracionais, que constituem categorias incapazes de se auto representar, porquanto, excluídas do poder decisório. Se no campo da assistência social os conselheiros dificilmente são escolhidos dentre os usuários dos serviços, na área da infância definitivamente não o são. Desta forma, a discussão sobre a representação torna-se crucial visto a possibilidade mais premente de ocorrer distanciamento entre representantes e representados e a não expressão das demandas legítimas da categoria.

Entretanto, a capacidade de representação legítima de interesses e demandas não constitui o único ponto nodal para os conselhos. O distanciamento entre representantes e representados, verificado nos estudos já referidos, não é o único aspecto a suscitar debate. O fato é que os representantes influenciam, decisivamente, a construção das agendas, elegendo os fenômenos que merecerão atenção e relegando os outros à penumbra, à periferia do espaço

político decisório. Isto nos remete a uma discussão que consideramos fundamental aprofundar e que diz respeito ao processo de transformação das questões afetas à vida privada em agenda pública. Como os fenômenos da vida cotidiana transpõem as fronteiras da esfera privada e ganham relevância na esfera pública? O que faz um interesse ou uma necessidade transformar-se em objeto de debate, de coerção ou de política social? Por outro lado, quais os mecanismos, presentes neste processo, que conferem visibilidade e *status* público a alguns fenômenos, inserindo-os nas agendas, ao mesmo tempo em que excluem outros, tornando-os *não-existentes*, embora todos façam parte do cotidiano da população e provoquem repercussões na sua vida. Para aprofundar esta questão, explicitaremos, inicialmente, a concepção de *esfera pública* para, em seguida, abordarmos dois eixos centrais: o processo de *formação da agenda pública* e o *sistema de filtros* que nele atua.

2.2 – A ESFERA PÚBLICA E A FORMAÇÃO DA AGENDA PÚBLICA

ARENDT (1995), ao referir-se à esfera pública, identifica duas concepções correlatas ao termo. A primeira idéia associada ao público significa “que tudo o que vem a público pode ser visto e ouvido por todos e tem a maior divulgação possível” (ARENDT, 1995, p. 59). Até mesmo aquilo que experimentamos na privatidade ou na intimidade, tais como as paixões, os pensamentos e sentimentos, que somente tornam-se públicos quando são vistos e ouvidos, seja através de nossas narrativas ou da expressão artística. A segunda idéia correlata ao público “significa o próprio mundo, na medida em que é comum a todos nós e diferente do lugar que nos cabe dentro dele” (ARENDT, 1995, p. 62).

Também LAFER (1988) identifica duas acepções vinculadas ao público. Na primeira, o “público é o que afeta todos ou a maioria, sendo portanto o *comum*, que se contrapõe ao privado, visto como o que afeta a um ou a poucos; na segunda, público é o que é *acessível a todos*, em contraposição ao privado, encarado como aquilo que é reservado e pessoal” (LAFER, 1988, p. 243). O mundo comum é produto de mãos humanas, daqueles que juntos o habitam e o constroem. A esfera pública é, pois, o mundo comum onde os homens podem reunir-se uns com os outros e, ao mesmo tempo, deixar vestígios de sua existência finita. “Se o mundo deve conter um espaço público, não pode ser construído apenas para uma geração e planejado somente para os que estão vivos: deve transcender a duração da vida de homens mortais” (ARENDT, 1995, p. 64), de modo que o mundo comum pré existia à chegada e sobreviverá ao desaparecimento de cada homem. Este é um laço comum que as gerações passadas compartilham com as contemporâneas e com as futuras, ou seja, há uma certa durabilidade e permanência que transcende a vida individual.

O significado da vida pública está em ser visto e ouvido por outros, pois cada qual vê e ouve de ângulos diferentes. Assim, as variedades de perspectivas e as diferenças de posições

caracterizam a esfera pública de modo que “o mundo comum acaba quando é visto somente sob um aspecto e só se lhe permite uma perspectiva” (ARENDDT, 1995, p. 68). É o que ocorre, por exemplo, na tirania ou na sociedade de massa. Em ambos os casos, os homens tornam-se seres privados de serem vistos e ouvidos, de verem e ouvirem, não se dão a conhecer e vivem no isolamento. Segundo TELLES (1990), o isolamento caracteriza-se por uma forma de existência totalmente privada em que o homem não compartilha o mundo com os outros e não se expressa. Perde o exercício da pluralidade, ou seja, das diferenças e torna-se despolitizado, indiferente às questões públicas e desprovido de responsabilidade. Como consequência, acentua-se o individualismo, a atomização e a competição.

TELLES (1990) define a esfera pública como o espaço da efetivação do poder, resultado da associação entre os homens e da troca de opiniões. É o local da deliberação conjunta, daqueles que pelo discurso e ação se interessam pelo que é comum. É a instância em que

as diferenças podem se expressar e se representar em uma negociação possível, espaços nos quais valores circulam, argumentos se articulam e opiniões se formam; e nos quais, sobretudo, a dimensão ética da vida social pode se constituir em uma moralidade pública através da convivência democrática com as diferenças e os conflitos que elas carregam e que exigem, por isso mesmo, de cada um, a cada momento, o exercício dessa capacidade propriamente moral de discernimento entre o justo e o injusto, cuja medida (...) só pode ser construída através de uma permanente e sempre renovada interlocução (TELLES, 1994, p. 92).

Desta forma, a fragilidade da esfera pública democrática traz uma série de implicações para a vida humana, tais como o comprometimento da geração de poder e da noção de igualdade. Esta última, fundamenta-se no reconhecimento do direito que todos têm de expressarem suas opiniões e de participarem da vida política. Para TELLES (1990), a privação da liberdade de pensamento constitui a mais fundamental de todas as privações. Significa estar privado da ação e da opinião e, portanto, está na origem das injustiças e dos privilégios, que aparecem como *acidentes* ou *acazos* e não como construções humanas. Não nascemos iguais, nos tornamos iguais quando construímos a idéia de que possuímos direitos iguais, portanto,

nos tornamos iguais pela força da decisão em grupo. Enfim, a igualdade é resultado da organização humana que se dá na esfera pública e a sua debilidade põe em risco a noção de cidadania, melhor dizendo, do *direito a ter direitos*.

Para RAICHELIS (1998a), os elementos que constituem a esfera pública são a visibilidade social, o controle social, a representação dos direitos coletivos, a democratização e a cultura pública. A visibilidade refere-se à transparência com a qual as ações e os discursos dos sujeitos devem expressar-se. Tanto os sujeitos que participam diretamente nas instâncias de decisão quanto os demais implicados nas decisões políticas. Exige publicidade e fidedignidade das informações que orientam as decisões, o que implica em dotar a democracia representativa de transparência e fidedignidade pois “numa democracia a visibilidade e a publicidade do poder são ingredientes básicos, posto que permitem um importante mecanismo de controle, *ex parte populi*, da conduta dos governantes” (LAFER, 1988, p. 243). Ou seja, a publicidade é regra básica na democracia.

O controle social diz respeito à participação no processo de decisão política através da sociedade civil organizada. Inclui não somente tomar parte nas decisões, mas acompanhar a implementação das mesmas. “O controle social é peça-chave na constituição do espaço público” (RAICHELIS, 1998a, p. 83), sendo que na sua ausência inexiste o controle sobre as decisões políticas e o segredo passa a imperar.

A representação dos direitos coletivos exige sujeitos sociais ativos que se dispõem a entrar na esfera pública para mediar as necessidades e interesses apresentados. “Um dos elementos centrais constitutivos de espaços efetivamente públicos e democráticos é sua ocupação por sujeitos sociais capazes de tornar legítimas suas representações” (RAICHELIS, 1998a, p. 83). Por outro lado, a representação só será legítima na medida em que for permanentemente vinculada às bases de representação, rompendo com as lacunas inerentes à tradicional forma delegativa.

A democratização implica na ampliação dos espaços de decisão política para além dos espaços tradicionais de representação e permite o aparecimento de novos sujeitos sociais que buscam criar e consolidar direitos sociais. Na esfera pública aparecem conflitos e diferentes interesses que podem ser confrontados, de modo a construir consensos e gerar entendimentos que orientam as decisões coletivas.

No tocante à cultura pública que se mostra dominante, ou seja, a cultura da tutela que infantiliza a população, é caracterizada pela prevalência de interesses privados guiando as decisões políticas. Desta forma, há que se investir na construção de uma cultura pública, na qual os sujeitos são portadores de direitos legítimos, têm o *direito de terem direitos* e na qual devem prevalecer os interesses que são reconhecidos, representados e negociados na esfera pública. Em síntese, para RAICHELIS (1998a), a esfera pública democrática é o local onde há *publicização dos conflitos e negociação de soluções* para o enfrentamento de interesses contraditórios expressos pelos diferentes sujeitos.

Com relação à esfera pública, HABERMAS (1997) identifica três tipos: a *episódica*, constituída por encontros ocasionais nas ruas e em lugares específicos e que limita-se à observação mútua; *da presença organizada*, formada por encontros sistemáticos de certos grupos, nos quais há tomada de posição e liberdade comunicativa, tais como os foros, e a *abstrata*, produzida pela mídia, que envolve atores sociais distantes, como leitores, espectadores e ouvintes que não compartilham o mesmo espaço físico. A esfera pública não é uma instituição no sentido materializado, mas “pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e *opiniões*; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados em temas específicos” (HABERMAS, 1997, p. 92).

Os conteúdos do *mundo da vida*¹², ou seja, aqueles que surgem da experiência pessoal da vida privada e que afetam o conjunto da sociedade, não podem apenas ser percebidos e identificados, mas devem ser problematizados, tematizados e dramatizados de modo convincente e eficaz. Caso contrário, os conteúdos que causam repercussão nas *biografias particulares* não acessarão à esfera pública, que se forma “a partir dos contextos comunicacionais das *pessoas virtualmente atingidas*” (HABERMAS, 1997, p. 97). Desta forma, a esfera pública funciona como uma *caixa de ressonância* que pontua o que deve ser processado pelo *sistema político*, cujo núcleo, segundo HABERMAS (1997), é formado pelos complexos institucionais administrativos, do judiciário e de formação da opinião e da vontade. Nas democracias contemporâneas, o *sistema político* engloba “os complexos institucionais da administração, o aparato judiciário e o conjunto de processos ligados à formação da opinião e da vontade democrática, a saber, complexo parlamentar, eleições, concorrência partidária etc.” (COSTA, 1994, p. 43). A capacidade de ação do *sistema político* varia conforme a sua densidade e complexidade organizatória, podendo estar mais ou menos aberto à formulação de respostas sob a forma de políticas ou de legislações. As demandas precisam atravessar o que HABERMAS (1997) denomina de *comportas* e que são inerentes aos aparatos que compõem o *sistema político*, expressos pelos procedimentos burocráticos e normativos. Neste sentido, a esfera pública, enquanto caixa de ressonância que cria questões públicas, constitui estrutura intermediária entre o *sistema político* e os setores do *mundo da vida*, este último corresponde ao conjunto de tradições e conteúdos compartilhados por um grupo social, bem como inclui os processos de socialização e interação que formam os sujeitos, abrangendo, portanto, a intimidade, o entrelaçamento das biografias pessoais na rede de parentesco, de amizade e de conhecidos.

Para que os conteúdos surgidos *no mundo da vida* ocupem lugar na agenda pública e adquiram visibilidade perante o sistema político é preciso que sejam tematizados nos meios de comunicação de massa, que recebam apoio através de campanhas, manifestações, protestos,

¹² “o mundo da vida forma uma rede de ações comunicativas. Sob o ângulo da coordenação da ação, seu componente *social* consiste na totalidade de relações interpessoais ordenadas legitimamente” (HABERMAS, 1997, p. 86).

enfim, de diferentes formas de pressão, com o intuito de formar *opinião pública*. Esta “não é representativa no sentido estatístico. Ela não constitui um agregado de opiniões individuais pesquisadas uma a uma ou manifestadas privadamente; por isso, ela não pode ser confundida com resultados da pesquisa de opinião” (HABERMAS, 1997, p. 94). A *opinião pública* não significa o somatório de opiniões individuais, mas “representa a amalgamação de consensos públicos amplos” (COSTA, 1994, p. 43), construídos a partir da disputa acirrada no campo das idéias em torno de temas que têm repercussões na vida do conjunto da sociedade. É qualificada através do amplo debate e da mobilização, o que implica em informação e construção de argumentos e, sobretudo, na liberdade de reunião e de criação de associações representativas de interesses de grupos específicos. É na esfera pública que se dá o confronto de opiniões de modo a atingir os espaços de tomada de decisão no âmbito do sistema político, isto é, a *opinião pública* representa um potencial de influência no *sistema político*.

A sociedade civil, composta por *associações independentes do sistema econômico e político-administrativo* que congregam interesses dos cidadãos, é, na verdade, a garantia para a construção da esfera pública e para a legitimação dos consensos públicos. São as organizações, associações e movimentos da sociedade civil que “captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política” (HABERMAS, 1997, p. 99). Em outras palavras, são as organizações da sociedade civil que absorvem ou reconhecem os problemas que emergem no *mundo da vida* e os transportam para o *sistema político*, forçando-o a incluir em seu raio de ação os interesses relevantes para um dado conjunto da sociedade. A tarefa primordial das organizações da sociedade civil é a *democratização* da democracia, que consiste “a um só tempo na busca da devolução do caráter privado às esferas privadas e da natureza pública às questões públicas” (COSTA, 1994, p. 47), por consequência, devem imprimir publicidade e transparência às ações e aos processos decisórios. Os atores da sociedade civil são intermediadores de interesses e demandas e sua atuação é decisiva para a formação de consensos e opiniões que, articulados, podem influenciar as decisões políticas.

Em síntese, a *esfera pública* é o espaço da visibilidade e da expressão do cidadão. Sua fragilização implica na perda da capacidade de discernimento crítico ou de formação da *opinião pública*. Neste caso, a vida humana reduz-se aos interesses privados e as decisões políticas tornam-se reféns destes. É na *esfera pública* que se processa a discussão sobre as questões afetas à vida dos diferentes segmentos sociais, onde são confrontados, tematizados e problematizados os interesses, são construídos os consensos e formadas as opiniões. A não inclusão das demandas de determinados segmentos sociais na esfera pública poderá torná-los *não-existentes* do ponto de vista dos direitos, assim, continuarão sendo tratados como alvos da coerção, da filantropia e da repressão.

Concluindo, a *esfera pública* democrática é o local da publicização dos conflitos e da negociação de propostas para o enfrentamento de interesses contraditórios expressos pelos diferentes sujeitos. Entretanto, a publicização de conflitos e de demandas não se dá de forma direta e simples, ou seja, não basta que o *mundo da vida* seja permeado por necessidades para que estas automaticamente ganhem visibilidade na *agenda pública*. É preciso que sejam tematizadas, problematizadas e, neste momento, entram em cena os mecanismos que OFFE (1984) denomina de *sistema de filtros*, sobre os quais trataremos em seguida.

2.2.1 – O sistema de filtros e a formação da agenda pública

OFFE (1984) afirma que há seletividade geral nas instituições e que os mecanismos de seletividade tornam determinadas realidades *não-existentes* ou *excluídas da existência*, embora este processo não apareça de modo evidente pois “a dominação política em sociedades industriais capitalistas é o método da dominação de classes *que não se revela como tal*”¹³ (OFFE, 1984, p. 162). Os mecanismos de seletividade atuam como filtros que realizam o reconhecimento, a seleção, a desmobilização e a despolitização dos conflitos e das demandas.

¹³ Grifos no original.

No entanto, trata-se de um processo que ocorre ocultamente, de modo a preservar a aparência de neutralidade das instituições e do Estado, resguardando os interesses de classe. Desta forma, a ascensão das demandas à agenda pública pressupõe que um longo caminho foi percorrido nos meandros institucionais até seu reconhecimento e sua expressão nos espaços de negociação e de decisão, o que não garante a sua efetivação.

Este fato nos remete a outra discussão, ou seja, as demandas explicitadas no espaço das instituições, especificamente no Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, não constituem, necessariamente, a expressão da realidade ou a mera transposição das questões afetas à infância. A presença destas demandas significa tão somente que, dentre o conjunto das demandas reais, uma parcela delas percorreu os canais institucionais, transpôs os mecanismos de seletividade e conquistou *status* público, o que, por sua vez, não implica na sua efetivação, já que os mecanismos de seletividade continuarão a exercer sua capacidade de filtragem. Com base neste pressuposto, podemos inferir que, num primeiro momento, emergem do *mundo da vida* dos atores sociais necessidades e reivindicações que poderão ganhar visibilidade na medida em que conseguirem produzir *opinião pública* em torno de si. Da correlação de forças que se estabelecerá entre os diferentes atores sociais e da formação de alianças resultará o reconhecimento de algumas demandas e sua inclusão no *sistema político* e a exclusão de outras, transformando-as em *não-acontecimentos*.

Para OFFE, “se partirmos da imagem figurada de um ‘processo de seleção’, gerador de ocorrências, estamos indicando que se trata de uma configuração de *regras de exclusão institucionalizadas*”¹⁴ (OFFE, 1984, p. 142), que transformam em *não-acontecimentos* aquilo que foi excluído. Desta forma, a seletividade é uma restrição sistemática e *não-aleatória* de um determinado espaço de possibilidades e, para sua realização, o sistema político conta com mecanismos de seleção, ou *sistemas de filtros*, classificados por OFFE (1984) em níveis, quais sejam, *níveis de estrutura, da ideologia, do processo e da repressão*.

¹⁴ Grifos no original.

No *nível de estrutura* os mecanismos de seleção estão dados pelo “raio de ação definido, fixado juridicamente e de fato, que determina qual a matéria e qual o fato que podem tornar-se objeto da política estatal” (OFFE, 1984, p. 152). A seletividade no *nível de estrutura* é desmembrada por SEIBEL (1997) em *estrutural* e *institucional*. Como elementos da *seletividade estrutural* estão aqueles voltados à lógica da acumulação, ou seja, a propriedade, a mercadoria e o salário. A propriedade é “o critério mais óbvio e tradicional de seletividade” (SEIBEL, 1997, p. 14), quanto à mercadoria, a ação do Estado visa gerar *infra estrutura* que torne viável a ampliação do processo de acumulação ou de geração de valor. Da mesma forma, a oferta de políticas sociais segue a “lógica do mercado tendo como eixo principal o salário ou renda”¹⁵ (SEIBEL, 1997, p. 15). Significa que o público alvo de determinadas políticas sociais é definido pela qualificação da renda, que constitui a garantia de acesso aos bens e serviços. Quanto à *seletividade institucional*, ocorre na medida em que as instituições são construídas em torno dos interesses das classes hegemônicas, com a função de selecionar ou impedir o acesso das classes subalternas ao interior do aparato governamental, à agenda pública, ou ainda, à pretensão de administrar ou de tornar-se governo. Neste sentido, “a instituição é pois o espaço político, administrativo, jurídico que circunscreve os limites, em torno dos quais o encaminhamento das demandas poderá realizar-se no aparato público, por exemplo, na forma de políticas públicas” (SEIBEL, 1997, p. 18). São as instituições que organizam, canalizam e realizam, ou não, as demandas sociais. Por um lado, elas constituem mecanismos de seletividade ou de encaminhamento seletivo. Por outro lado, a ausência delas implica na impossibilidade de encaminhamento das demandas, isto é, significa que os segmentos sociais não dispõem de força suficiente para criar e constituir as instituições necessárias à representação de seus interesses. Por sua vez, as elites só as criam na medida em que as percebem como possibilidade de valorização do capital ou de cooptação. Assim, a ausência ou o vazio institucional reflete-se na não resolutividade das demandas sociais ou na transferência da resolutividade para o campo das capacidades individuais ou de grupos sociais específicos, ou ainda, para a alçada da repressão e da violência. Neste caso, os atores sociais podem ser agentes ou alvos de ações e de respostas repressivas, ou seja, as demandas sociais transferem-se para o campo da violência.

¹⁵ Grifos no original.

Cabe ressaltar que a seletividade não está associada apenas à ausência de instituições, mas também ao tipo de tratamento dispensado às demandas, em especial as estratégias que criam a ilusão do atendimento, cujo efeito sobre os grupos de pressão é desmobilizador, além do segredo e da apropriação da informação, de tal modo que o processo de decisão também passa a ser apropriado.

No *nível da ideologia*, segundo OFFE (1984), as instituições contam com mecanismos para perceberem e articularem, de modo seletivo, problemas e conflitos sociais. Portanto, não é apenas a estrutura das instituições que delimita o objeto das políticas estatais, mas a ideologia presente nelas. Para SEIBEL (1997), a seletividade no *nível da ideologia* se dá através da identificação dos que fazem oposição à elite governante e da administração do aparato estatal pelos grupos que controlam as demandas, a ascensão e a carreira funcional via fidelidade ideológica.

Quanto aos mecanismos de seletividade no *nível de processo*, referem-se aos procedimentos institucionais utilizados para a formulação e implementação da política estatal que, por si só, constituem mecanismos de seleção. Neste sentido, salienta que

As estruturas formais de regulamentação que determinam os processos de assessoria parlamentar, da barganha coletiva, do planejamento e da administração burocrática, do assessoramento político-científico, das campanhas eleitorais e das comunicações políticas de massa jamais são *meros* formalismos processuais, mas prejudgam como tais, o possível conteúdo, ou seja, o possível resultado do respectivo processo” (OFFE, 1984, p. 152-153).

Estes procedimentos podem assegurar tratamento diferenciado às prioridades, podem incluir ou excluir interesses de determinados grupos e até mesmo sufocar e eliminar reivindicações antes que se tornem visíveis, é o que OFFE (1984) denomina de *não-decisão*. SEIBEL (1997) desdobra a seletividade no *nível de processo* em três: a *seletividade processual administrativa*, a *política* e a *jurídica*. A *seletividade processual administrativa* refere-se aos procedimentos administrativos e burocráticos, ou seja, aos regulamentos e as

práticas de orçamento e planejamento. Enfim, são processos decisórios cujos protagonistas são membros formais da máquina administrativa, seja no âmbito dos gabinetes, seja no âmbito do cotidiano das instituições prestadoras de serviços. Destaca-se, neste aspecto, a ausência de gestão participativa que poderia reorientar a prática seletiva e o fenômeno da *não-decisão*. Este último pode ser definido como omissão do Estado diante de determinada realidade, seja pela ausência de condições estruturais, ou de vontade política. A *seletividade processual política* diz respeito às relações presentes entre a elite governamental e a sociedade, marcadas pelo clientelismo, pela prática do *lobby* e pelo segredo em torno da política. O clientelismo e o *lobby* privatizam “as relações Estado-sociedade, circunscrevendo à sua esfera somente os setores do seu círculo de interesses e, neste sentido exerce sua ação seletiva” (SEIBEL, 1997, p. 25). Quanto à representação política, o seu caráter seletivo se expressa na afirmação de *status* de representação a grupos particulares em detrimento de outros, regulando e restringindo, assim, o acesso das demandas e dos interesses à agenda pública. A *seletividade processual jurídica* é relativa à ação seletiva do Estado fundamentada na lei e na sua gestão, cujas características são: a) a morosidade, que desestimula a sua busca; b) o rigor diferenciado no trato das classes sociais; e c) a impotência, sobretudo no que tange à corrupção, ocasionando a descrença na justiça.

Por último, a *seletividade no nível de repressão* que está associada ao uso dos aparelhos repressivos do Estado para selecionar demandas. Neste caso, a seletividade é praticada com base “na aplicação ou na ameaça de atos repressivos do aparelho estatal através dos órgãos de polícia, exército ou justiça” (SEIBEL, 1997, p. 27). Em países como o Brasil, onde a fragilidade da sociedade civil organizada ainda é flagrante, a repressão não constitui o último recurso ou o recurso excepcional destinado a selecionar as demandas, que freqüentemente são tratadas como *caso de polícia*. A violência aparece como prática permanente, que pode expressar-se sob a forma física ou simbólica, praticada pela ação ou pela omissão do Estado.

Partindo deste pressuposto, acreditamos que os *conselhos temáticos*, dentre eles o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, devem ser compreendidos como instituições complexas, no interior dos quais travam-se relações de força em virtude de interesses contraditórios e conflitantes. Os dados expostos no decorrer deste capítulo são indicativos das possibilidades e das dificuldades a serem transpostas, para que de fato os conselhos, em especial os Conselhos de Direito da Criança e do Adolescente, transformem-se em locais de explicitação e de negociação de demandas da infância e em mecanismos de fiscalização e controle das políticas públicas.

Concordamos com STEIN (1997) quando afirma que os conselhos, apesar das fragilidades e contradições, representam canais potenciais para a expressão das demandas e espaços privilegiados para a gestão das políticas públicas. Por outro lado, a esfera pública e a consciência do *direito a ter direitos* são processos em construção, requerendo o permanente debate em torno dos temas da vida cotidiana que são traduzidos pelos interlocutores, bem como a contínua discussão sobre o caráter seletivo das representações presentes nos conselhos e do conjunto das instituições que atuam na área da infância.

Neste momento, interessa-nos ressaltar que o processo de reconhecimento de demandas e de formação de consensos envolve atores sociais representantes de instituições as quais possuem *sistemas de filtros* que atuam na própria construção da *opinião pública*. Entretanto, estes mesmos atores são os intermediadores, ou seja, os canais de transmissão de consensos e de opiniões até o *sistema político*. Este percurso será igualmente permeado por mecanismos de filtragem até atingir o *sistema político* e seu aparato administrativo-jurídico, pressionando-o a ampliar seu raio de ação, tais como no tocante às políticas públicas. Neste sentido, queremos ressaltar que, anterior à formulação da agenda dos conselhos, formula-se o que denominamos de *pré-agenda*, que não será imediatamente reconhecida e transposta para o interior dos conselhos, compondo a sua agenda propriamente dita. Portanto, ao reconstruirmos a agenda dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente do Médio Vale do Itajai, um dos objetivos deste processo investigativo, teremos um perfil dos

acontecimentos, isto é, das demandas que alcançaram visibilidade pública. Quanto aos *não-acontecimentos*, ou seja, as demandas que não lograram visibilidade no processo de construção do que chamamos de *pré-agenda*, bem como aquelas que nela foram contempladas, mas que não tornaram-se visíveis para os conselhos, permanecerão excluídas do espaço político, embora estando presentes e causando repercussões no cotidiano da população infanto-juvenil, seja sob a forma de omissão ou de abuso, praticados no âmbito da família, da sociedade ou do Estado. Desta forma, ao definirmos o *perfil e o conteúdo da agenda* dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente pretendemos não somente torná-la visível, mas, sobretudo, suscitar outras reflexões e caminhos a serem trilhados em futuras pesquisas que permitirão aprofundar a compreensão do processo que envolve a explicitação das demandas surgidas na *mundo da vida* e a sua transformação em *acontecimentos* ou em *não-acontecimentos*, enfim, da trajetória percorrida pelas demandas na esfera pública e das possibilidades de sua efetivação.

3 – OS CONSELHOS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO MÉDIO VALE DO ITAJAI/SC.: APROXIMAÇÃO INICIAL

A aproximação com a temática dos conselhos, em especial os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, deu-se a partir de nossa vivência profissional nos últimos 10 anos no Serviço Público Municipal e na Universidade Regional de Blumenau. Durante este período, participamos diretamente no processo de construção da Secretaria Municipal da Criança e do Adolescente, órgão responsável pela implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente no município de Blumenau. Nossa contribuição, no decorrer destes anos, deu-se através da elaboração e execução de projetos, tais como: Apoio Social e Econômico à Família, Assessoria ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Divulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente e da participação na organização de eventos destinados à capacitação de conselheiros municipais de direitos, conselheiros tutelares e comunidade em geral. Como exemplo podemos citar os seminários “Do Direito à Profissionalização e à Proteção no Trabalho” (1992), “Do Direito à Convivência Familiar e Comunitária” (1993), “Do Direito à Educação” (1994), “O Estatuto da Criança e do Adolescente e os atores sociais” (1995), “A Interlocação entre Sociedade Civil e Poder Público” (1997), “Encontros Regionais de Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e de Conselhos Tutelares” (1992 e 1993), “I Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Blumenau” (1997), além da organização dos processos de escolha dos Conselhos Tutelares e das assembléias para a escolha dos conselheiros do conselho municipal, representantes da sociedade civil. A experiência profissional, o contato com pesquisas empreendidas sobre os conselhos temáticos e as reflexões realizadas até então nos conduziram à proposição deste estudo que teve como sujeitos os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente da Região do Médio Vale do Itajai/SC. Iniciaremos tecendo algumas considerações sobre o processo investigativo e, em seguida, trataremos de apontar alguns aspectos que possibilitarão uma aproximação inicial com a realidade dos conselhos participantes da pesquisa.

3.1 – CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROCESSO INVESTIGATIVO

A preocupação central desta investigação foi desvelar o perfil e o conteúdo das demandas da infância e adolescência explicitadas na agenda dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA's, bem como os organizadores da agenda e refletir sobre o processo decisório vivido nestes conselhos, a fim de buscarmos o aprofundamento da compreensão de sua competência de controlador e formulador da política de proteção à infância. Para tanto, partimos das seguintes indagações:

- a) qual a tipologia e o conteúdo das demandas da população infanto-juvenil explicitadas na agenda dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente do Médio Vale do Itajai/SC.?
- b) as discussões e as decisões em torno das demandas estiveram voltadas para a elaboração e controle da política de proteção à infância, para a garantia e acesso aos direitos preconizados no Estatuto da Criança e do Adolescente?
- c) quem são os representantes institucionais, governamentais e não-governamentais, que inseriram as demandas na agenda dos referidos conselhos?

Com base nestes questionamentos, definimos como objetivos:

- a) identificar o perfil e o conteúdo das demandas na área da infância e adolescência explicitadas na agenda dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente do Médio Vale do Itajai/SC.;
- b) identificar os organizadores da agenda, melhor dizendo, os articuladores que inseriram as demandas na agenda dos referidos conselhos;
- c) analisar o processo decisório dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente do Médio Vale do Itajai de modo a ampliar a compreensão sobre a sua capacidade de cumprir a competência de órgãos deliberativos e controladores das ações relativas à política de proteção à infância, de acordo com o artigo 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Escolhemos o período de julho de 1997 a julho de 1999, equivalente a um mandato, pois partimos do pressuposto de que os conselhos estariam, no mínimo, na segunda gestão, portanto, mais amadurecidos quanto à sua competência e que já teriam ultrapassado a etapa de maior envolvimento com a tomada de providências administrativas, tais como o estudo da legislação municipal, a elaboração de regimento interno, a regulamentação do Fundo para a Infância e Adolescência e a deflagração do processo de escolha do Conselho Tutelar.

Definimos como universo os 14 municípios que compõem a Região do Médio Vale do Itajai¹⁶, pois acreditamos que a Política de Proteção à Infância não pode ser pensada somente no nível local e que se faz urgente a discussão e a proposição de ações que vislumbrem, pelo menos, o âmbito regional. É importante ressaltar que há movimentos e iniciativas voltadas para pensar políticas regionais tais como o projeto de criação da região metropolitana e o Conselho de Desenvolvimento Regional, este último já em funcionamento. Entretanto, nossa amostra compôs-se de 09 municípios cujos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente aceitaram o convite para participar da pesquisa e disponibilizaram o material para a coleta de dados em tempo hábil.

Com relação ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA, o encontramos ausente apenas no município de Botuverá. Entretanto, apesar de tê-lo instalado formalmente, no município de Rio dos Cedros não havia registro das suas atividades. Conforme depoimento de duas conselheiras, dentre elas a Presidente, a gestão 1997/1999 deixou como registro, tão somente, a ata de posse. Por conseguinte, os conselheiros empossados no final do mês de maio de 1999 estavam retomando as providências iniciais para o funcionamento do conselho e optaram por não participar da pesquisa, embora tenhamos reafirmado nosso interesse em incluir o município mesmo diante de tais circunstâncias. Os demais municípios, isto é, Benedito Novo, Apiúna, e Timbó não expressaram formalmente a recusa em participar da pesquisa. Em Benedito Novo houve o entendimento de que era a

¹⁶ São eles: Ascurra, Apiúna, Botuverá, Brusque, Blumenau, Benedito Novo, Doutor Pedrinho, Gaspar, Guabiruba, Indaial, Rio dos Cedros, Rodeio, Timbó e Pomerode.

gestão 97/99 que deveria fornecer os dados pois o período da pesquisa coincidia com o seu mandato. Embora tenhamos feito vários contatos durante os meses de setembro e dezembro de 1999 com a Presidente do CMDCA da atual gestão, este entendimento não se desfez e a demora desta em conseguir o *consentimento* da gestão anterior inviabilizou a inclusão do município face ao tempo limitado de que dispomos para a realização da pesquisa. Com relação ao CMDCA de Apiúna, foram enviadas duas correspondências e os recados deixados ao Presidente, através de um conselheiro governamental, não foram respondidos. Vale salientar que no período da coleta de dados o conselho estava em fase de troca de mandato, fator que pode ter contribuído para o não retorno quanto à participação na pesquisa. Para o CMDCA de Timbó também foram enviadas duas correspondências face à alegação da Secretária de que os conselheiros não tinham conhecimento da pesquisa na ocasião em que iniciamos os contatos telefônicos. Durante o período em que mantivemos contatos sistemáticos a resposta era protelada, ora porque a reunião do CMDCA fora cancelada, ora porque estavam envolvidos com as conferências ou cursos de capacitação. Quanto ao acesso ao Presidente, foi-nos informado que o mesmo não podia receber telefonemas na empresa onde trabalhava e que não havia outro meio de fazer contato. Por fim, foi-nos solicitado que não telefonássemos mais e que receberíamos uma resposta tão logo o CMDCA tivesse uma posição, o que não ocorreu. Desta forma, embora treze dos municípios tivessem os conselhos instalados e em funcionamento, nossa amostra constituiu-se daqueles que, informados da pesquisa, optaram por disponibilizar sua documentação, são eles: os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente dos municípios de Acurra, Blumenau, Brusque, Doutor Pedrinho, Gaspar, Guabiruba, Indaial, Rodeio e Pomerode.

Para a análise proposta utilizamos a abordagem qualitativa que “parte do fundamento de que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, uma interdependência viva entre o sujeito e o objeto, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito” (CHIZZOTTI, 1998, p. 79). Neste sentido, o conhecimento não se resume a um conjunto de dados e fenômenos isolados e ligados por teorias explicativas, mas refere-se a um conjunto de dados que expressam uma “complexidade de oposições, de revelações e de ocultamentos” (CHIZZOTTI, 1998, p. 84). Nesta perspectiva, o objeto é compreendido não

como “um dado inerte e neutro; [mas] está possuído de significações e relações que sujeitos concretos criam em suas ações” (CHIZZOTTI, 1998, p. 79). Quanto ao pesquisador, não é um mero relator, mas assume o compromisso de explicitar o significado dos fenômenos postos pela realidade. Fizemos uso da técnica de análise documental e utilizamos, como fonte primária para coleta de dados, os registros dos conselhos, ou seja, atas das sessões, dentre elas, assembleias de organizações não governamentais para escolha de conselheiros e reuniões ordinárias e extraordinárias, as resoluções emitidas, as leis municipais de criação dos conselhos e os regimentos internos, além de fontes secundárias, ou seja, relatórios de conferências municipais e regionais e pesquisas já realizadas sobre o tema, mas com outros enfoques.

Para emprendermos nosso propósito, isto é, identificar o perfil e o conteúdo das demandas na área da infância explicitadas na agenda dos CMDCA e os organizadores da mesma, bem como analisar o processo decisório dos conselhos, iniciamos estabelecendo contato com a Assessoria Técnica do CMDCA de Blumenau, que forneceu-nos a relação dos conselhos da região, bem como endereços e telefones das Prefeituras para o estabelecimento de uma primeira aproximação com os mesmos, além de nos ter informado sobre o calendário das conferências municipais, micro regionais e regional, previstas para os meses de setembro e outubro de 1999.

Nosso primeiro contato com os CMDCA deu-se através do envio de correspondência informando os objetivos da pesquisa, motivando-os à participação e ressaltando a importância da contribuição dos mesmos. Em seguida, seguiram-se contatos telefônicos com as Prefeituras a fim de localizarmos os conselheiros com quem pudéssemos obter retorno em relação à decisão de participarem da pesquisa e articular o acesso ao material necessário. Nesta ocasião, deparamo-nos com a dificuldade da maioria dos conselhos face à precária e até inexistente infra estrutura, muito embora nas Leis Municipais e Regimentos Internos exista referência ao apoio e assessoria administrativa ou à secretaria executiva a ser fornecida pelo executivo municipal. Em um dos municípios contamos com a colaboração de uma pessoa conhecida que

contribuiu para viabilizar a negociação com o CMDCA pois havia receio do Presidente de que a pesquisa pudesse reverter-se em prejuízos futuros para o município, já que o *conselho estava meio fraco*. Quanto aos demais municípios participantes, encontramos muito mais disponibilidade do que receio em fornecer os dados, expressa pela postura já construída de que o conselho é público, assim como a sua documentação. Inclusive foi manifestado o interesse em ter acesso aos resultados, compromisso que assumimos com todos os CMDCA's.

Durante o período em que realizamos a coleta dos dados, ou seja, o 2º semestre de 1999, os municípios da região estavam realizando as conferências municipais preparatórias para as etapas regionais, estadual e nacional. Com o intuito de aproximarmos dos conselhos, articulamos-nos com a comissão organizadora e participamos da Conferência Regional dos Direitos da Criança e do Adolescente, ocorrida no município de Brusque em 14 de outubro de 1999. Na ocasião, contribuimos na coordenação do grupo de trabalho intitulado *Instâncias e Mecanismos Jurídicos Sociais*, cujo objetivo era avaliar as ações do Conselho Tutelar, Conselho Municipal de Direitos, Ministério Público, Poder Judiciário, Fundo e Orçamento¹⁷, além de termos acesso às principais preocupações dos CMDCA's e dos Conselhos Tutelares da região. Durante a Conferência Regional estabelecemos contatos pessoais com os conselheiros presentes a fim de interpretarmos os objetivos da pesquisa e de mobilizá-los para a participação.

Tão logo tivemos acesso à documentação, realizamos a leitura das Leis Municipais e dos Regimentos Internos para familiarização com dados de realidade úteis à compreensão da dinâmica encontrada nas atas. Basicamente fizemos uso das Leis Municipais que dispõem sobre a Política de Proteção à Infância, dos Regimentos Internos, das Atas de Reuniões Ordinárias e Extraordinárias, de Assembléias de Escolha dos Conselheiros Não-governamentais e de Posse dos Conselheiros e de Resoluções. Nas Leis Municipais

¹⁷ A Conferência Regional foi organizada em 04 Eixos Temáticos: 1 – Serviços de Proteção Especial, incluindo os grupos de debate sobre a) Drogadição e Saúde Mental; b) Combate ao Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalho do Adolescente; c) Crianças e Adolescentes em situação de Rua; d) Violência e Exploração Sexual; e) Gravidez na Escola; 2 – Reinserção Social, que tratou do Ato Infracional e Medidas Sócio Educativas; 3 – Políticas Sociais Básicas; 4 – Instâncias e Mecanismos Jurídicos Sociais.

levantamos as datas de criação dos conselhos, as competências, a referência aos conselheiros não-governamentais e a composição, isto é, as áreas governamentais e as organizações não-governamentais cujos representantes são os organizadores da agenda dos conselhos. Nos Regimentos Internos identificamos a periodicidade das reuniões, a referência à emissão de resoluções, a existência de comissões especiais, o processo de escolha da mesa diretora e o posicionamento frente aos conselheiros suplentes. Com relação às atas, empreendemos uma busca minuciosa voltada para a identificação das demandas que mereceram a atenção dos conselhos no período compreendido entre julho de 1997 e julho de 1999. Inicialmente levantamos, em cada uma delas, todos os assuntos tratados durante este período, processo que culminou na reconstrução da agenda. Em seguida, tendo como referência as competências postas aos conselhos, optamos por agrupar os assuntos em dois grandes blocos relativos à:

- a) *atividade-meio*;
- b) *atividade-fim*.

Com base neste critério, distribuímos as temáticas abordadas pelos CMDCA's em *atividade-meio*, representada pela *agenda administrativa* e *atividade-fim*, expressa pelas *agendas temática, articuladora, decisória e controladora*. Dando continuidade, levantamos a frequência dos temas com o intuito de perceber a proporção que as *atividades-meio* e as *atividades-fim* ocuparam na totalidade da agenda.

Com relação à *atividade-meio*, expressa pela *agenda administrativa*, incluímos os assuntos e tarefas administrativas e burocráticas que são atribuídas aos conselhos ou que eles se atribuíram. Quanto à *atividade-fim*, convencionamos que abarcariam os assuntos ou tarefas diretamente relacionadas à competência de formulação e controle da política de proteção à infância. Neste caso, iniciamos pela *agenda temática*, através da qual procuramos explicitar as políticas sociais e os fenômenos sociais em torno dos quais os conselhos empreenderam debates, incluindo aqui as discussões sobre políticas ou programas que compõem a política de proteção à infância. Na *agenda articuladora* incluímos as ações que expressaram iniciativas de articulação, os sujeitos com os quais os conselhos se articularam, isto é, outros conselhos,

empresas privadas e instituições públicas executoras de políticas sociais e as finalidades da articulação. Voltamos nosso olhar para estas ações pois acreditamos que a ampliação da participação da sociedade na elaboração da política de proteção à infância e na construção do próprio conselho são iniciativas importantes que foram contempladas na prática dos conselhos. Na *agenda decisória*, incluímos as decisões que foram transformadas em Resoluções, instrumentos legítimos para dar encaminhamento às deliberações dos CMDCA's. Por último, na *agenda controladora* procuramos congregiar as ações de fiscalização, controle e acompanhamento de programas e serviços destinados ao cumprimento dos direitos explicitados no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Não temos a pretensão de afirmar que as agendas foram exaustivamente analisadas, mas tentamos captar o máximo possível considerando a complexidade da realidade. Queremos também ressaltar que nossa pesquisa teve como fonte de coleta de dados os registros efetuados pelos conselhos, o que não expressa, necessariamente, a totalidade das ações dos CMDCA's face aos limites que podem estar presentes na elaboração da documentação. De qualquer forma, as informações obtidas foram suficientes para a consecução de nossos objetivos e acreditamos que esta primeira aproximação com a agenda dos CMDCA's poderá somar-se aos estudos já existentes ou, até mesmo, lançar luzes sobre novos estudos para o aprofundamento da questão.

3.2 – OS CONSELHOS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO MÉDIO VALE DO ITAJAI/SC.

Os dados que explicitaremos a partir de agora dizem respeito aos conselhos dos municípios de Ascurra, Blumenau, Brusque, Doutor Pedrinho, Gaspar, Guabiruba, Indaial, Pomerode e Rodeio que optaram pela participação nesta pesquisa fornecendo-nos o material necessário para a coleta de dados.

Para uma primeira aproximação com a realidade dos conselhos, levantamos alguns dados que trataremos em seguida. São eles, as datas de criação dos CMDCA's, as competências conforme o arcabouço legal, a quantidade de reuniões realizadas durante o período de julho de 1997 e julho de 1999, distribuídas por município, a periodicidade das reuniões segundo os Regimentos Internos, além de outros aspectos significativos relativos a estes, a composição das diretorias, a postura relativa aos conselheiros suplentes e a existência de comissões especiais.

3.2.1 – As datas de criação

A mobilização para a implantação dos conselhos na região do Médio Vale do Itajai iniciou logo após a aprovação da Lei 8.069/90, paralelamente ao movimento estadual pela criação do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. Por um lado, este dado é bastante positivo pois demonstrou a existência, na região, de atores sociais atentos e dispostos à implementar a nova legislação. Por outro lado, é preciso reconhecer que, dada a novidade trazida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, as discussões e o entendimento ainda eram incipientes e os municípios não contaram com orientação ou apoio de algum outro órgão que pudesse prestar assessoria. No decorrer deste capítulo, teremos a possibilidade de

explicitar algumas conseqüências que originaram-se deste fato e que ainda permanecem, expressando a frágil compreensão da época.

Com relação ao período de criação dos conselhos encontramos a seguinte situação nos municípios pesquisados:

Quadro 1

Datas de criação dos CMDCA's no Médio Vale do Itajai/SC.

Município	Lei Municipal Nº	Data
Blumenau	18	11.10.91
Indaial	2.090	04.03.92
Ascurra	594	06.04.92
Rodeio	01 e 03	20.06.91 e 08.06.92
Brusque	1.806	05.10.93
Gaspar	1.432	24.02.95
Pomerode	1.208	09.03.95
Doutor Pedrinho	201 e 292	03.06.94 e 05.06.97
Guabiruba	596	25.09.97

Fonte: Leis Municipais que Dispõem sobre a Política da Proteção à Infância nos Municípios do Médio Vale do Itajai/SC. – Julho de 1999.

A aprovação das Leis que criaram a política de proteção à infância nos municípios deu-se entre 1991 e 1997. Entretanto, a instalação dos CMDCA's, em alguns municípios, não se deu imediatamente à aprovação e promulgação das mesmas. Os municípios de Rodeio e Doutor Pedrinho são exemplos deste fato. Ambos instalaram seus conselhos após a revisão da Lei, com intervalos de tempo bastante significativos. No município de Rodeio a própria Lei 01/91 definiu o período de 210 dias, após a promulgação, para que entrasse em vigor. Outro

fator relevante referia-se à composição do conselho que não era paritária, ou seja, foi previsto para ser composto por onze conselheiros, sendo seis representantes da área governamental e cinco da área não-governamental, além disso o mandato era de três anos, ao invés de dois, expressando flagrante desrespeito à Lei 8.069/90. A paridade na composição foi adequada pela Lei nº 03, de 08 de junho de 1992, mas a duração do mandato, conforme Decreto n.º 1.218 do Executivo Municipal, datado de 15 de setembro de 1999, permaneceu inalterada pois os conselheiros governamentais e não-governamentais foram nomeados por um período de três anos. A instalação do CMDCA em Doutor Pedrinho deu-se cerca de três anos após a promulgação da Lei Municipal 201/94. Em 05 de junho de 1997 foi promulgada a Lei 292 que alterou os critérios para os candidatos ao Conselho Tutelar e estabeleceu a sua remuneração, ausente na primeira legislação, e criou o Fundo para a Infância e Adolescência.

Encontramos conselhos vivenciando a quarta gestão, como é o caso de Blumenau, Ascurra, Gaspar e Indaial, a terceira gestão, como Pomerode e Brusque, a segunda gestão, como Rodeio e finalizando a primeira gestão, a exemplo de Doutor Pedrinho e Guabiruba. Quanto ao CMDCA de Rodeio, conforme registro em ata, foi dissolvido em janeiro de 1997, com a renúncia de todos os conselheiros e nova assembléia de escolha foi realizada em seguida, sendo a posse da gestão 1997/2000 ocorrida em 20 de março de 1997. Entretanto, em 15 de setembro de 1999, através do Decreto n.º 1.218, foram nomeados os conselheiros para a gestão 1999/2002, empossados em 06 de outubro de 1999, conforme registrado em ata de posse. Estes dados indicam que não houve encerramento da gestão. De qualquer forma, com exceção dos CMDCA's de Doutor Pedrinho e Guabiruba, os demais viveram o processo de implantação do FIA, do Conselho Tutelar e das tomadas de providências iniciais para a sua efetivação, o que requer o envolvimento em tarefas administrativas pertinentes ao processo, anterior ao período considerado nesta pesquisa. Quanto aos dois CMDCA's instalados mais recentemente na região, por um lado pode parecer um grande hiato entre eles e os primeiros, por outro lado, os conselhos mais recentes puderam contar com a experiência acumulada nos municípios vizinhos.

3.2.2 – Os regimentos internos

Não era nosso intuito analisar o conteúdo dos Regimentos Internos, mas consideramos importante tomar contato com os mesmos para compreender melhor a dinâmica interna dos conselhos. Desta forma, empreendemos uma rápida incursão que nos permitiu comentar aspectos que nos pareceram importantes pois estão vinculados à dimensão pública dos conselhos.

O primeiro aspecto refere-se à própria existência do Regimento Interno. Dentre os nove CMDCA's pesquisados, encontramos oito com Regimento Interno. Apesar de a Lei Municipal definir algumas regras para o funcionamento do CMDCA, a inexistência do Regimento pareceu-nos uma lacuna séria para a sua operacionalização. Várias podem ser as consequências desta ausência de regulamentação, desde o uso de critérios diferentes para as mesmas situações, prevalecendo a prática da administração *caso a caso*, até a falta de referência para o estabelecimento de metas, planejamento e avaliação de ações, além de dificultar o controle social pois não há visibilidade das regras. Neste caso, a transparência, imprescindível para a construção da esfera pública democrática, cede espaço ao segredo em torno do público, dificultando a publicização.

O segundo aspecto que nos pareceu significativo diz respeito à sua extensão. Dos oito Regimentos Internos analisados, a quantidade de artigos variava entre 22, 23, 25, 26, 32, 74 e até 76 artigos. Estes últimos, acreditamos, são excessivamente longos, dificultando o conhecimento de seu conteúdo e, conseqüentemente, seu manuseio e aplicabilidade. Portanto, os CMDCA's correm o risco de transformarem-se em instituições *engessadas pela burocracia* ou que *atuam à revelia dos Regimentos Internos*, em ambos os casos, acreditamos que a constituição dos conselhos enquanto esfera pública fica comprometida.

3.2.3 – As competências dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente está previsto no artigo 88 da Lei 8.069/90, tem como características a paridade política e a capacidade deliberativa. Seu mandato é de dois anos, os membros reúnem-se sistematicamente e não são remunerados, tendo em vista que a função de conselheiro é definida como de *interesse público relevante*, de acordo com o artigo 89 da mesma Lei.

Como controladores das ações na área da infância, os CMDCA's assumem a responsabilidade de observar a existência, em quantidade e qualidade, das políticas de saúde, educação, assistência social, geração de empregos, preservação ambiental, segurança pública, habitação, enfim, de todas as políticas que compõem a Política de Proteção à Infância, isto é, aquelas necessárias ao cumprimento dos direitos expressos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, bem como propor a sua adequação ou implantação quando de sua inexistência. Além desta incumbência, cabe ainda, gerir o Fundo da Infância e Adolescência, mecanismo captador de recursos financeiros.

PONTES JÚNIOR (1993) classifica as competências dos CMDCA's em *conscientizadora, modificadora e administrativa*. A *competência conscientizadora* inclui ações de: - divulgação dos direitos da criança e de todos os mecanismos existentes para a sua defesa e proteção; - intercâmbio com organizações governamentais e não governamentais afetas à área; - acompanhamento das demandas explicitadas no Conselho Tutelar a fim de levantar as necessidades da realidade e deliberar sobre a criação de programas; - conhecimento e acompanhamento das organizações governamentais e não governamentais que executam programas destinados às crianças e adolescentes a fim de levantar questões para debate e deliberação. A *competência modificadora* envolve ações destinadas ao empreendimento de mudanças na rede de atenção à infância e adolescência, viabilizada através da inscrição, aprovação, registro e fiscalização de programas de atendimento na área, conforme previsto no

artigo 90 da Lei 8.069/90. Ainda no âmbito da *competência modificadora*, o CMDCA deverá propor o reordenamento institucional, promover a discussão de percentual orçamentário para as políticas públicas afetas aos direitos enunciados em lei e propor alteração de legislação em vigor sempre que estiver em desacordo ou em conflito com o Estatuto da Criança e do Adolescente. Quanto à *competência administrativa*, engloba a tarefa de elaborar e aprovar seu Regimento Interno, presidir o processo de escolha do Conselho Tutelar e gerir o Fundo para a Infância e Adolescência.

No que tange às competências dos CMDCA's, identificamos, nas Leis Municipais, os conselhos como órgãos deliberativos, formuladores de políticas, controladores, normativos, fiscalizadores, além de executivo, o que foge à definição conforme Lei Federal. Suas competências serão detalhadas mais adiante, quando trataremos das demandas que efetivamente foram postas aos CMDCA's.

3.2.4 – Reuniões realizadas no período de julho de 1997 a julho de 1999

Durante o período considerado pela pesquisa, foram realizadas 160 reuniões ordinárias e extraordinárias, excluindo seis que foram canceladas: cinco por falta de quorum e uma por falta de material necessário para o cumprimento da pauta. Vale ressaltar que quatro das reuniões canceladas eram de um mesmo CMDCA. O Quadro 2 demonstra as reuniões realizadas, durante o período pesquisado, pelos conselhos:

Quadro 2

Reuniões realizadas pelos CMDCA's do Médio Vale do Itajai/SC.

Município	Número de reuniões			
	Jul./dez. de 1997	Jan./dez. de 1998	Jan./jul. de 1999	Total
Brusque	05	18	07	30
Blumenau	05	12	11	28
Gaspar	04	13	04	21
Indaial	08	08	06	22
Guabiruba	02	13	03	18
Ascurra	02	07	06	15
Pomerode	03	07	05	15
Doutor Pedrinho	04	02	01	07
Rodeio	03	01	-	04
Total	36	81	43	160

Fonte: Atas das Reuniões dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente do Médio Vale do Itajai/SC, realizadas entre julho de 1997 e julho de 1999.

Considerando que o período analisado compreendeu dois anos, ou o tempo de duração de uma gestão, a frequência das reuniões pode ser considerada baixa na maioria dos municípios, variando entre 30 reuniões no município de Brusque, registrando a maior incidência e a menor incidência em Rodeio, com quatro reuniões. É importante ressaltar que encontramos a ocorrência de 17 reuniões extraordinárias, sete em Blumenau, quatro em Gaspar, e três em Ascurra e Guabiruba, todas incluídas no quadro acima.

Para a efetivação dos CMDCA's enquanto mecanismos formuladores, fiscalizadores e controladores de políticas públicas é preciso que mantenham uma regularidade nas ações, o que parece estar ameaçada visto a baixa frequência de reuniões. Considerando o total de 24

meses, apenas dois conselhos apresentaram média de pouco mais de uma reunião mensal. Há também períodos que concentraram a ocorrência de maior atividade dos CMDCA's. Em Guabiruba, no segundo semestre de 1997 foram realizadas duas reuniões, enquanto que durante o ano de 1998 o número subiu para treze, voltando a cair para três no primeiro semestre de 1999. A mobilização registrada no ano de 1998 justificou-se pelo processo de instalação do Conselho Tutelar deflagrado no município, cumprida a tarefa, as reuniões voltaram a se tornar esparsas. O mesmo fenômeno foi encontrado nos municípios de Rodeio e Doutor Pedrinho no decorrer do 2º semestre de 1997, quando houve a instalação do Conselho Tutelar. Este dado confirma a prioridade das competências administrativas nas agendas dos conselhos, assunto que será abordado posteriormente. O CMDCA de Blumenau registrou, em 1999, vertiginoso crescimento do número de reuniões que foi fruto da decisão de alterar a periodicidade das sessões de mensal para quinzenal face às crescentes exigências da realidade, conforme expresso na primeira sessão realizada no referido ano. Estes são alguns dos motivos das variações encontradas em relação à ocorrência de reuniões.

Dentre os oito conselhos com Regimento Interno, seis definem a periodicidade mensal para as reuniões ordinárias e dois prevêem a elaboração de calendário no início de cada exercício. Em relação ao CMDCA que informou não dispor de Regimento Interno, não há previsão das reuniões também na Lei Municipal. Quanto às reuniões extraordinárias, de acordo com os Regimentos Internos de seis conselhos, poderão ser convocadas pela presidência ou por requerimento da maioria absoluta dos conselheiros e em dois, elas poderão ser convocadas pela presidência ou por requerimento de 1/3 dos conselheiros com 48 horas de antecedência. De acordo com os dados apurados nas atas, as 17 reuniões extraordinárias ocorridas durante o período da pesquisa foram propostas pela presidência e marcadas nas sessões ordinárias face a necessidade de dar continuidade ao debate de assuntos considerados urgentes, para estudar ou para empreender discussões específicas, tais como Regimento Interno, proposta de alteração de Lei Municipal, escolha do Conselho Tutelar etc., não sendo registrada qualquer convocação pelos conselheiros nos termos postos nos regimentos.

3.2.5 – A composição da diretoria

Outro aspecto que levantamos foi em relação à diretoria dos CMDCA's, composta basicamente pelo Presidente, Vice-Presidente e Secretário, com algumas peculiaridades. Um dos CMDCA's conta ainda com a figura do 2º Secretário, noutra a diretoria é compartilhada obrigatoriamente por conselheiros governamentais e não-governamentais e em outros dois, o Presidente e o Vice são escolhidos pelo grupo, sendo que o Secretário é de escolha do Presidente. Em cinco dos Regimentos Internos está previsto que os CMDCA's contarão com assessoria técnica e apoio administrativo fornecidos pelo executivo municipal, o que de fato encontramos apenas em um dos municípios. Percebemos esta fragilidade por ocasião dos contatos estabelecidos em função da pesquisa, ou seja, a ausência de infra estrutura dificultou o acesso aos dados e o próprio contato com os conselhos. Ao invés de assessoria ou secretaria executiva encontramos conselheiros governamentais ocupando a secretaria dos CMDCA's, acumulando as tarefas pertinentes a esta com as suas responsabilidades profissionais.

3.2.6 – A participação dos conselheiros suplentes

Buscamos também captar os procedimentos referentes ao envolvimento dos conselheiros suplentes. Neste aspecto, encontramos dois posicionamentos distintos. O primeiro, compartilhado por seis conselhos, recomenda a participação dos conselheiros suplentes em todas as reuniões com direito à voz e dispõe que os mesmos assumirão a titularidade automaticamente nos impedimentos dos conselheiros titulares. O outro posicionamento, compartilhado por dois conselhos, recomenda a participação dos conselheiros suplentes nas reuniões com direito à voz, mas dispõe que somente assumirão a titularidade no impedimento definitivo ou afastamento prolongado dos membros efetivos. Por um lado, esta atitude pode impedir a prática do revezamento, por outro lado, exclui os suplentes da responsabilidade de se inserirem nas discussões, aumentando a possibilidade de

distanciamento dos suplentes, ao invés de promover a ampliação da participação, o que é crucial para a gestão participativa das políticas públicas. Quanto ao CMDCA que informou não ter Regimento Interno, também não encontramos referência aos conselheiros suplentes na respectiva Lei Municipal.

3.2.7 – As comissões especiais

Por último, ocupamo-nos com a questão das comissões especiais. Nos oito Regimentos Internos localizamos, em todos, a previsão de formação de tantas comissões especiais quantas fossem necessárias, compreendidas como órgãos delegados e auxiliares do plenário, com competência para verificar, vistoriar, fiscalizar e emitir pareceres sobre matéria colocada sob sua responsabilidade. Entretanto, verificamos, quando do estudo das atas de reuniões, que as comissões especiais estiveram presentes em apenas três conselhos, em um deles com caráter permanente e sistemático e nos outros com caráter temporário.

Através dos dados registrados em atas identificamos que as comissões especiais instaladas foram as seguintes:

- Apoio aos Conselhos Tutelares e Integração com outros Órgãos da Administração Pública e Judiciário;
- Registro de Entidades e de Programas;
- Captação de Recursos para o Fundo para a Infância e Adolescência;
- Criação da Logomarca do CMDCA;
- Estudo da Lei Complementar Municipal e do Regimento Interno;
- Planejamento de Seminário;
- Licitação do Fundo para a Infância e Adolescência;
- Eleitoral;
- Discussão e elaboração de programas Sócio Educativos, de Abrigo e Apoio Familiar;

- Implantação de programas;
- Elaboração de propostas de convênios.

Ressaltamos que estes dados referem-se a três CMDCAs, dos quais apenas um apresentava as comissões permanentes, embora todos os Regimentos Internos tratassem da formação de comissões para estudo de temáticas a serem discutidas e apreciadas em plenária. Convém destacar a formação de comissões transitórias para elaboração de programas e de propostas de convênios e para a implantação de programas, competências que são dos órgãos executores das políticas municipais, expressando a transferência de competências do poder público municipal ou das organizações prestadoras de serviços para os CMDCAs. Evidência da compreensão equivocada, por parte dos conselhos, do papel de formulador e controlador de políticas públicas.

A Política de Proteção à Infância não existe isoladamente, isto é, compõe-se das demais políticas sociais voltadas para o cumprimento dos direitos da população infanto-juvenil reconhecidos no Estatuto da Criança e do Adolescente. Foi sob este prisma que empreendemos o processo de reconstrução das agendas e reconhecimento das demandas explicitadas no interior dos CMDCAs.

Sabemos que as demandas sociais não são reconhecidas e efetivadas de imediato. Conforme abordamos na segunda parte deste trabalho, as demandas percorrem caminhos e enfrentam mecanismos de filtragem até serem reconhecidas e assumidas pelos porta vozes e expressas nos espaços políticos. Em especial, a infância, para ter visibilidade na agenda pública, necessita de outros segmentos com capacidade para dramatizar suas demandas de modo a formar *opinião pública*, agregar seus interesses, encaminhar suas reivindicações ao *sistema político* e exigir o cumprimento de seus direitos. Neste sentido, acreditamos que as demandas que se manifestaram no interior dos CMDCAs passaram por um processo de seletividade anterior à sua própria expressão, que denominamos de *pré-agenda*, e, posteriormente, através dos articuladores governamentais e não-governamentais, que são os

organizadores das agendas, alcançaram visibilidade. Daí a relevância de conhecermos tanto as demandas quanto os seus organizadores.

Feitas estas considerações iniciais, passaremos a tratar do objetivo central desta pesquisa, ou seja, identificar o perfil e o conteúdo das demandas na área da infância explicitadas na agenda dos CMDCA's, identificar os organizadores da agenda e analisar o processo decisório dos conselhos. Iniciaremos pela explicitação dos organizadores da agenda dos CMDCA's que atuaram no período compreendido pela pesquisa.

4 – OS ORGANIZADORES DA AGENDA DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO MÉDIO VALE DO ITAJAI/SC.

Conforme vimos no artigo 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente, os Conselhos dos Direitos nos níveis Federal, Estadual e Municipal são de composição paritária entre governo e organizações da sociedade. Nos conselhos pesquisados encontramos, em todos, a obediência ao critério da paridade formal¹⁸, embora tenhamos nos deparado com situações atípicas sobre as quais falaremos no decorrer deste item. O número de conselheiros nos CMDCA's pesquisados variou de doze membros em Blumenau e Brusque, dez em Doutor Pedrinho, oito em Guabiruba e Gaspar, seis em Indaial, Ascurra, Rodeio e Pomerode. Todos contavam com seus respectivos suplentes, de acordo com o previsto na Legislação Municipal e no Regimento Interno.

Os conselhos, assim constituídos, abrem a possibilidade para o estabelecimento de novas formas de relacionamento entre Estado e sociedade civil na condução das políticas públicas. A política sai do âmbito tradicional dos *políticos* e é compartilhada com representantes das organizações da sociedade civil, inaugurando um novo espaço institucional, os conselhos, e uma nova experiência no exercício da administração pública, a gestão participativa. Entretanto, não podemos supor que a interlocução entre governo e representantes da sociedade civil gerará, de imediato, a negociação e o atendimento das demandas da população infanto-juvenil, processo que dependerá de uma série de fatores, tais como: - da constituição de uma *esfera pública democrática*, povoada por atores sociais identificados com este segmento e que empreenderão ações para a formulação da agenda pública; - dos *mecanismos de seletividade* das próprias instituições, que poderão reconhecer as demandas ou

¹⁸ Paridade formal não implica em paridade política. Porém, esta discussão não era nosso objeto de estudo. Sobre esta questão ver o trabalho de MORAES (1998) citado na referência bibliográfica.

torná-las não-existentes, isto é, sem visibilidade do ponto de vista das ações políticas; - da capacidade efetiva dos representantes de dramatizar, problematizar, mobilizar, questionar, enfim, de gerar opinião pública em torno das demandas sociais surgidas no mundo da vida e de encaminhá-las à agenda pública; e - da disponibilidade para empreender a gestão participativa das políticas públicas.

Diante deste contexto, desejamos saber quem são os atores sociais que transportam as demandas surgidas do *mundo da vida* e os consensos formados na *esfera pública* para o *sistema político* definindo, assim, a *agenda pública*? Para COSTA (1994) os atores sociais pertencem a dois grandes segmentos, são eles: 1) os membros do *sistema político*, ou seja, os parlamentares, os gestores de instituições públicas e os componentes do aparato administrativo governamental e do judiciário de um modo geral; 2) as *organizações da sociedade civil*, que absorvem, tematizam e dramatizam as situações cotidianas que interferem nas biografias individuais ou de grupos específicos, tornando-as visíveis, na medida em que possibilitam a formação de *opinião pública*. Para HABERMAS (1997) “a sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política” (HABERMAS, 1997, p. 99). Portanto, as demandas gestadas no *mundo da vida* realizam o percurso deste para as associações, movimentos sociais, grupos de interesse (partidos políticos, sindicatos, associações profissionais), mídia etc., ao mesmo tempo em que são processadas pelo *sistema de filtros*, ou *mecanismos de seletividade*, até alcançarem as instituições que compõem o núcleo do *sistema político* e atingirem a *agenda pública*.

Nesta perspectiva, interessa-nos conhecer quem são os membros do sistema político e os representantes das organizações da sociedade civil que organizaram a agenda dos CMDCA's do Médio Vale do Itajai durante o período pesquisado. É o que veremos em seguida.

4.1 – ORGANIZADORES DA AGENDA: OS REPRESENTANTES DO SISTEMA POLÍTICO

Guiando-nos por COSTA (1994), empreendemos nossa busca no sentido de reconhecer os membros do sistema político ou os representantes do aparato administrativo governamental que estiveram presentes nos CMDCA's. Entendemos que estas áreas foram consideradas pertinentes à política de proteção à infância e, portanto, foram escolhidas para representar o governo municipal nos CMDCA's pesquisados. Vejamos o quadro abaixo:

Quadro 3

Organizadores da agenda dos CMDCA's – representantes do sistema político

Organizadores da agenda/áreas	Número	%
Educação, Educação e Cultura, Cultura	11	29,72
Saúde, Saúde e Bem Estar Social	07	18,91
Câmara de Vereadores	05	13,51
Assistência/Ação/Promoção Social	04	10,81
Administração/Planejamento/Finanças	02	5,40
Não especificada	02	5,40
Obras e Junta do Serviço Militar	01	2,70
Gabinete do Prefeito	01	2,70
Criança e Adolescente	01	2,70
Universidade	01	2,70
Agricultura	01	2,70
Funcionalismo Público	01	2,70
Total	37	100,

Fonte: Regimento Interno dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente dos Municípios do Médio Vale do Itajaí/SC. e Leis Complementares – Julho de 1999.

Os dados coletados indicaram que os organizadores da agenda dos CMDCA's representantes do sistema político eram provenientes de áreas diversificadas, embora existisse uma concentração maior dos setores de educação e cultura, saúde, Câmara de Vereadores e assistência social.

Nos nove conselhos pesquisados a área privilegiada de representação era a da educação. Em dois deles, contava com dois representantes, em outro, estava associada à cultura que, por sua vez, apareceu com representação independente em um dos CMDCA's. É, sem dúvida, a política que melhor é identificada com a população infanto-juvenil dado que esta compõe grande parte de seu público alvo, sobretudo nos municípios, cuja responsabilidade perante a execução da política de educação infantil e de ensino fundamental é reconhecida de modo mais evidente. Portanto, trata-se de uma das políticas mais antigas assumidas no âmbito do governo municipal, daí a sua existência em todos eles.

Em segundo lugar situamos a área da saúde, em alguns municípios, associada ao bem estar social. No tocante à saúde, cabe lembrar que a implantação do Sistema Único de Saúde e o processo de descentralização iniciado a partir de 1990 também tem contribuído para a instalação de secretarias ou setores específicos destinados ao gerenciamento dos equipamentos e serviços, inclusive com a instalação de Conselho e Fundo Municipal.

Em terceiro lugar encontramos o Poder Legislativo. Na verdade, deparamo-nos com esta contradição, ou seja, a Câmara de Vereadores na condição de representante do aparato administrativo governamental. Os dados indicaram que no Médio Vale do Itajai este entendimento não constitui exceção visto que o Legislativo estava presente em cinco dos nove CMDCA's pesquisados. Conforme orientação das Leis Municipais, o representante da Câmara é escolhido pelos seus pares e nomeado pelo Prefeito para compor a representação governamental, juntamente com os demais servidores ou comissionados indicados. Este fato, para nós, constitui um equívoco, mas não parece provocar qualquer debate posto que nas conferências, espaços de discussão e avaliação dos mecanismos de proteção à infância, sequer

foi pontuado. A presença da Câmara de Vereadores expressa a precária compreensão acerca das competências dos poderes Executivo e Legislativo no âmbito local, bem como representa a resistência dos tradicionais sujeitos políticos, neste caso os vereadores, em relação à construção de novos espaços de deliberação e, ao mesmo tempo, uma possibilidade para o estabelecimento de aliança entre os dois poderes para manter sob controle as ações dos representantes das organizações da sociedade civil. Conforme apontou STEIN (1997), os conselhos são vistos como obstáculos ao governo, além de apontarem para a ampliação da esfera pública, em contraposição à cultura elitista brasileira. Isto faz sentido se tomarmos os conselhos como *locus* por excelência para pensar, propor, formular, controlar e fiscalizar as políticas públicas. Em tese, a viabilização dos conselhos implicaria numa ruptura com as práticas vigentes de gestão das políticas públicas. Neste caso, ao invés da ampliação da participação vemos a adoção de estratégias, tais como a inclusão do Legislativo nos conselhos municipais, com caráter altamente restritivo tanto no que tange aos sujeitos políticos, quanto aos espaços deliberativos, que se sobrepõem.

Na ocasião da pesquisa, dos cinco conselheiros vereadores, três ocupavam a presidência dos conselhos, cuja competência, de acordo com os Regimentos Internos, é:

- convocar e presidir as sessões plenárias e participar das discussões com direito a voto;
- representar o conselho em juízo e fora dele e em solenidades;
- delegar poderes;
- submeter à aprovação assuntos originários da secretaria executiva, a programação financeira, as requisições de servidores públicos para a formação de equipe técnico-administrativa;
- assinar convênios, contratos, acordos, resoluções, correspondências, cheques (em conjunto com o gestor do FIA);
- expedir pedidos de informações e consultas à autoridades competentes;
- baixar atos necessários à execução das tarefas administrativas e das resultantes das deliberações;
- decidir soberanamente as questões de ordem, reclamações e solicitações em plenário;

- proferir voto de desempate nas votações;
- nomear os membros e relatores das comissões especiais e distribuir as matérias para apreciação;
- gerir o FIA, com apoio contábil e técnico da prefeitura;
- instaurar sindicância e processo administrativo disciplinar para apurar irregularidades no Conselho Tutelar;
- providenciar a designação de recursos, alocação de bens e funcionários para o funcionamento do Conselho Tutelar;
- convocar suplentes para o Conselho Tutelar quando da vacância de cargo;
- instituir o processo de eleição do Conselho Tutelar e enviar ao Ministério Público a lista com os delegados e candidatos ao Conselho Tutelar; e
- escolher o secretário para compor a diretoria do conselho.

O rol de atribuições postas ao presidente o faz ocupar uma posição estratégica para o encaminhamento das questões cotidianas do conselho. Neste sentido, a possibilidade de vincular a imagem do CMDCA à figura partidária do vereador ou a cooptação daquele pelos partidos políticos pode gerar graves conseqüências para a gestão das políticas públicas e para o próprio processo de descentralização político-administrativa, já golpeado por outros revezes. Além disso, os CMDCA's correm o risco de se tornarem palco para que se faça um tipo específico de política, a eleitoral.

A área da assistência social, conforme o Quadro 3, ocupava o quarto lugar em termos de representação. É bom lembrar que a Lei Orgânica da Assistência Social, que também prevê a criação de conselhos paritários e deliberativos em todos os municípios, foi promulgada em dezembro de 1993, portanto, é posterior ao Estatuto da Criança e do Adolescente e, conseqüentemente, à instalação de alguns dos CMDCA's da região. Todavia, apesar da presença de conselhos de assistência social nos municípios, em boa parte deles esta política ainda existe de modo muito incipiente, apenas através da prestação de serviços emergenciais e diluída na área da saúde, conseqüentemente, sem visibilidade ou *status* de política pública, o

que dificulta a existência de uma secretaria ou setor específico da Prefeitura, diminuindo a possibilidade de sua inserção na composição dos CMDCA's. Não queremos afirmar que a prática da assistência social seja recente, ao contrário, constitui uma das mais antigas, porém, vinculada às ações clientelistas e utilizada como moeda política, sem qualquer dimensão de direito social. Portanto, embora seja uma área tradicionalmente presente no âmbito municipal, carece de se constituir enquanto política pública.

Em quinto lugar apareceram os setores de administração, planejamento e finanças e duas áreas não especificadas. Neste caso, a representação governamental não estava definida em Lei ou no Regimento Interno, cabendo ao Prefeito não só indicar o representante como também deliberar sobre a área, que poderá ser alterada cada vez que o conselheiro for substituído. Esta estratégia centraliza na figura do Prefeito a indicação dos conselheiros sem que este precise observar critérios objetivos, podendo, a nomeação, seguir critérios estritamente pessoais.

Por último, estão o setor de obras, a Junta do Serviço Militar, o Gabinete do Prefeito, a área de agricultura, o funcionalismo público, a área da criança e adolescente e a universidade. Neste conjunto de representação do sistema político queremos ainda ressaltar a presença do Gabinete do Prefeito, reafirmando e imprimindo a marca do Poder Executivo Municipal, já que a Chefia de Gabinete possui elo e acesso direto à figura do Prefeito, possibilitando a intervenção direta do executivo na definição das ações e nas deliberações afetas à política pública. A inclusão do setor de agricultura foi registrada em apenas um município, embora esta atividade esteja presente na maioria deles. Esta ausência poderá dificultar a identificação de demandas da população infanto-juvenil, moradora da área rural, e que está inserida na produção agrícola. Considerando a responsabilidade dos municípios no gerenciamento da política de desenvolvimento agrícola, torna-se imprescindível que a população de crianças e adolescentes residentes na área rural ganhem visibilidade no interior desta política. Quanto à

área da criança e do adolescente, na forma de secretaria municipal, e à universidade¹⁹, ambas existem em apenas um município. Esta última poderá cumprir papel essencial no tocante à realização de pesquisas, avaliações de programas e capacitação de conselheiros. Por último, encontramos em um CMDCA o funcionalismo público como representante do Executivo Municipal quando, na verdade, a categoria dos trabalhadores no Serviço Público, organizada em associação ou sindicato, compõe a sociedade civil, enquanto grupo de interesse. Desta forma, não constitui parte do aparato administrativo do governo municipal e não compõe o sistema político. Neste caso, o Poder Público Municipal apropria-se de um segmento social e o transforma em seu porta voz, esvaziando o rol de organizações da sociedade civil, já reduzida em municípios de pequeno porte, e diminuindo o leque de possibilidades de disputa em torno dos conselhos, estratégia que evidencia a intenção de reduzir a ocorrência de conflitos e a despolitização do próprio conselho. Em última instância, a esfera pública é reduzida ao invés de ampliada, desacelerando o processo de gestão participativa.

O cenário traçado pela composição dos conselhos reitera a constatação de que os municípios convivem com iniciativas democráticas permeadas por estratégias de resistência visando a manutenção de práticas políticas tradicionais, realidade que exige uma ruptura urgente, sob pena de os CMDCA's transformarem-se em espaços para a barganha eleitoral e para a reiteração e legitimação de relações sociais fundadas no clientelismo e na ação política enquanto privilégio de uma elite, que filtra e controla o acesso das demandas sociais à agenda pública. A presença do Poder Legislativo e do funcionalismo público como representantes do aparato do executivo municipal, a não definição das áreas de representação e a presença da Chefia de Gabinete constituem estratégias para fragilizar os CMDCA's, na medida em que: - os Poderes Executivo e Legislativo se fundem, perdendo, este último, a capacidade de fiscalizar o primeiro; - a sociedade civil é apropriada pelo sistema político; - a representação governamental transforma-se em *carta* a ser usada pelo executivo como melhor lhe convier, dando margem para a manipulação na composição dos CMDCA's; e - o Executivo Municipal,

¹⁹ Mais recentemente a universidade tem sido inserida nos municípios vizinhos através dos campos de extensão, além de outras escolas privadas de nível superior que foram instaladas nos últimos anos. Entretanto, a relação destas com os CMDCA's não foi evidenciada no período pesquisado.

dispondo de assento direto através do seu gabinete, exercerá interferência e controle diretamente na dinâmica dos conselhos. Conforme VIEIRA (1998),

não devem ser poucos, no Brasil, os conselhos formados para não funcionar – é o que se tem denominado de ‘participação passiva’. Nesses casos, todos os seus membros, ou parte deles, são escolhidos para falar o que se quer ouvir, estabelece-se a relação de espelho, garante-se uma participação que não participa. Em tais condições, a seleção dos membros, ou parte deles, visa à inércia dos conselhos, com a finalidade de demonstrar posteriormente até a sua inutilidade (VIEIRA, 1998, p. 21).

Por outro lado, a inclusão de áreas como a educação, saúde, assistência social, agricultura, finanças e obras indicaram o reconhecimento destas como políticas afetas ao cumprimento dos direitos infanto-juvenis e podem constituir o ponto de partida para a interlocução entre as políticas sociais, tradicionalmente fragmentadas. A discussão sobre a intersetorialidade é indispensável para a construção da política de proteção à infância respaldada no conjunto de direitos enunciados no Estatuto da Criança e do Adolescente, sobretudo pelo artigo 4º, que são: direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. O que fica patente é que as políticas de educação, saúde e assistência social apresentam-se como as áreas com maior identidade com a questão infanto-juvenil e a sua interlocução é fundamental para a construção da política de proteção à infância que, como já explicitamos, caracteriza-se pela intersetorialidade. Neste sentido, os sujeitos estão presentes, falta empreender a tarefa.

Em síntese, os organizadores da agenda dos CMDCA's oriundos do *sistema político* foram os representantes dos Poderes Executivo e Legislativo, dos trabalhadores no serviço público e de uma universidade. Foram estes atores sociais que tematizaram e transportaram as demandas da infância para o interior dos conselhos. Identificados os organizadores da agenda dos CMDCA's representantes do *sistema político*, passaremos aos representantes das organizações da *sociedade civil*.

4.2 – ORGANIZADORES DA AGENDA: OS REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL

Conforme prevê o artigo 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente, uma das diretrizes da política de atendimento à infância é a criação de conselhos deliberativos e controladores das ações assegurada a participação popular paritária, através das organizações representativas e a “mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade” (Lei 8.069/90, artigo 88, inciso VI). Estas diretrizes abrem a perspectiva de envolvimento de uma diversidade de organizações da sociedade civil na gestão da política pública no âmbito local. Mas, quais foram as organizações que ocuparam os espaços dos CMDCAs e que, portanto, tematizaram e transportaram as demandas da infância para o interior dos conselhos? Já pontuamos que o segmento infanto-juvenil não pode se auto representar, necessitando, portanto, de outros segmentos que agreguem suas demandas e que sejam seus porta vozes, de modo que os interesses, necessidades e reivindicações ganhem visibilidade e percorram os canais de expressão até os locais de decisão política. Nosso intuito, neste momento, é apresentar as *organizações da sociedade civil* que estiveram presentes nos CMDCAs.

Segundo HABERMAS (1997) a “sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública” (HABERMAS, 1997, p. 99). Mesmo em sociedades com fraca capacidade organizacional e de ação, os atores da sociedade civil possuem “sensibilidade maior para os novos problemas, conseguindo captá-los e identificá-los antes que os centros da política” (HABERMAS, 1997, p. 115). Para o autor, os grandes temas postos nas pautas de revistas, de associações e grupos profissionais ou de universidades vêm de pessoas envolvidas de alguma forma com a questão, podendo inclusive dar origem aos movimentos sociais que, por sua vez, “têm condições de encenar e de dramatizar as contribuições, fazendo com que os meios de comunicação de massa

se interessem pela questão. Pois, para atingir o grande público e a ‘agenda pública’, tais temas têm que passar pela abordagem controversa da mídia” (HABERMAS, 1997, p. 116). Isto inclui campanhas, eventos e protestos para que os temas sejam escolhidos e respondidos ou tratados pelo *sistema político*.

Nas Lei Municipais, nos Regimentos Internos e atas dos CMDCAs pesquisados há referência às organizações sociais ou organizações não-governamentais cujos representantes compõem os conselhos. Consideramos imprescindível fazer uma breve discussão sobre estes atores sociais pois as organizações da sociedade civil não contemplam apenas as chamadas organizações não-governamentais ou ONGs. O próprio significado desta expressão tem sido objeto de debate para autores como FERNANDES (1994), SCHERER-WARREN (1998) e GOHN (1997).

A expressão ONG foi criada na década de 40 e abriga uma incrível diversidade de iniciativas localizadas na esfera privada, mas que desenvolve ações de interesse público. As modernas ONGs brasileiras surgiram no século XX, mais especificamente na década de 80, expandindo-se a partir de 1982, embora as instituições religiosas, caritativas, assistenciais e filantrópicas datam de muito antes, inclusive constituindo fenômeno mundial.

Para FERNANDES (1994), as ONGs têm duplo sentido: *não-governamental*, que significa a sua independência frente ao Estado ou ao governo e *não lucrativa*, que significa a existência de iniciativas particulares movidas por razões desvinculadas do lucro. A sobrevivência de tais organizações dependem, em grande medida, de doações voluntárias. Diversificam-se no campo de atuação, que pode incluir o desenvolvimento social, o combate à criminalidade, à violência e às drogas, a educação popular, o debate sobre questões étnicas e a defesa dos direitos humanos, da saúde, do meio ambiente etc. O público alvo também é diversificado, podendo compor-se de mulheres, crianças e adolescentes, populações marginalizadas, terceira idade, trabalhadores rurais e urbanos, entre outros.

O aparecimento das ONGs deve ser compreendido como sinal do fortalecimento da idéia do *privado com funções públicas*, pois são “instituições propriamente privadas, mas sem fins lucrativos” (FERNANDES, 1994, p. 65). Em síntese, elas não geram lucro e nem patrimônio particular e respondem necessidades coletivas através da produção de bens e serviços públicos. O lucro, quando existe, é investido na própria atividade e não é apropriado por seus fundadores ou gestores, cuja atuação tem caráter voluntário e seu patrimônio, quando extintas, será transferido para outras instituições do gênero.

Na definição de SCHERER-WARREN (1998) as ONGs são

organizações formais, privadas, porém com fins públicos, sem fins lucrativos, autogovernadas e com participação de parte de seus membros como voluntários, objetivando realizar mediações de caráter educacional, político, assessoria técnica, prestação de serviços e apoio material e logístico para populações-alvo específicas ou para segmentos da sociedade civil, tendo em vista expandir o poder de participação destas com o objetivo último de desencadear transformações sociais ao nível micro (do cotidiano e/ou local) ou ao nível macro (sistêmico e/ou global) (SCHERER-WARREN, 1998, p. 165).

Neste sentido, elas dirigem suas ações de pesquisa, de assessoria e de prestação de serviços para determinados segmentos sociais visando desencadear processos educativos que contribuem para a construção da cidadania.

GOHN (1997) define as ONGs como um “tipo peculiar de organização da sociedade. Trata-se de um agrupamento de pessoas, organizado sob a forma de uma instituição da sociedade civil, que se declara sem fins lucrativos, com o objetivo de lutar e/ou apoiar causas coletivas” (GOHN, 1997, p. 60) e as agrupa em quatro grandes blocos: *filantrópicas, desenvolvimentistas, cidadãs e ambientalistas*.

As *ONGs filantrópicas* são as mais tradicionais e voltaram a expandir-se, sobretudo na cenário urbano, com ações dirigidas para crianças e adolescentes, idosos, mulheres, usuários de drogas etc. A educação infantil é uma das áreas privilegiadas de atuação destas e a sua

expansão está associada ao crescimento das seitas e religiões que instalam-se nas comunidades e passam a executar atividades de interesse público, a desenvolver programas e oferecer serviços à população, funcionando como um chamariz para atrair potenciais adeptos. No Brasil, são as mais numerosas. As *ONGs desenvolvimentistas* pautam suas ações pelas propostas de desenvolvimento sustentável, articulam-se em redes internacionais e atuam em áreas de barragens, reservas indígenas, de produção alternativa para o mercado popular e em reservas ecológicas. As *ONGs cidadãs* atuam no campo da reivindicação dos direitos de cidadania, através de campanhas educativas e de denúncia de violação de direitos. São mais recentes, trabalham na militância e na politização da sociedade civil. Surgiram vinculadas aos movimentos sociais e atuam como agentes democratizadores. Por isso, “tem uma grande atuação junto aos canais de comunicação e em nível de políticas públicas, fornecendo subsídios para a sua elaboração, fiscalizando-as ou fazendo denúncias quando ocorrem violações e omissões” (GOHN, 1997, p. 14). Por último, as *ONGs ambientalistas*, cuja visibilidade no espaço urbano tem sido maior pelas campanhas, denúncias e pesquisas que contribuem para a formação da opinião pública em torno da preservação ambiental, do patrimônio histórico, do desenvolvimento auto sustentável etc.

As ONGs possuem identidade própria e são partícipes de uma rede de movimento, entretanto, não podem se perceber como únicas protagonistas, ao contrário, devem se perceber como “um elo de um tecido social movimentista que vem se formando no seio da sociedade civil. Significa ser um dos atores em torno de uma nova concepção de movimento social (enquanto rede) e de ação política mais democrática, mais horizontal e mais pluralista, em consonância com uma nova ética política, transnacional, que vem sendo gestada” (SCHERER-WARREN, 1998, p. 179).

Neste sentido é que propomos a redefinição do uso do termo *organizações não governamentais* para fazer referência aos conselheiros representantes da sociedade civil, visto que aquelas não comportam toda a diversidade desta. As organizações não governamentais demarcam uma finalidade, um âmbito de ação e uma forma específica de organização,

constituindo parte da rede de atores que compõem a sociedade civil. Portanto, para efeitos deste trabalho, optamos pelo uso de *representantes da sociedade civil* ao invés de representantes de organizações não-governamentais conforme consta na documentação dos CMDCA's. Desse modo, nosso objetivo foi identificar os organizadores da agenda dos conselhos que representaram a sociedade civil no período pesquisado.

Após realizarmos o levantamento das 37 organizações da sociedade civil que ocupavam as vagas de conselheiros não-governamentais na ocasião da coleta de dados, as reunimos nas seguintes categorias: *Grupos de interesse*, *ONGs filantrópicas*, *Igrejas* e *ONGs cidadãs*, pois partimos do pressuposto de que seriam as categorias que expressariam, de modo mais aproximado, suas características e especificidades, conforme mostradas no quadro que segue.

Quadro 4

Organizadores da agenda dos CMDCA's – representantes da sociedade civil

Organizadores da agenda – representantes da sociedade civil		Número	Parcial (%)	Total (%)
Grupos de interesse	Associações representativas de categorias	13	35,13	54,04
	Associações comunitárias	07	18,91	
ONGs filantrópicas	Religiosas	07	18,91	32,42
	Laicas	05	13,51	
Igrejas		04	10,81	10,81
ONG cidadã		01	02,70	02,70
Total		37	100,	100,

Fonte: Atas de Posse dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente dos Municípios do Médio Vale do Itajaí/SC. – Julho de 1999.

Os dados acima demonstraram a diversidade e a heterogeneidade da representação *não-governamental* presente nos CMDCA's, compondo uma complexa e intrincada rede de interesses e de sujeitos sociais. Estão presentes nos CMDCA's *grupos de interesse*, *ONGs filantrópicas*, *Igrejas* e uma *ONG cidadã*.

Os *grupos de interesse*, conforme COSTA (1994), são integrantes da esfera pública assim como as demais organizações da sociedade civil, entretanto, distinguem-se por representarem interesses de categorias específicas, por exemplo, organizações profissionais, sindicatos e organizações empresariais. Sua atuação na esfera pública volta-se para a implementação de seus interesses particulares, podendo, inclusive, *feudalizar* o espaço público, ou seja, fazer uso do mesmo para a consecução de seus interesses particularistas. Da mesma forma, FERNANDES (1994) também refere-se aos sindicatos e associações de moradores como portadores de caráter representativo pois agem e falam em nome de um segmento específico.

Com base nos dados levantados, a categoria *grupos de interesse* ocupou 54,04% das vagas nos CMDCA's do Médio Vale do Itajai. Entretanto, estabelecemos uma diferenciação entre estas organizações dada a diferença entre os atores que cada uma delas congrega e suas finalidades. Neste caso, agrupamos as *organizações representativas de categorias* tais como empresários, profissionais liberais e sindicatos. Compõem este grupo cinco associações de pais, professores e funcionários de creches e escolas, três sindicatos, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais, o dos Trabalhadores no Serviço Público Municipal e um representando o conjunto dos sindicatos existentes no município, três organizações de categorias profissionais, a Associação dos Assistentes Sociais e a Ordem dos Advogados do Brasil e duas Associações Comerciais e Industriais, totalizando 35,13% da representação. O segundo conjunto de organizações que inserimos na categoria *grupos de interesse* reúne as *associações comunitárias* cujas ações, via de regra, estão vinculadas às reivindicações por melhorias, implementação de equipamentos sociais e serviços públicos, ou seja, são organizações que lutam pelo acesso aos bens, serviços e políticas públicas, mas em nome de uma determinada

população geograficamente delimitada. Estas ocuparam 18,91% das vagas destinadas ao segmento não-governamental. Nesta categoria estavam sete organizações, das quais seis eram Associações de Bairro, de Moradores, de Desenvolvimento Comunitário e União de Associação de Moradores e um Clube de Mães. Com exceção deste último, as demais organizações comunitárias estão, via de regra, vinculadas às lutas e reivindicações por equipamentos sociais, serviços públicos e infra estrutura, conforme já mencionamos, para segmentos em áreas delimitadas.

As *ONGs filantrópicas* são definidas por GOHN (1997) como aquelas que executam atividades e prestam serviços de interesse público nas áreas de assistência social, educação, saúde, enfim, programas dirigidos ao atendimento de necessidades sociais da população vulnerabilizada. As *ONGs filantrópicas* ocupavam o segundo lugar no tocante à representação da sociedade civil nos CMDCA's, com 32,43% das vagas. Optamos por subdividir as *ONGs filantrópicas* em *religiosas* e *laicas*, sendo que as primeiras eram em número de sete, ocupando 18,91% da representação e as segundas em número de cinco, com 13,51% das vagas de conselheiros. As ONGs presentes nos CMDCA's eram instituições prestadoras de serviços assistenciais dirigidos para populações vulnerabilizadas, incluindo recuperação de usuários de drogas, albergue e de serviços educacionais, tais como educação especial, educação infantil e profissionalização para adolescentes. São elas: Comunidade Kolping, Centro Terapêutico Vida, Associação Bom Samaritano, Conferência Vicentina, Sociedade de Ação Social da Igreja do Evangelho Quadrangular, Ação Social Paroquial São Luiz Gonzaga e Associação das Damas de Caridade da Igreja Evangélica Luterana, Centro de Educação, Creche, Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais, Conselho de Segurança e a Rede Feminina de Combate ao Câncer, cujas ações de saúde dirigem-se para mulheres.

Nesta categoria estão incluídas instituições laicas e religiosas prestadoras de serviços na área da assistência social, educação, saúde e segurança, portanto, potenciais candidatos a pleitearem recursos públicos para o financiamento de suas ações, cujo alvo são crianças, adolescentes, mulheres, portadores de necessidades especiais, usuários de drogas e população

em geral. Apesar dos problemas ligados às ONGs, tais como o risco de tornarem-se canais para a apropriação de recursos públicos voltados aos interesses de determinados grupos minoritários, há uma série de possibilidades a serem consideradas pois representam espaço organizativo para a sociedade civil, podendo cumprir a tarefa de controladora do processo de gerenciamento da coisa pública.

Além das ONGs de caráter religioso prestadoras de serviços, as quais já citamos, ainda aparecem compondo os CMDCA's quatro *Igrejas*, com 10,81 % de representação. Dentre as quais encontramos as Igrejas Católica, Evangélica de Confissão Luterana, Evangélica Assembléia de Deus e a Aliança Bíblica de Avivamento. Cabe ressaltar que, se associarmos o número de igrejas ao de ONGs com caráter religioso, teremos uma configuração bastante representativa com vinculação religiosa, ou seja, 29,72% do total de 37 conselheiros.

Por último, encontramos apenas uma *ONG cidadã*, o Centro de Defesa dos Direitos Humanos, representando 2,7% das vagas nos CMDCA's do Médio Vale do Itajai. Conforme GOHN (1997), as *ONGs cidadãs* caracterizam-se por suas lutas por direitos, pela militância e pelas ações de politização da sociedade civil, seja através de campanhas educativas ou de denúncia de omissão ou de violação de direitos.

De um lado, a diversidade da representação não-governamental expressa a própria diversidade das organizações que compõem a sociedade civil, dado importante para que os CMDCA's não se tornem reféns de um ou outro grupo garantindo, assim, maior possibilidade de debate face aos diferentes pontos de vista e opiniões, condição para a construção da *esfera pública democrática*. Por outro lado, não podemos deixar de registrar a ausência de *ONGs desenvolvimentistas e ambientalistas* e a baixa incidência de *ONGs cidadãs*, isto é, aquelas que atuam especificamente na defesa de direitos, cujas lutas voltam-se para questões universais e que possuem caráter combativo no tocante à construção da cidadania. É nesta perspectiva que GOHN (1997) as considera como mecanismos de participação, organizadas

em torno dos chamados direitos sociais modernos: direito à qualidade de vida, à felicidade, à não-discriminação, à preservação do meio ambiente etc.; porque buscam combinar os valores individuais com valores coletivos, a racionalidade individual (dada pelos desejos e aspirações das pessoas) com a racionalidade científica (dada pelos estudos e análises técnicas dos problemas em questão); e, finalmente, modernas por se constituírem em espaços coletivos de participação da sociedade civil, a partir de interesses de grupos determinados, tendo como referência movimentos e organizações sociais (GOHN, 1997, p. 64).

As ONGs potencializam as forças sociais e criam um campo de trabalho fora da esfera governamental, voltado para o atendimento de populações vulnerabilizadas, sejam crianças, mulheres, minorias étnicas, segmentos empobrecidos enfim, ultrapassam o âmbito das lutas pelo acesso aos equipamentos urbanos, típica dos movimentos populares reivindicatórios. Portanto, a ausência de tais ONGs demonstra a precária inserção de uma cultura fundada na luta para a construção de utopia social “baseada nos princípios da igualdade, da democracia, da liberdade e agora também do respeito à natureza” (SCHERER-WARREN, 1998, p. 173). Além disso, estas organizações encerram objetivos a serem atingidos a longo prazo e que dizem respeito à construção de uma nova sociedade onde a participação dos sujeitos é vista como relevante.

Como afirma HABERMAS (1997), os atores da sociedade civil que tematizam as situações que emergem do *mundo da vida*, que têm relevância para o conjunto da sociedade e cuja atuação pretende produzir *opinião pública*, consenso e convencimento, são imprescindíveis para a canalização das demandas sociais para o *sistema político*. Todavia, há o predomínio, nos CMDCA, dos *grupos de interesse*, definido por COSTA (1994) como as organizações que representam reivindicações, interesses e necessidades de grupos específicos e de ONGs filantrópicas, dentre estas, predominam as de caráter religioso. Neste caso, os CMDCA podem se constituir como mecanismos legitimadores das práticas políticas hegemônicas. Para FERNANDES (1994), as organizações que mobilizam a dimensão voluntária das atividades dos cidadãos não é novidade, porém, a sua expansão e crescente diversidade e o seu envolvimento na gestão das políticas públicas é que desponta como elemento recente. Sob este prisma, o investimento na mobilização para a constituição de organizações que empreendem lutas de caráter universal e, paralelamente, a qualificação dos

conselheiros será condição essencial para que os CMDCA's não se tornem espaços *feudalizados*, já que o âmbito de ação, o tipo de serviço produzido, o público alvo, os critérios de atendimento ou a categoria representada pelas organizações da sociedade civil presentes nos CMDCA's darão uma configuração específica às agendas dos conselhos, visto que seus mecanismos de seletividade atuarão no reconhecimento, encaminhamento, expressão e negociação das demandas.

Conforme já ressaltamos, a população infanto-juvenil não possui a capacidade jurídica de agregar demandas e constituir suas próprias organizações representativas. Portanto, não está inserida nos espaços de decisão e a expressão e negociação de suas demandas dependerá da capacidade de outros segmentos de assumirem a representação dos interesses e a defesa dos direitos da mesma. Em síntese, os atores sociais que representam a população infanto-juvenil precisam tematizar as situações que emergem do *mundo da vida* a fim de produzir *opinião pública, consenso e convencimento* e, assim, canalizar as demandas para o *sistema político*. Isto implica em compreender os princípios e diretrizes e reconhecer o conjunto de direitos preconizados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente como o fundamento das suas ações, aceitar a tarefa de exercitar a representação, o que pressupõe o debate constante, tanto da realidade da população e da rede de serviços destinados ao atendimento quanto de suas próprias ações e interesses. Aprofundar estes aspectos não constitui nosso objeto por ora, mas, sem dúvida, coloca-se como um projeto a ser empreendido se desejarmos dar prosseguimento à explicitação da dinâmica que está sendo gestada no interior dos CMDCA's.

Os conteúdos oriundos do *mundo da vida* e que causam repercussões nas *biografias particulares* precisam ser tematizados e dramatizados na *esfera pública* a fim de que possam auferir visibilidade e compor o que denominamos de *pré-agenda*. Somente percorrendo esta trajetória, o que implica no enfrentamento dos *sistemas de filtros* inerentes às instituições, é que as demandas da infância e juventude poderão se inserir na *agenda pública* e penetrar nos aparatos do *sistema político*, podendo, então, pleitear respostas políticas, o que não significa

que estas serão dadas e implementadas, posto que os *mecanismos de seletividade* também estão presentes no *sistema político* e continuarão atuantes.

Neste sentido, a agenda dos CMDCA's é organizada pelos conselheiros que representam o aparato administrativo do *sistema político* no âmbito municipal, bem como pelos representantes do conjunto de atores que compõem a *sociedade civil*. No caso específico dos CMDCA's do Médio Vale do Itajai, vimos que os organizadores da agenda representantes do *sistema político* eram, em maior escala, provenientes das áreas de educação, saúde, assistência social e do Poder Legislativo e, em menor proporção, das áreas de planejamento, finanças, agricultura, criança e adolescente, gabinete do executivo, funcionalismo público e universidade. Quanto aos representantes da *sociedade civil*, em maior proporção encontramos as organizações denominadas de *grupos de interesse*, seguidas pelas *ONGs filantrópicas*, *Igrejas* e uma *ONG cidadã*. Esta última, presente em apenas um dos nove CMDCA's pesquisados. Foram estes os atores sociais responsáveis pela organização da agenda dos CMDCA's no período de julho de 1997 e julho de 1999. Evidentemente que este perfil trará implicações para o conteúdo da agenda, imprimindo-lhe a marca da cultura política presente nas áreas e organizações representadas, além da abrangência de seu raio de ação, de seus interesses e formas de lutas. O que podemos afirmar é que, no contexto dos municípios considerados nesta pesquisa, os *grupos de interesse*, juntamente com os representantes do *sistema político*, definiram a agenda dos CMDCA's, a qual será objeto de nossa próxima discussão.

5 – O PERFIL E O CONTEÚDO DA AGENDA DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO MÉDIO VALE DO ITAJAI/SC.

Nos Regimentos Internos dos CMDCA's pesquisados, encontramos a descrição das competências agrupadas em quatro blocos: administrativa, formuladora e normatizadora de políticas sociais, articuladora e a controladora das ações na área da infância, as quais detalharemos em seguida.

Dentre as competências de caráter administrativo encontramos uma série de tarefas que incluem elaborar e aprovar o Regimento Interno, gerenciar os recursos do Fundo para a Infância e Adolescência – FIA, presidir o processo de escolha dos conselheiros não-governamentais e dos Conselhos Tutelares. Para melhor compreensão, as descreveremos:

- elaborar e alterar o Regimento Interno;
- fixar o número de Conselhos Tutelares no município;
- regulamentar, organizar e coordenar o processo de escolha e posse dos Conselhos Tutelares;
- tomar providências para o funcionamento do Conselho Tutelar;
- aprovar o Regimento Interno do Conselho Tutelar;
- providenciar a substituição do Conselheiro Tutelar quando da vacância de cargo e opinar sobre a remuneração;
- captar recursos, gerir o FIA e definir plano de aplicação;
- aprovar o repasse de subvenções para organizações não-governamentais;
- requisitar, do Poder Público, apoio técnico e assessoramento;
- estabelecer programa de capacitação permanente para os servidores públicos e trabalhadores de organizações não governamentais envolvidos na execução da Política de Proteção à Infância;
- emitir Resoluções regulamentando as suas decisões;

- reunir-se ordinariamente e extraordinariamente.

As competências formuladora e normatizadora de políticas sociais estão detalhadas nos Regimentos Internos dos CMDCA's e tratam das seguintes incumbências:

- fixar prioridades para a consecução das ações na área da infância a serem incluídas no Planejamento do Município;
- opinar na formulação das políticas sociais básicas;
- em conjunto com outros órgãos, realizar estudos, eventos e pesquisas na área da infância;
- incentivar e propor programas;
- expedir normas para organização e funcionamento dos serviços criados em consonância com o Estatuto da Criança e do Adolescente;
- registrar os programas de organizações governamentais e não-governamentais de atendimento à criança e ao adolescente;
- propor alteração na estrutura das áreas da administração pública, secretarias e órgãos ligados à promoção, proteção e defesa dos direitos da infância;
- manter registro de atividades, estudos, pesquisas, entre outros, que tenham relação com suas competências.

Com relação à competência articuladora expressa nos Regimento Internos, encontramos as seguintes ações:

- manter comunicação com outros conselhos nas diferentes áreas e esferas, organismos nacionais e internacionais que atuam na promoção e defesa dos direitos da infância;
- proporcionar apoio ao Conselho Tutelar a fim de cumprir suas competências;
- deliberar sobre a criação de consórcios intermunicipais para atendimento regionalizado;
- opinar sobre o orçamento da assistência social, educação, saúde e sobre a criação de espaços para o esporte, lazer e cultura;
- coordenar o Fórum permanente de debates;
- difundir as políticas sociais básicas.

Como competência controladora das ações na área da infância, encontramos nos Regimento Internos, as seguintes incumbências:

- zelar pela execução da política de Proteção à Infância respeitando as peculiaridades das crianças, adolescentes, famílias, grupos de vizinhança, área rural e urbana;
- estabelecer critérios para a fiscalização de tudo quanto possa afetar as suas deliberações;
- acompanhar e controlar a execução das ações;
- cumprir e fazer cumprir toda legislação pertinente à infância;
- encaminhar ao Poder Legislativo irregularidades do Poder Executivo no que se refere às deliberações do conselho.

Para efeitos deste trabalho, sistematizamos as competências dos conselhos municipais em *atividade-meio* e *atividade-fim*. Convencionamos chamar de *atividade-meio* o conjunto de ações de caráter administrativo e burocrático e de *atividade-fim* o conjunto de ações voltadas para a elaboração, controle e fiscalização da política de proteção à infância, incluindo o poder deliberativo. Foram estes os dois primeiros eixos a partir dos quais voltamos nosso olhar para a agenda dos conselhos.

Para realizar a análise proposta rastreamos as 160 atas de reuniões ordinárias e extraordinárias realizadas pelos CMDCAs e listamos todos os assuntos presentes para, em seguida, agruparmos em dois grandes blocos constituídos pelas *atividades-meio*, que totalizaram 591 itens nas atas pesquisadas e pelas *atividades-fim*, que somaram 464 itens. Por conseguinte, as *atividades-meio* denominamos de *agenda administrativa* e as *atividades-fim* subdividimos em *agendas temática, articuladora, decisória e controladora*. Deste processo, resultou o quadro abaixo:

Quadro 5

A agenda dos CMDCA's do Médio Vale do Itajaí/SC. – Atividade-meio e Atividade-fim

Atividade-meio	Frequência (%)			
	Jul./dez. 1997	Jan./dez. 1998	Jan./jul.1999	Total (%)
Agenda administrativa	53,59	58,46	52,82	56,01
Atividade-fim	Frequência (%)			
	Jul./dez. 1997	Jan./dez. 1998	Jan./jul.1999	Total (%)
Agenda temática	27,07	21,81	25,91	23,88
Agenda articuladora	11,04	10,47	13,95	11,56
Agenda decisória	5,52	7,32	3,32	5,87
Agenda controladora	2,76	1,91	3,98	2,65
Total	100	100	100	100

Fonte: Atas das reuniões dos CMDCA's do Médio Vale do Itajaí/SC. realizadas entre julho de 1997 e julho de 1999.

Desta forma, dentre o universo de assuntos abordados pelos CMDCA's no período de julho de 1997 e julho de 1999, identificamos a preponderância daqueles relativos à *atividade-meio*, portanto, a *agenda administrativa* foi a predominante com 56,01% dos temas. Esta tendência repetiu-se nos anos de 1997 (segundo semestre), 1998 e 1999 (primeiro semestre), mantendo-se a *agenda administrativa* proporcionalmente superior às demais. Quanto ao conjunto de ações e discussões que denominamos de *atividade-fim*, representou 43,96% dos assuntos registrados nas atas. Dentre os tópicos que compuseram a *atividade-fim*, situamos a *agenda temática* que ocupou 23,88%, seguida pela *agenda articuladora*, com 11,56% dos registros, a *agenda decisória*, com 5,87% e a *agenda controladora*, com 2,65% do total.

Para aprofundar a compreensão sobre a agenda dos conselhos realizamos, no primeiro momento, a descrição detalhada dos assuntos e, posteriormente, os agrupamos conforme as especificidades encontradas. Procuramos captar o significado dos registros de modo a

compreender a lógica das ações empreendidas pelos CMDCAs e demonstradas nas atas. Como resultado deste exercício, conseguimos visualizar a direção das ações e das discussões realizadas no período pesquisado. Captar este movimento, ou seja, a direção expressa pelas ações e discussões dos conselhos, constitui uma condição para que possamos avaliar em que medida os conselhos estão caminhando para a realização de sua finalidade, isto é, a gestão participativa das políticas públicas ou se estão se transformando em órgãos absorvidos pela burocracia. Desta forma, cada uma das agendas foi reconstruída agrupando-se as ações e discussões que expressaram uma dada direção e que serão abordadas conforme roteiro ora apresentado.

A agenda administrativa compôs-se de:

- a) organização interna;
- b) transferência de responsabilidade;
- c) implantação e funcionamento do Conselho Tutelar;
- d) gestão do Fundo para a Infância e Adolescência.

Na *agenda temática* agrupamos os assuntos por área, sendo elas a *saúde, educação, assistência social, ato infracional, violência, negligência, discriminação e exploração sexual, cultura, esporte e lazer, justiça e habitação*, isto é, as discussões eram pertinentes ao conjunto de políticas setoriais que compõem a Política de Proteção à Infância. Entretanto, nosso intuito não era apenas conhecer a área que se fez presente com maior frequência na agenda dos CMDCAs, mas captar a dimensão expressa pelo modo como os assuntos foram abordados pelos organizadores da agenda. Desta forma, subdividimos as ações em:

- a) reconhecimento da realidade;
- b) denúncia de não oferta ou de oferta irregular de serviços;
- c) transferência de responsabilidade;
- d) proposição de política pública.

Na *agenda articuladora* explicitamos:

- a) o âmbito de realização das ações de articulação;
- b) os parceiros com os quais os CMDCA's se articularam;
- c) os instrumentos utilizados para a articulação;
- d) a finalidade da articulação.

A *agenda decisória* foi composta pelas Resoluções que são os mecanismos através dos quais os conselhos dão forma às suas deliberações. Através delas é possível vislumbrar o modo como os conselhos vivenciam o processo decisório. Com relação aos CMDCA's pesquisados, as Resoluções emitidas foram distribuídas por período, isto é, entre julho e dezembro de 1997, janeiro e dezembro de 1998 e janeiro e julho de 1999 e, posteriormente, explicitamos os conteúdos, relacionando-os com:

- a) a atividade-meio;
- b) a atividade-fim;
- c) a transferência de responsabilidade.

Por último, a *agenda controladora* incluiu todas as ações que expressaram indícios de efetivação do controle social por parte dos CMDCA's, em relação à política de proteção à infância, conforme é de sua competência. Destacaremos:

- a) o tipo de ação;
- b) o destinatário da ação;
- c) a finalidade da ação.

Para melhor visualização, construímos um quadro contendo o roteiro que seguiremos para a apresentação e análise dos dados coletados relativos à reconstrução da agenda dos CMDCA's.

Quadro 6

Agenda dos CMDCA's do Médio Vale do Itajai/SC. – resumo de apresentação

Atividade-meio	
Agenda Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> - Organização interna; - Transferência de responsabilidade; - Implantação e funcionamento do Conselho Tutelar; - Gestão do Fundo para a Infância e Adolescência.
Atividade-fim	
Agenda Temática	<ul style="list-style-type: none"> - Reconhecimento da realidade; - Denúncia de não oferta ou de oferta irregular de serviços; - Transferência de responsabilidade; - Proposição de política pública.
Agenda Articuladora	<ul style="list-style-type: none"> - Âmbito de realização das ações de articulação; - Atores sociais parceiros da articulação; - Instrumentos utilizados para a articulação; - Finalidade da articulação.
Agenda Decisória	<ul style="list-style-type: none"> - Resoluções emitidas no período pesquisado; - Resoluções vinculadas às atividades-fim; - Resoluções vinculadas às atividades-meio; - Resoluções vinculadas à transferência de responsabilidade.
Agenda Controladora	<ul style="list-style-type: none"> - Tipo de ação; - Destinatário da ação; - Finalidade da ação.

Fonte: Atas de reuniões dos CMDCA's do Médio Vale do Itajai realizadas no período entre julho de 1997 e julho de 1999.

Para fins de apresentação e discussão, iniciaremos pelas *atividades-meio*, ou seja, pela *agenda administrativa* e, na seqüência, abordaremos as *atividades-fim*, representadas pelas *agendas temática, articuladora, decisória e controladora*.

5.1 – O PERFIL E O CONTEÚDO DA AGENDA ADMINISTRATIVA

Para reconstruirmos a *agenda administrativa* dos CMDCA's listamos todos os assuntos de caráter burocrático registrados nas atas e os sistematizamos considerando o seu significado. Como resultado, obtivemos as categorias: *organização interna*, *transferência de responsabilidade*, *implantação e funcionamento do Conselho Tutelar* e *gestão do Fundo para a Infância e Adolescência – FIA*, conforme veremos abaixo:

Quadro 7

Conteúdo da Agenda Administrativa dos CMDCA's do Médio Vale do Itajai/SC.

Agenda Administrativa dos CMDCA's	Frequência (%)		
	Jul./dez. 1997	Jan./dez. 1998	Jan./jul. 1999
Organização interna	58,75	54,91	68,54
Transferência de responsabilidade	19,58	11,34	8,17
Implantação e funcionamento do Conselho Tutelar	11,34	11,64	12,57
Gestão do Fundo para a Infância e Adolescência	10,30	22,08	10,69
Total	100	100	100

Fonte: Atas de reuniões dos CMDCA's do Médio Vale de Itajai realizadas no período entre julho de 1997 e julho de 1999.

Os dados mostraram que a temática presente em maior proporção na agenda dos CMDCA's, no período de julho a dezembro de 1997, compôs-se de discussões e ações vinculadas à *organização interna*, com 58,75% dos temas, seguida pela *transferência de responsabilidade*, com 19,58%, *implantação e funcionamento do Conselho Tutelar*, com 11,34% e *gestão do FIA*, com 10,3% dos assuntos registrados nas atas. No período de janeiro a

dezembro de 1998 observamos uma variação na ordem de importância dos temas debatidos pelos CMDCA's, embora a *organização interna* permanecesse ocupando maior espaço, com 54,91% dos assuntos, seguida pela *gestão do FIA*, com 22,08%, *implantação e funcionamento do Conselho Tutelar*, com 11,64% e *transferência de responsabilidade*, 11,34% dos registros. O ano de 1998 foi, sem dúvida, palco de dificuldades e de busca de recursos para o FIA. Já no período de janeiro a julho de 1999 também ocorreram algumas inversões quanto à ocupação de espaço na *agenda administrativa*, embora persistiu com destaque a *organização interna*, com 68,54% dos temas, seguida pela *implantação e funcionamento do Conselho Tutelar*, com 12,57%, *gestão do FIA*, com 10,69% e, por último, ações de *transferência de responsabilidade*, que ocupou 8,17% da *agenda administrativa*. Consideramos importante registrar a persistência das ações de *transferência de responsabilidade*, embora em dimensão decrescente, mas com contornos diferenciados, ou seja, foi-nos possível constatar que, inicialmente, estas ações referiam-se à transferência de responsabilidade do Executivo Municipal no que diz respeito à dotação de infra estrutura para os Conselhos Tutelares e dos próprios Conselhos Tutelares e, posteriormente, passou a incluir ações de substituição de políticas públicas. Em seguida, faremos a descrição do conteúdo de cada uma das categorias acima citadas.

5.1.1 – A organização interna

Na categoria *organização interna*, incluímos as ações e discussões pertinentes à *rotina burocrática, reivindicação de infra estrutura, capacitação dos CMDCA's* entre outros. Neste sentido, as ações empreendidas relativas à rotina burocrática tiveram por objetivo: discutir e aprovar edital para assembleia de ONGs; substituir conselheiros representantes governamentais e de ONGs; criar logomarca para o CMDCA; aprovar modelo de carteira de identificação para conselheiros; elaborar calendário de reuniões; introduzir livro para protocolar a entrega dos convites para as reuniões; empossar conselheiros; eleger e substituir membros da diretoria; instalar comissões permanentes e temporárias; relatar os trabalhos das

comissões especiais; discutir e aprovar plano de ação, planejamento de metas e avaliação das ações; convidar os suplentes para participarem das reuniões; justificar ausência de conselheiros nas reuniões; realizar assembléia de escolha de representantes de ONGs; ler e aprovar atas; ler correspondências recebidas e informar sobre correspondências expedidas; discutir *assuntos de interesse geral, assuntos diversos, assuntos gerais e acontecimentos internos*.

Podemos afirmar que os assuntos expressaram as competências administrativas que, de fato, são imprescindíveis para a *organização interna* dos conselhos. Exceto o último bloco, presente em quatro atas, cujos significados não foram explicitados e que indicam, em certa medida, a prática do segredo. Em dois dos CMDCAs pesquisados a rotina burocrática de leitura e aprovação de atas, bem como informes sobre as correspondências recebidas e expedidas não foi encontrada. Em apenas um conselho encontramos todas as atas organizadas conforme padrão: leitura, discussão e aprovação da ata da reunião anterior, justificativa de ausências, apresentação e discussão da ordem do dia, relato de comissões, espaço para expressão dos Conselhos Tutelares, assuntos da diretoria, assuntos da assessoria técnica e encerramento, expressando que as reuniões eram planejadas de modo a contemplar etapas que demonstraram uma sistematicidade e continuidade das ações. Ao contrário das demais atas, cujas pautas expressavam muito mais as emergências postas aos conselhos.

Consideramos também como *organização interna* as discussões e ações referentes à *reivindicação de infra estrutura* que, embora contemplada nos Regimentos Internos, demonstrou ser precária, exceto em um dos conselhos, que contava, efetivamente, com assessoria técnica e apoio administrativo fornecido pelo Executivo Municipal. Neste aspecto, identificamos as seguintes reivindicações: providenciar material para divulgação do conselho; buscar assessoria para a elaboração do plano municipal de atenção à infância e adolescência; comunicar a alteração de técnico para atuar na assessoria ao conselho; adquirir móveis para a equipe de assessoria e providenciar chave para acesso ao prédio da Prefeitura.

No que tange à *organização interna*, localizamos assuntos nas atas que tratavam da *capacitação dos CMDCA's*, expressas em iniciativas de estudos realizados durante as reuniões ordinárias, além de reuniões extraordinárias que foram promovidas somente para este fim. Em um dos municípios o conselho realizou uma série de reuniões para estudo do Estatuto da Criança e do Adolescente e que culminou com a agilização do processo de instalação do Conselho Tutelar. Há também informes sobre o recebimento de convites para cursos, seminários e palestras, há registro da socialização de conhecimentos adquiridos em eventos de capacitação, distribuição de exemplares e estudo do Estatuto da Criança e do Adolescente, estudo do Regimento Interno e das competências do CMDCA e da regulamentação do FIA com os conselheiros recém empossados, demonstrando a preocupação com a qualificação dos mesmos. Nas agendas de dois dos CMDCA's pesquisados não havia qualquer referência à capacitação, sequer informando o recebimento de convites para seminários, encontros, conferências e palestras. Consideramos que a capacitação contribui para a *organização interna* dos conselhos na medida em que possibilita aprofundar a compreensão e, conseqüentemente, o desenvolvimento de suas competências.

Por último, na *agenda administrativa* situamos ainda ações que expressaram a dinâmica interna dos conselhos e que referiam-se a: comemorar aniversários dos conselheiros; organizar confraternização de final de ano; criar cartão de natal; prestar homenagens; debater conflitos entre CMDCA e Conselho Tutelar; realizar orações/reflexões e, ainda, solicitar apoio para candidatura de conselheiro para o Conselho de Segurança.

5.1.2 – Transferência de responsabilidade

Dentre os assuntos que ocuparam a pauta das reuniões dos conselhos encontramos uma parcela deles indicando que houve a *transferência de responsabilidade* do Conselho Tutelar, do Executivo Municipal e do Poder Judiciário. Incluímos, nesta categoria, ações assumidas

pelos CMDCAs e que não eram de sua competência. O primeiro conjunto de ações que expressaram a *transferência de responsabilidade* referia-se à organização interna dos Conselhos Tutelares, a exemplo de: debater problemas de relacionamento pessoal entre conselheiros tutelares; aprovar crachá e colete para identificação; organizar escala de plantão e organizar calendário de férias ou recesso.

Neste caso, os dados explicitaram que, em alguns momentos, os CMDCA assumiram a responsabilidade pela *organização interna* dos Conselhos Tutelares, como se entre eles existisse uma relação de subordinação. Os CMDCA devem conhecer a rotina de trabalho e tomar providências quando o Conselho Tutelar não cumpre as competências descritas no artigo 136, incisos I a XI, da Lei 8.069/90. De fato, encontramos iniciativas dos Conselhos Tutelares comunicando as suas ações, tais como: comunicar a eleição e troca de presidente; relatar visita a outro município para conhecer programas de atendimento e troca de experiências; comunicar a instalação do SIPIA²⁰; informar sobre a participação dos conselheiros em *blitz* com a Polícia Militar; comunicar mudança de endereço e comunicar a unificação dos relatórios mensais²¹.

O Conselho Tutelar é órgão colegiado, regido por um Regimento Interno aprovado pelo CMDCA e tem autonomia para organizar sua rotina de trabalho. O artigo 131 do Estatuto da Criança e do Adolescente define-o como “órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente” (Lei 8.069/90). Estabelece ainda, no artigo 132, que deverá existir, no mínimo, um Conselho Tutelar em cada município, que disporá em seu orçamento de recursos para o funcionamento bem como para a remuneração dos Conselheiros quando assim for definido em Lei Municipal. Enquanto mecanismo de proteção à infância, o Conselho Tutelar

²⁰ SIPIA – Sistema de Informação para a Infância e Adolescência.

²¹ Refere-se ao município de Blumenau que possui dois Conselhos Tutelares.

deve sofrer a fiscalização do CMDCA, mas a revisão de suas decisões compete à autoridade judiciária, conforme artigo 137 da mesma Lei.

O segundo conjunto de ações que denominamos de *transferência de responsabilidade* envolveu o Poder Executivo Municipal, ou seja, os Conselhos Tutelares encaminharam para os CMDCA suas *reivindicações por infra estrutura, condições de trabalho* e também *reclames de direitos trabalhistas*. Neste caso, as reivindicações dos Conselhos Tutelares referiam-se a: solicitar telefone celular, veículo, computador, fax, gravador, arquivo, móveis, motorista e espaço físico; denunciar a precariedade do veículo do conselho e a demora no conserto do mesmo; relatar problemas com motorista; solicitar nova sede para a transferência do Conselho Tutelar, recursos para despesas de rotina e capacitação, o pagamento de 13º salário, pedido de licença temporária e de licença maternidade e aumento salarial; definir remuneração mensal, carga horária dos conselheiros; exonerar/demitir e cassar o mandato de conselheiro; propor atuação voluntária de conselheiro para suprir necessidade de motorista para o Conselho Tutelar e emprestar computador do CMDCA para uso de equipe técnica que executa programa destinado à infância.

O terceiro conjunto de ações que identificamos como *transferência de responsabilidade* envolveu o Poder Judiciário pois encontramos a solicitação de empréstimo do carro para o uso do Comissariado da Infância e Juventude.

Os registros evidenciaram que os CMDCA têm sido vistos como órgãos responsáveis pelos Conselhos Tutelares, confundidos inclusive com o órgão empregador, pois para eles foram canalizadas todas as demandas por infra estrutura, tais como carro, telefone, espaço físico, fax, computador, enfim, reivindicações pertinentes às condições objetivas necessárias ao funcionamento dos referidos conselhos. Neste caso, ficou evidenciado que a responsabilidade do Poder Público Municipal confundiu-se com a responsabilidade dos CMDCA, que é de coordenar o processo de escolha dos Conselhos Tutelares e tomar providências para a sua implantação. Entretanto, equipar ou fornecer condições de trabalho

competem ao Executivo Municipal, órgão responsável pela execução das políticas públicas. Todas as necessidades de infra estrutura, de capacitação bem como o contrato de trabalho dos Conselheiros Tutelares devem ser debatidas entre o órgão responsável pela execução da política no âmbito municipal e o CMDCA. Entretanto, encontramos nas atas registros dos conselhos deliberando inclusive sobre questões que fogem a sua alçada, tais como as questões trabalhistas. Férias, licença maternidade, licença para tratamento de saúde, pagamento de salário e de 13º salário competem ao executivo municipal, bem como providenciar recursos para tal. O contrato de trabalho do Conselho Tutelar, por serem os conselheiros escolhidos pela comunidade para um mandato de três anos, provocou uma série de dúvidas quanto ao tipo de contrato e os direitos trabalhistas já que estes são contratados pela Prefeitura, mas não se transformam em servidores públicos. No entanto, os debates na área já foram aprofundados e existem mecanismos legais para que os conselheiros sejam contratados como qualquer trabalhador, protegidos pela legislação trabalhista e sem os riscos de efetivação no Serviço Público Municipal, grande receio presente no início do processo de implantação dos Conselhos Tutelares, mas que já não se justifica na atualidade.

Diante deste quadro, causa-nos preocupação, não só o fato de estar ocorrendo *transferência de responsabilidade* do Poder Executivo Municipal, do Poder Judiciário bem como dos Conselhos Tutelares para os CMDCA's, mas também os conflitos que poderão surgir na medida em que estes *legislam fora da sua competência* e em *desacordo com a Legislação Trabalhista* definindo, por exemplo, licença maternidade de 30 e 45 dias, férias sem remuneração, pagamento de hora extra com regras próprias, quando na verdade a natureza do cargo de Conselheiro Tutelar já inclui o plantão no período noturno e em feriados e finais de semana, não havendo a necessidade de remuneração extraordinária. É imperioso reverter esta situação sob pena de termos CMDCA's burocratizados e responsabilizados por incumbências que são canalizadas equivocadamente pois competem ao executivo municipal, relegando suas competências a segundo plano, além das implicações legais que futuramente poderão surgir.

Queremos ressaltar que os CMDCA's devem se inserir e participar efetivamente das negociações com vistas à garantia de condições de trabalho e de infra estrutura para a instalação dos Conselhos Tutelares ou de todo e qualquer serviço prestado à infância e adolescência, pois estes constituem mecanismos imprescindíveis para a garantia dos direitos enunciados na Lei 8.069/90. Entretanto, os dados presentes nas atas não apontam em direção ao debate e à negociação, mas indicam que os CMDCA's foram tratados e tomaram iniciativas que os caracterizaram como órgão executivo, responsável pela gestão de recursos humanos e, inclusive, como proprietário de equipamentos que são solicitados por outros órgãos.

5.1.3 - Implantação e funcionamento do Conselho Tutelar

No rol de assuntos que compuseram a *agenda administrativa* encontramos uma gama deles que explicitaram a competência do CMDCA pela tomada de providências para a *implantação e funcionamento do Conselho Tutelar*. Neste caso, estiveram nas pautas das reuniões as discussões cujos objetivos eram: propor alteração de requisitos para ser Conselheiro Tutelar; discutir o processo de escolha, aprovar edital e Regimento Interno; tomar providências para implantar o Conselho Tutelar e providenciar infra estrutura para seu funcionamento (veículo, sala, telefone); inserir o Conselho Tutelar nas reuniões do CMDCA; capacitar e organizar cartilha para uso dos conselheiros; divulgar e resgatar a imagem do Conselho Tutelar perante a comunidade; informar sobre programas de atendimento e recursos existentes no município e definir recursos (do FIA) para a participação em eventos de capacitação.

Algumas destas ações são recorrentes na agenda dos CMDCA's pois a cada três anos repete-se a escolha dos Conselhos Tutelares, exigindo a tomada de providências imanentes ao processo, além da preocupação com a capacitação permanente dos conselheiros.

5.1.4 – Gestão do Fundo para a Infância e Adolescência

Outro conjunto de demandas presentes na *agenda administrativa* dos CMDCAs refere-se à *gestão do FIA*, que encerra a preocupação dos conselhos com o financiamento das ações. Nesta perspectiva, as discussões estiveram voltadas, basicamente, para denunciar a *insuficiência de recursos*, para propor ações de *captação de recursos* e para a *administração de recursos* disponíveis.

A *insuficiência de recursos* no FIA foi evidenciada pelas discussões destacadas nas atas e cujas finalidades eram: cancelar publicação sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente em jornal por falta de recursos financeiros; informar sobre a queda na receita do município e conseqüente corte nos gastos públicos, sobre a irregularidade no repasse de recursos municipais, sobre o não repasse de recursos da saúde e do convênio com municípios da AMMVI²², quanto à ausência de recursos para financiar jornal comemorativo ao mês da criança e sobre o repasse de recursos abaixo do percentual definido em lei municipal e, ainda, suspender a aquisição de equipamentos por falta de recursos no FIA.

As ações que indicaram a preocupação em *captar recursos* foram dirigidas tanto ao Poder Público quanto às empresas privadas e ficaram patentes através das sugestões de: propor o aumento do percentual no orçamento público destinado ao FIA e realizar campanhas, junto às empresas privadas, para arrecadar recursos.

Quanto às ações e discussões que expressaram a disponibilidade e a *administração de recursos* encontramos informes do repasse de várias fontes, bem como registros que demonstraram que houve a administração dos mesmos. Para ilustrar, relacionamos: renovar e cancelar convênios; aprovar a movimentação financeira, a proposta orçamentária para 1998 e

²² Refere-se ao consórcio entre os municípios do Médio Vale do Itajai para uso de vagas no Centro de Internação Provisória, programa da Secretaria Municipal da Criança e do Adolescente de Blumenau destinado ao atendimento de adolescentes autores de atos infracionais.

1999, per capita para financiamento de programas, repasse de subvenções para ONGs e aquisição de móveis, micro computador e veículo com recursos do FIA; apresentar plano de aplicação do FIA; definir recursos para capacitação; informar a doação realizada por empresa privada, as fontes de arrecadação (multas de trânsito e orçamento municipal) e aplicação do FIA (capacitação de conselheiros, medicação e consultas médicas para crianças carentes e pagamento de salário do Conselho Tutelar) e o percentual do orçamento público a ser repassado ao fundo; comunicar o repasse de recursos da Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania referente a convênio, a disponibilidade de recursos do Fundo Estadual para a realização de conferência regional e gastos realizados sem autorização prévia do CMDCA; realizar levantamento de empresas que fizeram doações; analisar custos de programas financiados pelo FIA e registrar a solicitação de recursos por parte de ONGs para financiamento de programas.

É importante registrar que em dois conselhos não houve qualquer referência ao FIA durante o período da pesquisa e num terceiro aparece a preocupação em regulamentá-lo, o que nos leva a concluir que dos nove municípios pesquisados, três não dispunham do Fundo regulamentado ou ativado, ou seja, existem conselhos responsáveis pela formulação e controle da política de proteção à infância, mas desprovidos de recursos financeiros. Por outro lado, nos municípios em que existiam os FIAs, os conselhos demonstraram preocupação em arrecadar recursos já que a ausência destes representa o ponto de estrangulamento para a efetivação de suas competências. As denúncias de repasse de recursos inferior ao estabelecido no orçamento municipal e de não repasse destes apareceram com insistência, sobretudo no ano de 1998. Cabe lembrar que não há repasse dos Fundos Estadual e Nacional para os municípios, a não ser via convênio para o financiamento de programas determinados, como é o caso dos Programas Sócio Educativos e da realização de eventos, como as conferências, conforme documentado nas atas. Há também uma grande polêmica acerca de qual é a competência do FIA. Os dados acima demonstraram que os recursos foram pulverizados entre uma série de ações, desde a capacitação, pagamento de salário de Conselho Tutelar até o pagamento de serviços como os da área da saúde, sob a expressão para *crianças carentes*. Embora a política de saúde componha a política de proteção à infância, não compete ao FIA

arcar com os gastos nesta área, que possui financiamento específico. Além do mais, ficou caracterizada a não oferta de tais serviços na rede pública de saúde e, para aqueles que não podem comprá-los no mercado, resta o pagamento via Fundo da Infância. Este representa, ainda, a possibilidade das ONGs, em especial as filantrópicas, terem acesso aos recursos públicos para financiamento de programas e serviços sociais. Em especial, quando os programas e serviços ofertados têm como público alvo as crianças e adolescentes. Nesta caso, a fonte de financiamento passa a ser definida pelo público alvo e não pela especificidade do serviço prestado. Este desvio poderá implicar no estabelecimento de uma competição por recursos financeiros entre os CMDCA's e os demais conselhos setoriais, além de favorecer o paralelismo de ações e a duplicidade de financiamento de programas, especialmente, daqueles desenvolvidos por ONGs filantrópicas que ofertam serviços de educação infantil, assistência social entre outros. Face ao exposto, acreditamos que o debate sobre a competência financiadora do FIA precisa ser aprofundada, pois defini-lo como *financiador de ações na área da infância* não basta para clarificar sua competência. E, neste *vazio*, emergem práticas que não apontam para a efetivação dos direitos legalmente instituídos.

Defendemos que os recursos do FIA devem ser prioritariamente canalizados para o financiamento de campanhas informativas e ações de divulgação dos direitos da criança e do adolescente, para a capacitação permanente dos conselheiros municipais, dos conselheiros tutelares, bem como dos profissionais que atuam na prestação de serviços à população infanto-juvenil com vistas à garantia da prioridade absoluta e do respeito aos seus direitos, para a realização de estudos que subsidiem o exercício do controle social, além de ações permanentes de articulação entre as diferentes organizações responsáveis pela política de proteção à infância.

Em resumo, o perfil e o conteúdo da *agenda administrativa* dos CMDCA's do Médio Vale do Itajai, construída pelos organizadores que atuaram no período de julho de 1997 e julho de 1999, demonstrou que:

- a) houve investimento em ações e debates que responderam à necessidade de *organização interna*, imprescindível para garantir a sua efetivação enquanto espaço de explicitação das demandas provenientes do mundo da vida do segmento infanto-juvenil. Ressaltamos que a *organização interna* ocupou 58,75% da *agenda administrativa* em 1997, 54,91% em 1998 e 68,54% em 1999;
- b) os CMDCA's empreenderam ações para garantir a *implantação e funcionamento dos Conselhos Tutelares*, mecanismos destinados ao atendimento das denúncias de ameaça ou violação dos direitos enunciados no Estatuto da Criança e do Adolescente. A *implantação e funcionamento dos Conselhos Tutelares* ocupou 11,34% da *agenda administrativa* em 1997, 11,64% em 1998 e 12,57% em 1999;
- c) no tocante à *gestão do FIA*, os CMDCA's envolveram-se com a busca e com o gerenciamento dos recursos, além de terem se deparado com graves dificuldades face à *insuficiência de recursos*, bem como à própria indefinição acerca das ações que devem ser financiadas, inclusive substituindo ações de políticas públicas. A *gestão do FIA* ocupou 10,3% da *agenda administrativa* em 1997, 22,08% em 1998 e 10,69% em 1999;
- d) no decorrer do processo de implantação do sistema de garantias e proteção à infância, vêm ocorrendo *transferência de responsabilidade* de várias esferas para os CMDCA's, fazendo-os ocuparem-se com ações de caráter executivo e desviarem-se de sua *atividade-fim*, a formulação e o controle da política de proteção à infância. A *transferência de responsabilidade* ocupou 19,58% da *agenda administrativa* em 1997, 11,34% em 1998 e 8,17% em 1999.

Vencida a discussão sobre a *agenda administrativa*, colocaremos em debate a *agenda temática* dos CMDCA's.

5.2 – O PERFIL E O CONTEÚDO DA AGENDA TEMÁTICA

A *agenda temática*, que representou a maior parte das *atividades-fim* dos CMDCA's, compõe-se das ações e discussões voltadas para a formulação da política de proteção à infância. Nesta perspectiva, mapeamos todos os registros que faziam referência às políticas sociais, dentre elas encontramos as políticas de *assistência social*, com 25,79% da *agenda temática*, de *educação*, com 22,61%, de *saúde*, com 19,84 %, de *cultura, esporte e lazer*, com 6,34% e de *habitação*, com 0,39%. Além destes, detectamos o sistema de *justiça*, com 1,58% da *agenda temática* e dois conjuntos de fenômenos significativos que atingem a infância e a adolescência: o *ato infracional* praticado por adolescentes, ocupando 14,68% da agenda e a *violência, exploração sexual, negligência e discriminação contra crianças e adolescentes*, com 8,73% do total de assuntos presentes nas atas pesquisadas.

Os dados dispostos no Quadro 8 mostraram que a temática da *assistência social*, da *educação* e da *saúde* tiveram maior recorrência no cotidiano dos conselhos. Outra temática recorrente refere-se à prática do *ato infracional* por adolescentes, seguido pelo fenômeno da *violência* em suas diferentes expressões. Contraditoriamente, o debate em torno do esporte, da cultura e do lazer, grandes aliados no combate à violência, seja ela praticada ou sofrida pela população de crianças e de adolescentes, tiveram participação restrita na pauta das reuniões. Os registros relativos à *justiça* e à *habitação* mostraram-se ainda menos visíveis.

Para maior visibilidade, tivemos a preocupação de agrupar as temáticas considerando a proporção em que apareceram na agenda durante os períodos de 1997, 1998 e 1999, demonstrados no quadro abaixo:

Quadro 8

Perfil da Agenda Temática dos CMDCA's do Médio Vale do Itajai/SC.

Agenda Temática dos CMDCA's				
Distribuição por área e período	Frequência (n.º)			
	Jul./dez. 1997	Jan./dez. 1998	Jan./jul. 1999	Total N.º - %
Assistência Social	12	33	20	65 25,79
Educação	12	27	18	57 22,61
Saúde	09	23	18	50 19,84
Ato Infracional	07	22	08	37 14,68
Violência, exploração sexual, negligência e discriminação	01	14	07	22 8,73
Cultura, esporte e lazer	07	03	06	16 6,34
Justiça	01	02	01	04 1,58
Habitação	-	01	-	01 0,39
Total	49	125	78	252 (100)

Fonte: atas de reuniões dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente do Médio Vale do Itajai no período de julho de 1997 a julho de 1999.

Não nos restringimos a identificar a frequência com que foram tratados os temas e as ações que compuseram a *agenda temática*, mas procuramos apreender o seu sentido, o que nos levou a percebê-los sob diferentes dimensões, ou seja, há registros indicando que os CMDCA's ocuparam-se com o *reconhecimento da realidade*, com a *denúncia de não oferta ou de oferta irregular de serviços*, com a realização de ações que expressaram a *transferência de responsabilidade* e com ações de caráter propositivo, que denominamos de *proposição de política pública*, conforme o quadro que segue:

Quadro 9

Conteúdo da Agenda Temática dos CMDCA's do Médio Vale do Itajai/SC.

ÁREA	Conteúdo da Agenda Temática							
	Frequência (n.º - %)							
	Reconhecimento da realidade		Denúncia de não oferta ou oferta irregular de serviços		Transferência de responsabilidade		Proposição de política pública	
N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%	
Assistência Social	22	33,84	14	21,53	19	29,23	10	15,38
Educação	27	47,36	13	22,8	07	12,28	10	17,54
Saúde	12	24,	10	20,	22	44,	06	12,
Ato Infracional	24	66,66	03	8,33	06	16,66	03	8,33
Violência, exploração sexual, negligência e discriminação	09	40,9	02	9,	-	-	11	50,
Cultura, esporte e lazer	-	-	-	-	13	81,25	03	18,75
Justiça	01	25,	03	75,	-	-	-	-
Habitação	01	100,	-	-	-	-	-	-

Fonte: Atas das reuniões dos CMDCA's do Médio Vale do Itajai/SC. realizadas entre julho de 1997 e julho de 1999.

A assistência social esteve presente na *agenda temática* de sete dos nove CMDCA's pesquisados. Neste campo, os assuntos que ganharam visibilidade nas pautas dos conselhos eram relacionados, por ordem de importância, com o *reconhecimento da realidade*, totalizando 33,84% dos itens localizados nas atas, com a *transferência de responsabilidade*, que ocupou 29,23% dos assuntos elencados, com a *denúncia de não oferta ou de oferta irregular de serviços*, com 21,53% e, por último, com a *proposição de política pública* expressa por 15,38%.

A área da *educação* ocupou o segundo lugar na *agenda temática* e as demandas eram inerentes à educação infantil²³, ensino fundamental²⁴, educação profissional²⁵ e educação especial²⁶. As temáticas presentes na agenda dos CMDCAs indicaram, em ordem de importância, ações que caracterizamos como *reconhecimento da realidade*, com 38,59% dos registros relativos à área, *proposição de política pública*, com 26,31% dos assuntos abordados, *denúncia de não oferta ou de oferta irregular de serviços*, com o total de 22,8% e *transferência de responsabilidade*, com 12,28%. As assuntos pertinentes à educação foram localizados nas atas de cinco CMDCAs.

A área da *saúde* esteve presente nas pautas de sete CMDCAs e as demandas a ela associada indicaram que os conselhos realizaram ações de *transferência de responsabilidade*, com 44% dos itens levantados, ações que apontaram para a preocupação com o *reconhecimento da realidade*, com 24% dos temas, com a *denúncia de não oferta ou de oferta irregular de serviços*, representado por 20% e com a *proposição de política pública*, perfazendo 12% dos assuntos abordados.

A prática do *ato infracional* por adolescentes foi abordada por seis conselhos e também expressou o *reconhecimento da realidade*, com 56,75% dos assuntos, a *proposição de política pública*, com 18,91%, a *transferência de responsabilidade*, com 16,21% dos temas tratados e 8,1% relativos à *denúncia de não oferta ou de oferta irregular de serviços*.

²³ A educação infantil está definida na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, no artigo 29, como a “primeira etapa da educação básica, tem por finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade”.

²⁴ O Ensino Fundamental, conforme artigo 32 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, tem “por objetivo a formação básica do cidadão” e realiza-se num ciclo com duração mínima de oito anos, correspondendo ao período de 1ª a 8ª série.

²⁵ A Lei de Diretrizes e Bases da Educação refere-se à Educação Profissional, no artigo 39, como o processo que “conduz ao permanente desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva” e que “será desenvolvida em articulação com o ensino regular ou por diferentes estratégias de educação continuada, em instituições especializadas ou no ambiente de trabalho”, conforme artigo 40.

²⁶ A Educação Especial é definida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação, no artigo 58, como “a modalidade de educação escolar, oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, para educandos portadores de necessidades especiais”.

Também ganhou destaque na *agenda temática* de cinco conselhos a *violência, negligência, exploração sexual e discriminação contra crianças e adolescentes*. Nesta área, as discussões giraram em torno da *proposição de política pública*, com 50% das discussões, do *reconhecimento da realidade*, com 40,9% e da *denúncia de não oferta ou de oferta irregular de serviços*, com 9% dos itens identificados. Consideramos importante salientar que em quatro dos conselhos que tematizaram este conjunto de demandas, havia referência ao Fórum Catarinense pelo Fim da Violência e Exploração Sexual Infanto-Juvenil, reforçando a importância da existência dos fóruns enquanto espaços de discussão, de mobilização e de formação de opinião pública, imprescindível para dar visibilidade às demandas emanadas da população infanto-juvenil.

A *cultura, o esporte e o lazer* foram tematizados por três conselhos dos nove pesquisados e os registros referiam-se à *transferência de responsabilidade*, 81,25% dos temas abordados e 18,75% apontavam para a possibilidade de *proposição de política pública*.

A *agenda temática* contemplou ainda, nas atas de dois conselhos, registros que demonstraram a *denúncia de não oferta ou de oferta irregular de serviços* na área da *Justiça*, perfazendo 75% dos temas e o *reconhecimento da realidade*, com 25% dos registros. Na ata de um conselho encontramos a *habitação*, citada uma única vez sob a forma de *reconhecimento da realidade*.

Para aprofundar a compreensão sobre o conteúdo da *agenda temática* trataremos de explicitar detalhadamente os registros mapeados nas atas que nos levaram a caracterizar as ações e discussões conforme as categorias descritas acima, isto é, *denúncia de não oferta ou de oferta irregular de serviços, transferência de responsabilidade, reconhecimento da realidade e proposição de política pública*.

5.2.1 – Denúncia de não oferta ou de oferta irregular de serviços

A *denúncia de não oferta ou de oferta irregular de serviços* fez-se presente nas atas dos conselhos e eram relativas à *assistência social, educação, saúde, violência, exploração sexual, negligência e discriminação, justiça* e ao *ato infracional*.

Dentre os temas que expressaram *denúncia de não oferta ou de oferta irregular de serviços* pertinentes à assistência social encontramos: informar a ausência de infra estrutura para atendimento de crianças e adolescentes na rua, a ausência de profissional para atuar no programa de assistência jurídica, a falta de programa de abrigo para crianças e de alojamento para famílias; registrar a necessidade de vagas em abrigo e albergue durante períodos de festas, feriados de fim de ano, a precariedade no atendimento de famílias com dificuldades financeiras e a falta de recursos para custeio de passagens de ônibus para a população atendida nos Conselhos Tutelares.

As ações e discussões que indicaram que os CMDCA's ocuparam-se com a *denúncia de não oferta ou de oferta irregular de serviços* na educação referem-se, em primeiro lugar, à educação infantil, seguida pelo ensino fundamental, educação profissional e pela educação especial, como poderemos observar através dos relatos que tinham por finalidade: informar a ausência de infra estrutura em creche, a falta de vagas em creche e a perspectiva de extinção das creches domiciliares e a conseqüente agudização do problema; registrar a decisão do Conselho Tutelar de requisitar vagas em creche na rede pública ou o pagamento, por parte do município, de vaga em creche na rede privada; comunicar a superlotação em escola municipal motivada pelo grande número de alunos provenientes de município vizinho; denunciar creches domiciliares descredenciadas que permanecem atendendo; tomar conhecimento de "aulas inadequadas", da suspeita de maus tratos contra alunos e da situação financeira precária da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais, ocasionando o envolvimento dos alunos na arrecadação de recursos para a manutenção da educação especial; registrar a deficiência no

atendimento às crianças com dificuldade de aprendizagem, a ausência de segurança na escola e a necessidade de reivindicar abrigo de ônibus e, por último, indicar a ausência de programa para profissionalização de adolescentes.

Os CMDCA também empreenderam ações e discussões que demonstraram a *denúncia de não oferta ou de oferta irregular de serviços* na área da saúde, expressas pelas questões cujos objetivos eram: informar a carência de profissionais qualificados para o tratamento de adolescentes drogaditos, de medicação e de consultas com oftalmologista, a ausência de programa para combate à desnutrição infantil e de planejamento familiar, bem como informar a necessidade de implantar programa de psicologia e de psiquiatria; registrar a não ocorrência de oficinas terapêuticas em hospital psiquiátrico; apresentar programa, dados estatísticos e deficiências na área da saúde mental; comunicar a dificuldade para internação de criança e de adolescente em hospital público e a incompatibilidade entre os horários de atendimento nas instituições públicas e as necessidades da população usuária.

A *denúncia da não oferta ou da oferta irregular de serviços* relativa à prática do *ato infracional* evidenciou-se através de registros que trataram de: informar a ausência de programas para executar as medidas sócio educativas e questionar o cumprimento de dispositivos legais em programa de internação para adolescentes privados de liberdade.

A *denúncia de não oferta ou de oferta irregular de serviços* no tocante à *violência, negligência, exploração sexual e discriminação contra crianças e adolescentes* foi constatada pela presença, nas atas, de iniciativas que visaram: informar o procedimento tomado pelo Conselho Tutelar quanto a denúncia de negação de atendimento em ONG para uma criança soropositiva; registrar a não realização de campanha de combate à violência e à exploração sexual planejada pelo CMDCA e a ausência de programa para atendimento de vítimas de violência.

A *demência de não oferta ou de oferta irregular de serviços* na área da *Justiça* contemplou o registro, por parte dos Conselhos Tutelares, da morosidade do Ministério Público e do Poder Judiciário no encaminhamento das ações legais que envolvem crianças e adolescentes, tais como suspensão ou destituição de pátrio poder, denúncias de violência ou de omissão entre outros e do abuso de poder por parte do Comissariado da Infância e Juventude. Neste caso, o abuso de poder não foi detalhado, mas apenas citado.

5.2.2 – Transferência de responsabilidade

A *transferência de responsabilidade* ficou evidenciada através dos registros encontrados nas atas e que deixaram transparecer que os CMDCA's empreenderam ações de substituição de políticas públicas, ou seja, assumiram responsabilidades que ultrapassaram a competência de formulador e controlador de políticas públicas. Este fenômeno foi localizado nas áreas da *saúde, educação, assistência social, ato infracional, cultura, esporte e lazer e ato infracional*, conforme abordaremos em seguida.

A *transferência de responsabilidade* de ações da *saúde* foi apontada pelos dados que indicaram que os CMDCA's tomaram providências para: pagar consulta, internação psiquiátrica e serviço de psicologia com recursos do FIA; substituir psicólogo para atendimento de demandas vindas do Conselho Tutelar e aprovar estágio de psicologia remunerado com recursos do FIA; encaminhar criança portadora de deficiência auditiva e usuários de álcool para tratamento; analisar gastos do FIA com serviço de psicologia; receber relatório de atendimentos psicológicos; elaborar projeto de combate ao uso de drogas e debater diagnóstico de uma criança.

A *transferência de responsabilidade* no campo da *educação* esteve relacionada à *educação infantil, ao ensino fundamental e à educação profissional*. Foi o que verificamos por

meio das discussões que visaram: elaborar proposta para reformulação e ampliação de vagas em centro educativo e creche; propor e desenvolver ações para combater a evasão escolar; realizar levantamento de crianças fora da escola para participação na campanha “Toda Criança na Escola”; estabelecer convênio para encaminhamento de adolescente e inscrever adolescentes em cursos profissionalizantes.

A transferência de responsabilidade da área da *assistência social* para os CMDCA expressou-se através de registros que indicaram que os CMDCA responsabilizaram-se por: ampliar vagas em programas para atender crianças carentes; realizar campanha para arrecadar alimentos e aprovar repasse de recursos financeiros do FIA para uma família.

A transferência de responsabilidade relativa ao atendimento dos adolescentes autores de *ato infracional* também esteve presente na agenda dos CMDCA na medida em que identificamos registros de ações que tiveram como objetivo: discutir a situação de adolescentes atendidos pelo Conselho Tutelar e elaborar programas sócio educativos.

A transferência de responsabilidade também ocorreu na área da *cultura, esporte e lazer* conforme poderemos conferir pelas ações que foram empreendidas pelos CMDCA com a finalidade de: planejar e realizar atividades de lazer; realizar convênios; administrar projetos conveniados e pagar academia de esportes.

5.2.3 – Reconhecimento da realidade

O *reconhecimento da realidade*, ou seja, as ações e discussões cujas finalidades estiveram voltadas para a busca e/ou para a socialização de informações sobre a realidade fez-se presente nas atas dos CMDCA. Neste aspecto, identificamos registros que expressaram o

reconhecimento da realidade nas áreas da *assistência social, educação, ato infracional, violência, negligência, exploração sexual e discriminação e habitação*.

O *reconhecimento da realidade* na área da *assistência social* foi identificado através de discussões e de ações que demonstraram a preocupação dos CMDCAs em conhecer a rede de recursos disponíveis para o atendimento da população infanto-juvenil. Foram demonstrados por: conhecer levantamento realizado para identificar crianças e adolescentes na rua e discutir a necessidade de recursos para o atendimento destes; conhecer programa governamental destinado ao atendimento de crianças e adolescentes em situação de risco social e pessoal, o processo para selecionar prestador de serviço para a assistência jurídica e o Programa de Renda Mínima; informar a existência de vagas em albergue e abrigo não-governamental para suprir necessidades explicitadas pelo Conselho Tutelar; comunicar a doação de terreno feita pela Prefeitura para a construção da sede própria do abrigo para crianças, a implantação de programa de distribuição de cestas básicas/sacolões pela Prefeitura e a criação de programa de guarda subsidiada; esclarecer a demora na prestação de serviços assistenciais que dependem de licitação pública; relatar as estratégias de desmobilização dos conselhos de Assistência Social por parte do Governo Federal, bem como o repasse insuficiente de recursos do orçamento municipal para o Fundo de Assistência Social.

O *reconhecimento da realidade* na área da educação referiu-se à *educação infantil, ao ensino fundamental e à educação profissional*. Os registros encontrados nas atas dos CMDCAs apontavam para: apresentar dados sobre o atendimento de crianças na rede pública na área da educação infantil; conhecer a proposta de creche comunitária desenvolvida em outro município, o plano governamental para ampliação de vagas em creche, a proposta de educação fundamental do município, a proposta de regulamentação do artigo 68 da Lei 8.069/90, que trata do *trabalho educativo* a Emenda Constitucional n.º 20, que alterou para 16 anos a idade mínima para ingresso no mercado de trabalho e fixou em 14 anos a idade para a *condição de aprendiz*; informar o resultado do Inquérito Civil Público para reabertura de vagas em pré escola na rede estadual de educação, o cancelamento do repasse de recursos da

esfera estadual para ONGs que desenvolvem programa de educação infantil, a aquisição de material escolar por parte da Prefeitura e realizar debate sobre o salário educação.

O *reconhecimento da realidade* na área da *saúde* expressou-se por meio das discussões e ações que visaram: comunicar a previsão de convênio da secretaria de saúde para tratamento psiquiátrico de adolescentes; informar a existência de programa desenvolvido por ONG para atendimento de drogaditos e a implantação de serviço de psicologia; registrar o uso de drogas por crianças e adolescentes e a necessidade de programa de prevenção e de recuperação e expor dados relativos ao atendimento de usuários de drogas.

O *reconhecimento da realidade* relativo à prática do *ato infracional* foi expresso pelos assuntos registrados em atas referentes a: comunicar o recebimento de recursos da esfera estadual para implantar programas e a firmação de convênio para atendimento de adolescentes autores de atos infracionais; registrar a ocorrência da condução de veículos por adolescentes no município; discutir o ante projeto de lei que propõe alteração na Lei 8.069/90 no que tange à prática do ato infracional e às medidas sócio educativas²⁷; definir a competência para a aplicação de Medidas Sócio Educativas e conhecer programa executado em outro município para troca de experiência.

O *reconhecimento da realidade* na área da *violência, negligência, exploração sexual e discriminação contra crianças e adolescentes* foi evidenciado por registros que indicaram a preocupação em repassar informações tais como: divulgar as atividades do Fórum Catarinense pelo Fim da Violência e Exploração Sexual Infanto-Juvenil; conhecer ações do Conselho Tutelar para combate à violência doméstica; expor dados sobre o aumento da ocorrência de violência e abusos sexuais praticados por parentes e comunicar a existência de proposta de alteração de lei que trata do estupro.

²⁷ Trata-se de ante projeto de lei que prevê a criação do Código de Execução de Medidas Sócio Educativas.

Por último, apenas em uma ata de um CMDCA encontramos o registro relativo ao *reconhecimento da realidade* na área da *habitação*. Neste caso, um conselheiro representante da área governamental informou a existência de famílias residindo em áreas de risco, as quais recusavam-se a deixar os locais condenados e ressaltou a necessidade de atuação conjunta com o Conselho Tutelar tendo em vista o envolvimento de crianças e adolescentes. Não se tratava, portanto, de ação voltada para a discussão da política habitacional para resguardar o direito à vida, mas do uso de um mecanismo, o Conselho Tutelar, para a retirada de crianças de locais que ofereciam risco à sua integridade, provocada pelas precárias condições de existência.

5.2.4 – Proposição de política pública

A *proposição de política pública* foi entendida como ações e discussões que indicaram a preocupação em subsidiar a criação ou o reordenamento de serviços ou programas pertinentes à política de proteção à infância. Neste sentido, situamos indicativos que apontavam para a *proposição de política pública* na área da *educação, saúde, ato infracional, violência, exploração sexual, negligência e discriminação e cultura, esporte e lazer e assistência social*.

A *proposição de política pública* na área da *educação* era referente à *educação infantil, ao ensino fundamental e à educação profissional*. Foi expressa por iniciativas como: propor a emissão de parecer do CMDCA para a concessão de alvarás para creches particulares e o estabelecimento de parceria para a discussão das diretrizes referentes à profissionalização e à proteção ao trabalho do adolescente; formar comissão intersetorial para adequar os programas de profissionalização do adolescente à Emenda Constitucional n.º 20; analisar programa de profissionalização para adolescentes mantido por ONG; discutir o Termo de Ajuste firmado entre Prefeitura e Promotoria da Vara da Infância e Juventude visando a ampliação de vagas em creches públicas; promover debate com o Conselho Tutelar e com as escolas sobre a

obrigatoriedade do uso de uniforme e de pagamento de mensalidades nas escolas públicas e para esclarecer a responsabilidade do financiamento da política de educação infantil; analisar a desativação de escola isolada com baixo número de matrícula, o processo de municipalização das escolas, os indicadores de evasão escolar no município e o documento proveniente do Governo de Estado incentivando a frequência à escola.

A proposição de política pública na área da saúde apareceu na agenda dos CMDCAs através de iniciativas que apontaram para: encaminhar as demandas por psicólogo identificadas pelo Conselho Tutelar para a secretaria de saúde; propor a introdução de agentes de saúde para realizar diagnóstico do município; formar comissão intersetorial para aprofundar a discussão sobre a política de prevenção e combate ao uso de drogas e para realizar o diagnóstico do município nesta área.

A proposição de política pública na área de atenção aos adolescentes autores de ato infracional ficou evidenciada através das iniciativas de: propor a implantação de um centro municipal para a internação de adolescentes autores de ato infracional e debater a sua inviabilidade, destacando a importância de fortalecer os centros educacionais já existentes no Estado e de implementar ações para o combate ao uso de drogas dada a sua vinculação com a prática de ato infracional e, ainda, analisar projeto para a execução de medidas sócio-educativas a ser implantado pela Prefeitura.

A proposição de política pública no tocante à violência, exploração sexual, negligência e discriminação contra crianças e adolescentes foi situada a partir dos indicativos de ação que visaram: planejar e realizar campanha de combate à violência, articulada ao Fórum Catarinense pelo Fim da Violência e Exploração Sexual Infanto-Juvenil; planejar campanha para combate à prostituição infanto-juvenil e debater programa apresentado para atendimento de vítimas de violência.

A *proposição de política pública* na área da *cultura, esporte e lazer* foi expressa pela ação de questionar a responsabilidade do CMDCA em garantir espaços de lazer para crianças e adolescentes e pela proposta de formar clube de estudantes a fim de baratear o acesso destes ao lazer e, por último, na área da *assistência social* a *proposição de política pública* deu-se pela iniciativa de discutir o reordenamento de um programa de abrigo mantido por uma ONG.

Em resumo, o conteúdo da *agenda temática* dos CMDCA's privilegiou, sobretudo, a política de *assistência social*, com 25,79% do total de assuntos identificados nas atas, de *educação*, com 22,61%, de *saúde*, com 19,84%, o *ato infracional* praticado por adolescentes, com 14,68%, a *violência, exploração sexual, negligência e discriminação contra crianças e adolescentes*, com 8,73% e, em menor proporção, foram contempladas a política de *cultura, esporte e lazer*, com 6,43%, a *justiça*, com 1,58% e a *habitação*, com 0,39% dos assuntos que compuseram a *agenda temática* no decorrer do período pesquisado.

Os registros das ações e discussões empreendidas pelos conselhos, em torno das áreas temáticas acima citadas, apontaram para a direção do *reconhecimento da realidade*, para a *denúncia de não oferta ou de oferta irregular de serviços*, para a *transferência de responsabilidade* e para a *proposição de política pública*.

O reconhecimento da realidade permite prever ou levantar os limites que precisam ser ultrapassados. Debater as políticas públicas existentes e conhecer as demandas postas pela realidade constituem condições sem as quais os conselhos não avançarão no sentido da gestão participativa e da efetivação da competência de formulador e controlador das políticas públicas.

Outro aspecto que consideramos relevante na *agenda temática* é que ela foi construída, basicamente, pelos Conselhos Tutelares na medida em que canalizaram para a agenda dos CMDCA's as *denúncias de não oferta ou de oferta irregular de serviços* por parte das políticas públicas. Nos municípios onde a presença dos Conselhos Tutelares nas reuniões dos CMDCA's

era sistemática este fenômeno ficou evidente. Desta forma, os Conselhos Tutelares poderão constituir-se como um dos porta vozes da população infanto-juvenil, assumindo a tematização e a dramatização das violações, omissões e abusos vividos por este segmento e transportando-os para o interior dos CMDCAs. Inclusive, trazendo à tona os mecanismos de seletividade no âmbito do aparato do Poder Judiciário, denominadas por SEIBEL (1997) como seletividade processual jurídica, expressos pela morosidade apontada pelos Conselhos Tutelares no encaminhamento das questões da infância, além de mecanismos repressivos que manifestaram-se pelo abuso do poder por parte do Comissariado da Infância e Juventude. Em síntese, os Conselhos Tutelares, necessariamente, devem colocar-se como fonte de informações sobre a situação da infância e da rede de serviços de modo a subsidiar a avaliação, o controle e a proposição de política pública.

A *agenda temática* ainda deixou transparecer que há uma série de demandas que as instituições não incluem no seu raio de abrangência, a exemplo de crianças soropositivas que necessitam acessar aos serviços de educação infantil, crianças e adolescentes portadores de intercorrências psiquiátricas, além de adolescentes que praticam ato infracional e crianças e adolescentes vítimas das diferentes formas de violência, cujas discussões sequer encontramos vinculadas à alguma área de política pública, o que nos levou a optar pelo tratamento dos dados relativos a estes fenômenos separadamente. No período contemplado na pesquisa, as instituições de políticas públicas não tinham reconhecido e assumido a responsabilidade pelo atendimento destas demandas sociais.

A *agenda temática* deu visibilidade a outra grande ameaça à efetivação dos conselhos enquanto mecanismos de formulação e controle das políticas públicas, isto é, ao fenômeno da *transferência de responsabilidade*. Com o deslocamento da prestação de serviços para os CMDCAs há o esvaziamento da responsabilidade do Executivo Municipal pela oferta das políticas públicas. Não cabe, neste trabalho, a discussão aprofundada sobre o processo de descentralização político-administrativa²⁸, mas parece-nos que este movimento de deslocar

²⁸ Sobre a descentralização ver FELICISSIMO (1994), STEIN (1997), ARRETICHE (1996) e NUNES (1996).

responsabilidades do poder público para os conselhos guarda estreita relação com a descentralização na perspectiva da privatização e da desregulação, já que os Fundos Municipais, financiadores das ações, são compostos por recursos oriundos de fontes públicas e privadas. Os recursos provenientes das fontes públicas não são garantidos em quantidade suficiente e os recursos originários das fontes privadas precisam ser pleiteados incessantemente, conforme foi demonstrado pela busca que os CMDCA's realizaram, a qual abordamos na agenda administrativa.

Por outro lado, a *agenda temática* apontou para a administração de urgências e carências e para o tratamento de questões fragmentadas, muito mais do que para a afirmação e defesa de direitos, o que ficou evidenciado pela fragilidade da categoria *proposição de política pública*. Este panorama torna-se preocupante pois a *agenda temática* é pertinente à *atividade-fim* dos CMDCA's, a qual ocupou 43,96% do total de itens localizados nas atas pesquisadas, espaço proporcionalmente inferior à *agenda administrativa*, ou seja, aquela que congrega o conjunto de *atividades-meio* e que totalizou 56,01% da agenda. Dando continuidade à discussão das *atividades-fim* abordaremos, na seqüência, a *agenda articuladora*.

5.3 – O PERFIL E O CONTEÚDO DA AGENDA ARTICULADORA

Dada a intersetorialidade da política de proteção à infância, a articulação é elemento imprescindível para a sua consecução, fato reconhecido pelos próprios CMDCA's que trataram de especificar nos Regimentos Internos ações desta natureza. Para MORAES (1999), o caráter intersetorial da política de proteção à infância “aponta a necessidade de articulação política do ‘sistema de garantias’ e coloca estes Conselhos num alto grau de dificuldade e, simultaneamente, atribui a eles um papel estratégico na implementação da gestão participativa das políticas públicas” (MORAES, 1999, p. 122).

Os dados demonstraram que a articulação não ocupou posição de destaque na agenda dos conselhos pesquisados. Em 1997, a *agenda articuladora* foi a responsável por 11,04% dos assuntos presentes nas atas, em 1998 este percentual baixou para 10,47% e, em 1999, a *agenda articuladora* ocupou 13,95% do total de discussões e ações realizadas pelos conselhos. De qualquer forma, consideramos vital compreender a dimensão da articulação no cotidiano dos CMDCA's.

Analisando as atas dos CMDCA's localizamos os atores sociais nos âmbitos local, regional, estadual e nacional com os quais os conselhos buscaram articular-se, bem como os instrumentos utilizados e as finalidades das ações empreendidas nesta direção. Inicialmente trataremos de situar o âmbito no qual deu-se a articulação e em qual deles houve maior ênfase. Em seguida, demonstraremos os atores sociais parceiros da articulação em cada uma das esferas, ou seja, os destinatários das ações de articulação, bem como os instrumentos utilizados e as finalidades das mesmas.

5.3.1 – Ações de articulação: âmbito de realização, parceiros e instrumentos

Nas atas de sete conselhos foram localizadas ações de articulação as quais distribuímos nos âmbitos municipal, regional, estadual e nacional demonstradas no quadro abaixo:

Quadro 10

Agenda Articuladora dos CMDCAs - âmbito e período de realização

Agenda Articuladora – distribuição por âmbito de realização e por período			
Esfera	Frequência (%)		
	Jul./dez. 1997	Jan./dez. 1998	Jan./jul. 1999
Municipal	90,	81,66	78,57
Regional	5,	6,66	11,90
Estadual	5,	8,33	4,76
Nacional	-	3,33	4,76
Total	100,	100,	100,

Fonte: Atas de reuniões dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente do Médio Vale do Itajai no período de julho de 1997 a julho de 1999.

O quadro acima demonstrou que as ações de articulação ocorreram, basicamente, com atores sociais localizados no âmbito municipal, com 90% delas em 1997, 81,66% em 1998 e com 78,57% no ano de 1999. Embora existam Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente nos níveis estadual e nacional e ONGs que promovem debates, campanhas, enfim, que tematizam as demandas da infância e que extrapolam os limites locais, os CMDCAs pesquisados não demonstraram a realização de ações de engajamento neste sentido. A articulação na esfera regional ocupou 5% da *agenda articuladora* em 1997, 6,66% no ano de 1998 e 11,9% em 1999. A articulação na esfera estadual ficou distribuída em 5% em 1997, 8,33% em 1998 e 4,76% em 1999. Com os atores sociais da esfera nacional, não houve

articulação em 1997 e foram registradas ações na proporção de 3,33% em 1998 e 4,76% em 1999.

Para maior aproximação com a *agenda articuladora* apresentaremos os *atores sociais* parceiros da articulação nas diferentes esferas, bem como os *instrumentos* utilizados.

Quadro 11

Agenda Articuladora dos CMDCA's - parceiros e instrumentos na esfera municipal

Agenda Articuladora dos CMDCA's – Esfera Municipal	
Instrumento	Parceiro
Ofício, reunião	Secretarias Municipais de Planejamento e de Finanças/Tesouraria
Reunião	Secretarias Municipais de Educação, Assistência Social, Turismo, Assessoria Jurídica/Procuradoria Geral e escolas, Fóruns Municipais de Educação, de Conselhos e de Políticas Públicas, Clubes de Serviço, Associações de Moradores, Conselho Tutelar, Universidade
Ofício	Secretaria Municipal de Saúde
Reunião, formação de comissão, indicação de conselheiro	Conselhos Municipais de Educação, Entorpecentes, Saúde e Assistência Social
Ofício, reunião, campanha, visita	Empresas privadas, autarquias, escritórios de contabilidade, Associações Comerciais
Ofício, formação de comissão, reunião	Agências locais do SENAC, SENAI, SINE e Procuradoria do ministério do Trabalho e ONGs
Ofício, reunião, audiência	Promotoria Pública, Juizado da Infância e Juventude, Comandos Locais das Polícias Militar e Civil, Delegacia de Proteção à Mulher e ao Menor, Prefeito Municipal
Abaixo assinado	Comunidade Indígena
Reunião, campanha	Mídia (jornal, emissoras de rádio e televisão)
Ofício, participação nas sessões, pronunciamento	Câmara de Vereadores

Fonte: Atas de reuniões dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente do Médio Vale do Itajai no período de julho de 1997 a julho de 1999.

Pelo exposto, a articulação na esfera do município deu-se através do uso de *instrumentos* tais como ofícios, reuniões e comissões. A audiência, o abaixo assinado, a participação e o pronunciamento nas sessões da Câmara de Vereadores apareceram em menor escala. Outras formas de articulação como campanhas e realização de visitas foram empreendidas quando as ações tinham por destinatários as empresas privadas, autarquias e a imprensa, as primeiras por serem potenciais contribuintes para o FIA e a última por representar uma fonte de apoio para tal fim.

Vimos também que os *atores sociais* envolvidos na articulação com os CMDCA's na esfera municipal foram: o Poder Executivo, na figura do Prefeito e através das Secretarias Municipais, autarquias, os Conselhos Setoriais vinculados à formulação das políticas públicas, os Fóruns Municipais, as escolas, os clubes de serviço, as associações comunitárias, as agências locais do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI, Serviço Nacional de Emprego - SINE e Delegacia do Ministério do Trabalho, Comando das Polícias Militar e Civil, Promotoria Pública e Juizado da Infância e Juventude²⁹, Câmara de Vereadores, Universidade, Comunidade Indígena, empresas privadas e mídia.

As ações de articulação com abrangência regional envolveram os próprios CMDCA's pois restringiram-se à colaboração na capacitação e à troca de experiências. Já a articulação nos âmbitos estadual e nacional incluiu conselhos, Ministério Público, Câmaras Legislativas e órgãos do Executivo Estadual e Federal, como poderemos perceber pelos dados expostos no quadro seguinte:

²⁹ Dos 09 municípios pesquisados 03 constituem Comarcas independentes, 03 compõem uma Comarca, 02 compõem uma Comarca e 01 faz parte de outra Comarca. Do total, 05 municípios são sedes de Comarcas. Consideramos a Promotoria e o Juizado da Infância como atores locais face ao caráter localizado de suas ações.

Quadro 12

Agenda Articuladora dos CMDCA's - parceiros e instrumentos utilizados nas esferas regional, estadual e nacional

Agenda Articuladora dos CMDCA's – Esfera Regional	
Instrumento	Parceiro
Reunião	Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente
Agenda Articuladora dos CMDCA's – Esfera Estadual	
Instrumento	Parceiro
Ofício	Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, Ministério Público do Estado de Santa Catarina, Assembléia Legislativa, Conselho Estadual de Educação
Ofício, campanha	Secretaria Estadual de Educação
Agenda Articuladora dos CMDCA's – Esfera Nacional	
Instrumento	Parceiro
Ofício	Ministério da Justiça, Câmara dos Deputados, Senado Federal, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

Fonte: Atas de reuniões dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente do Médio Vale do Itajaí no período de julho de 1997 a julho de 1999.

Os dados até aqui apresentados demonstraram que o *instrumento* utilizado na articulação com as instituições no nível regional foi a reunião, enquanto que nos níveis estadual e nacional a articulação foi realizada, basicamente, através de ofícios. Quanto aos *atores sociais* com os quais os CMDCA's procuraram articular-se na esfera regional foram os próprios conselhos, na esfera estadual os parceiros da articulação foram o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente e de Educação, a Assembléia Legislativa e o Ministério Público. No âmbito nacional as ações de articulação foram dirigidas ao Conselho

Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, ao Ministério da Justiça, à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, especialmente os representantes de Santa Catarina.

5.3.2 – A finalidade da articulação

De acordo com os dados apurados, as ações de articulação que envolveram os protagonistas no âmbito municipal tinham como finalidade propor debates sobre programas e serviços de políticas públicas, conhecer a realidade, encaminhar reivindicações, arrecadar recursos, divulgar o Estatuto da Criança e do Adolescente, fomentar a capacitação dos conselheiros e estimular a participação comunitária.

Os debates propostos sobre as políticas públicas através das ações de articulação incluíram a não oferta ou a oferta irregular de programas e serviços, tais como o atendimento para crianças com dificuldade de aprendizagem, vagas em creche, uso de uniforme e cobrança de mensalidades em escolas públicas. Outras ações foram travadas com a finalidade de discutir a política de prevenção e combate ao uso de drogas, a concessão de alvará sanitário para empresas privadas de educação infantil, os critérios para financiamento de ONGs, a criação do Fórum de Conselhos Municipais e de Políticas Públicas, o índice de evasão escolar e a realização de campanhas de combate à evasão escolar e ao uso de drogas, a atuação conjunta com a Câmara de Vereadores para acompanhar a elaboração do orçamento, o incentivo à adequação dos programas de profissionalização à Emenda Constitucional n.º 20, a proposição de parceria para desenvolver programas de profissionalização para adolescentes, o processo de escolha do Conselho Tutelar, incluindo a proposição de alteração na Lei Municipal que rege este processo, além da duplicidade de financiamento de programa de ONG filantrópica pelos Fundos Municipais da Infância e Adolescência e de Assistência Social. Também ocorreram articulações com o objetivo de tomar conhecimento de programas, como o de planejamento

familiar, de albergue, de atendimento aos moradores de rua e renda mínima, além do Plano Municipal de Educação.

As ações de articulação que tinham como finalidade encaminhar reivindicações referiam-se à solicitação de recursos para o FIA, de infra estrutura para o Conselho Tutelar e para o próprio CMDCA, de regularização do contrato de trabalho e de salário para o Conselho Tutelar e à implantação de programas/políticas sociais.

As ações de articulação que visaram arrecadar recursos para o FIA foram expressas por visitas às empresas para sensibilização dos empresários, para buscar patrocínio para a confecção de guias de recolhimento para o FIA e por contatos com os contabilistas para que incentivassem os clientes a efetuarem a doação de parte do Imposto de Renda devido.

As ações de articulação para promover a divulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, o combate à violência e o uso de drogas foram dirigidas à mídia com vistas à realização de campanhas informativas.

Através da articulação os CMDCA's buscaram garantir a capacitação dos conselheiros via universidade e ampliar a participação comunitária estimulando e apoiando a formação e regularização de associações de moradores.

Encontramos, ainda, ações de articulação na esfera municipal cujas finalidades eram indicar representante do CMDCA para os Conselhos de Entorpecentes e de Assistência Social, peculiaridade presente em um município. Vale lembrar que este último tem sua composição definida pela Lei Orgânica da Assistência Social, não contemplando alterações de iniciativa municipal. Em outro, encontramos o debate proposto com a Secretaria de Educação para avaliar a "operação tartaruga dos professores". Observamos também ações de articulação de iniciativa do Poder Judiciário para viabilizar o repasse de multas (penas alternativas) às

entidades assistenciais e da Promotoria Pública para orientar os CMDCA, Conselhos Tutelares e o Executivo Municipal quanto à necessidade de elaborar o plano municipal de ação e de implantar programas. Por último, identificamos em um CMDCA ação de articulação voltada para propor a *transferência de responsabilidade* do Juiz da Infância para o Conselho Tutelar, através da solicitação para delegar a competência de fornecer autorização para crianças *viajarem para fora da comarca*, da qual tratam os artigos 83, 84 e 85 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

As ações de articulação que envolveram os protagonistas das esferas regional, estadual e nacional tiveram como finalidades: colaborar na capacitação dos CMDCA; propor Seminário Regional para avaliação das conferências regionais da AMMVI³⁰ e AMFRI³¹; apoiar lutas, tais como a ação civil pública contra o Governo do Estado pela responsabilização pela Pré Escola; encaminhar reivindicação de recursos para o FIA e para o Fundo de Educação e solicitar e fornecer apoio para a regulamentação do art. 68 da Lei 8.069/90.

Diante das questões apontadas, gostaríamos de chamar a atenção para o caráter fragmentado e dissonante da *agenda articuladora*, demonstrando a debilidade estratégica dos CMDCA face à tarefa de formular a política de proteção à infância que, conforme já explicitamos, é intersetorial. Portanto, pressupõe um conjunto articulado e organizado de ações, envolvendo todas as instituições responsáveis pelas políticas públicas, no âmbito local, necessárias ao atendimento dos direitos garantidos em Lei. O engajamento com os atores sociais de outras esferas, o debate, a mobilização e a difusão de informações, possibilitadas pela organização de reuniões ampliadas e fóruns são estratégias que criarão condições para dar visibilidade às demandas sociais, para a expressão dos cidadãos e para a formação da *opinião pública*, vital para a inclusão das demandas na *agenda pública*, ou seja, para que estas alcancem visibilidade no *sistema político*.

³⁰ AMMVI – Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajai.

³¹ AMFRI – Associação dos Municípios da Foz do Rio Itajai.

Os CMDCA's pesquisados realizaram reuniões ordinárias e extraordinárias e assembléias para a escolha de conselheiros representantes da sociedade civil. Outros espaços de participação não foram instituídos, exceto a tentativa de organização de um fórum em um dos municípios, mas que funcionou por um curto espaço de tempo. Além do mais, os instrumentos utilizados para realizar a articulação, em maior proporção, foram os ofícios e as reuniões, ambos com pouco poder de mobilização, se comparados com assembléias, fóruns, campanhas, comissões e que foram os instrumentos utilizados com menor frequência.

O cenário acima explicitado levou-nos a considerar que há isolamento entre os CMDCA's e as grandes polémicas que envolvem o segmento infanto-juvenil na atualidade, a exemplo dos debates sobre a violência doméstica, o abuso sexual, o trabalho infantil, a exclusão social, entre outros, bem como entre os conselhos locais e os conselhos das demais esferas. Tal situação favorece a busca de alternativas localizadas e não contribui para o fortalecimento de lutas coletivas, das quais também dependem a efetivação dos direitos da infância no âmbito dos municípios.

Convém ressaltar que a precariedade das condições para o funcionamento dos CMDCA's no que tange à infra estrutura, assessoria técnica, recursos para o financiamento das ações, além do volume de atividades que representam *transferência de responsabilidade*, sobre as quais já discorremos anteriormente, contribuem para o não avanço na direção da construção da política pública de proteção à infância. Se os conselhos "não tiverem o mínimo de condições de propor projetos, de deliberar ou de avaliar a execução do que é feito, com liberdade, tornam-se integrados e conformistas, tornam-se expressões da burocracia patrimonialista, tão profundamente arraigada no Brasil há séculos" (VIEIRA, 1998, p. 17). Esta realidade deverá ser objeto de discussão entre os CMDCA's pois as maiores lutas acabam sendo travadas não em defesa dos direitos da infância, isto é, em função da *atividade-fim*, mas para garantir a sobrevivência dos próprios conselhos, sobretudo o Conselho Tutelar, além da busca incessante de recursos financeiros, ou seja, em torno da *atividade-meio*.

5.4 – O PERFIL E O CONTEÚDO DA AGENDA DECISÓRIA

Os CMDCA's são canais de participação legalmente constituídos e espaços privilegiados para o reconhecimento de demandas. Sua atribuição deliberativa possibilita a elaboração e proposição de subsídios para o reordenamento ou formulação das políticas públicas, bem como a melhoria da distribuição de recursos já que supõe o conhecimento da realidade e o conseqüente estabelecimento de prioridades.

As deliberações dos CMDCA's são materializadas através da emissão de Resoluções, previstas nos Regimentos Internos como uma das suas competências. Nos oito Regimentos Internos pesquisados estava prevista a emissão de Resolução de *caráter opinativa* ou *decisória*, face à natureza do CMDCA, isto é, *consultiva, normativa, controladora e deliberativa*. Nesta afirmação reside uma possibilidade de enfraquecimento do poder de decisão dos conselhos posto que abre o precedente para que sejam percebidos e tratados como instâncias *consultivas* quando, na realidade, a Lei 8.069/90 define-os claramente como *órgãos deliberativos e controladores*. Mesmo assim, apenas cinco dos nove CMDCA's emitiram Resoluções no período pesquisado, indicando que a prática deliberativa ainda não compõe o cotidiano dos conselhos, ou seja, há uma clara debilidade institucional na medida em que os conselhos são, potencialmente, órgãos deliberativos, mas não exercitaram o processo decisório.

Ao reconstruirmos a *agenda decisória* sistematizamos todas as Resoluções emitidas, as quais totalizaram 62, distribuídas no período de julho de 1997 a julho de 1999. O maior número delas concentrou-se no ano de 1998, com 42 Resoluções, seguidos do segundo semestre de 1997 e do primeiro semestre de 1999, com 10 Resoluções em cada período. Ao nos depararmos com as Resoluções emitidas pelos conselhos surgiram-nos alguns questionamentos acerca do processo decisório, tais como: as Resoluções emitidas estariam

vinculadas à *atividade-fim* ou à *atividade-meio* dos CMDCA's? Legitimariam a tendência à burocratização e à transformação dos conselhos em órgãos executivos ou apontariam para a formulação e controle da política de proteção à infância? Para respondermos estas questões partimos para a análise do conteúdo e da finalidade das Resoluções.

Na medida em que fomos nos aproximando do conteúdo das Resoluções foi possível traçar o perfil das mesmas e que apresentaremos no quadro que segue:

Quadro 13

Agenda Decisória dos CMDCA's – Perfil das resoluções

Perfil da resoluções	Distribuição das resoluções por período			
	Jul./dez.1997	Jan./dez.1998	Jan./jul.1999	Total
Atividade-meio	09	30	07	46
Transferência de Responsabilidade	-	08	02	10
Atividade-fim	01	04	01	06
Total	10	42	10	62

Fonte: Resoluções emitidas pelos CMDCA's do Médio Vale do Itajai no período de julho de 1997 e julho de 1999.

Os dados acima mostram-nos que do total de 62 Resoluções emitidas, 46 estavam vinculadas à realização das *atividades-meio*, por conseguinte, eram relativas às atividades administrativas e burocráticas. Em segundo lugar estavam as Resoluções que legitimaram as ações de *transferência de responsabilidade*, com 10 Resoluções e, por último, situaram-se as Resoluções vinculadas à realização das *atividades-fim* dos CMDCA's, em número de 06. Desta forma, as Resoluções ratificaram a centralidade da *agenda administrativa* e o fenômeno da *transferência de responsabilidade*, presente nas agendas *administrativa* e *temática*.

O quadro seguinte possibilitará o desvelamento do conteúdo das Resoluções e permitirá compreender a direção do processo decisório vivido pelos CMDCA's.

Quadro 14

Agenda Decisória dos CMDCA's – conteúdo das resoluções

Resoluções vinculadas à atividade-meio	
Gestão do FIA	<ul style="list-style-type: none"> - aprova movimentação financeira do FIA; - aprova subvenção especial para ONGs; - aprova per capita para associações comunitárias; - define critérios para distribuição de recursos provenientes de campanha pró FIA.
Organização interna	<ul style="list-style-type: none"> - aprova Regimento Interno do CMDCA - aprova concurso para criar logomarca; - nomeia conselheiros para Comissões Especiais.
Implantação e funcionamento do Conselho Tutelar	<ul style="list-style-type: none"> - homologa relação de candidatos e delegados credenciados; - homologa resultado da eleição; - regulamenta o processo de eleição; - determina normas para funcionamento do Conselho Tutelar; - convoca membros do CMDCA para o processo de eleição; - altera data de eleição e de posse.
Resoluções vinculadas à atividade-fim	
Registro e aprovação de programas	<ul style="list-style-type: none"> - aprova programas sócio-educativos; - aprova programa de apoio e orientação sócio-familiar; - aprova programa de abrigo.
Resoluções vinculadas à transferência de responsabilidade	
Legisla questões trabalhistas do Conselho Tutelar	<ul style="list-style-type: none"> - altera carga horária de conselheiro; - concede e antecipa recesso (férias); - regulamenta licença maternidade; - aprova licença para tratamento de saúde; - regulamenta permuta de horário e plantões aos sábados, domingos e feriados, compensados com sacolão oferecido pela Prefeitura e no período noturno com pagamento de 1/30 por hora trabalhada.

Fonte: Resoluções emitidas pelos CMDCA's do Médio Vale do Itajai no período compreendido entre julho de 1997 e julho de 1999.

Considerando as Resoluções vinculadas à *atividade-meio* dos CMDCA's, localizamos o maior número voltado para a *gestão do FIA*, sendo quatorze relativas à aprovação da movimentação financeira; dez foram emitidas para repassar subvenções para ONGs prestadoras de atendimento na área de educação infantil, aos usuários de drogas e envolvidos em prostituição e para associações comunitárias parceiras na execução de programas de esporte, cultura e lazer; uma definiu per capita para financiamento de programas de ONGs e uma definiu critérios para distribuição de recursos do FIA arrecadados através de campanha. As Resoluções relacionadas à *organização interna* dos CMDCA's foram em número de oito, das quais seis nomeavam conselheiros para as comissões de: estudo do Regimento Interno, análise de licitações, Controle e Registro de Entidades e de Programas, Apoio aos Conselhos Tutelares e de Integração com outros Órgãos da Administração Pública e Judiciário, Captação de Recursos para o FIA, organização do Fórum de Debates e de elaboração de diagnóstico. As outras duas Resoluções referiam-se à aprovação de Regimento Interno e de concurso para escolha da logomarca do CMDCA. Quanto às Resoluções que trataram da Implantação e Funcionamento do Conselho Tutelar totalizaram doze.

As Resoluções vinculadas à *atividade-fim* dos CMDCA's eram em número de seis e todas relativas ao registro e aprovação de programas governamentais e não governamentais. O registro e aprovação de programas constitui uma das estratégias para que os conselhos possam efetivar o controle das ações na área da infância, por esta razão a aprovação de programas situa-se entre as *atividades-fim* dos CMDCA's.

As resoluções que legitimaram a *transferência de responsabilidade* foram emitidas em número de dez e reafirmaram as questões que abordamos na *agenda administrativa*, ou seja, os CMDCA's assumiram a responsabilidade pela gestão do contrato de trabalho dos Conselhos Tutelares e entre eles estabeleceu-se uma relação que caracteriza os CMDCA's como órgãos empregadores. Neste caso, aos riscos legais pela administração de questões que não lhes competem, soma-se a possibilidade de burocratização dos conselhos e a perda da sua

dimensão de órgão paritário e deliberativo, cuja principal competência é inserir-se na gestão participativa das políticas públicas.

Embora os Regimentos Internos definiam as Resoluções como opinativas ou decisórias, todas as 62 eram de caráter decisório e estavam distribuídas entre os cinco CMDCA's na seguinte proporção: o primeiro CMDCA emitiu uma Resolução, o segundo, duas, o terceiro, sete, o quarto emitiu quinze e o quinto emitiu trinta e sete, portanto, um único conselho foi o responsável pela emissão de mais de 50% das Resoluções. Este quadro expressa a diversidade no uso do instrumento que permite ao CMDCA materializar suas decisões e divulgá-las ao aparato administrativo, legislativo e jurídico, às organizações da sociedade civil e à população em geral.

Podemos concluir que o processo decisório mostrou-se frágil e que as deliberações tomadas e transformadas em Resoluções apontavam, em maior proporção, para a realização das *atividades-meio*, seguida pelas Resoluções que legitimaram o deslocamento ou a *transferência de responsabilidade* do Executivo Municipal para o CMDCA's e, por último, aquelas direcionadas para a efetivação das *atividades-fim* dos conselhos. O grande vazio no processo decisório dos CMDCA's refere-se justamente à realização destas últimas, isto é, ao conjunto de ações que destinam-se à formulação e ao controle de políticas públicas. Embora a *agenda temática* tenha explicitado algumas ações que identificamos como *proposição de política pública*, estas não se materializaram em Resoluções, nem mesmo de caráter opinativo, conforme está previsto nos Regimentos Internos.

Diante deste contexto, surgem questionamentos para os quais não dispomos de respostas e que exigirão outras discussões para aprofundamento. Qual o significado da ausência de Resoluções? Os CMDCA's não exercitaram o seu potencial deliberativo? Ou o exercitaram, mas não o formalizaram? Em ambos os casos, os rebatimentos da ausência de decisão, ou da prática da *não-decisão*, para a elaboração e controle da Política de Proteção à

Infância serão devastadores nos municípios e para o futuro dos próprios conselhos, que correm o risco de serem entendidos como inúteis, conforme alerta VIEIRA (1998).

De qualquer forma, o exercício do processo decisório coloca-se como um grande desafio pois constitui uma vivência recente, se considerarmos a tradição centralizadora presente no cenário político brasileiro. Como afirma MORAES, “o caráter deliberativo dos Conselhos de Direitos não depende somente da inscrição em lei de sua natureza deliberativa. O efetivo poder para deliberar é resultante do amadurecimento político do conselho enquanto espaço de gestão” (MORAES, 1998, p.103).

5.5 – O PERFIL E O CONTEÚDO DA AGENDA CONTROLADORA

Os CMDCA's são definidos pela Lei 8.069/90, artigo 88, inciso II, como “órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis”, atribuições que os fazem ocupar papel decisivo na gestão das políticas públicas. Neste sentido, efetuar o controle das ações na área da infância implicará no acompanhamento e avaliação da gestão de todo o conjunto das políticas públicas, bem como das políticas executadas pelas ONGs, empreendimento que exigirá capacitação e acesso à informação.

Quanto aos CMDCA's do Médio Vale do Itajai, as iniciativas que indicaram a efetivação do *controle das ações*, portanto, que compuseram a *agenda controladora*, foram bastante tímidas, ocupando 2,65% do total de assuntos presentes nas atas dos conselhos durante o intervalo de tempo considerado na pesquisa. No período de 1997 a *agenda controladora* ocupou 2,76% dos temas abordados, em 1998 participou com apenas 1,91% dos registros nas atas e, em 1999, houve uma elevação para 3,98% do total de assuntos tratados pelos CMDCA's.

Apenas quatro conselhos pesquisados dedicaram-se às ações cujos conteúdos denotaram que houve *controle das ações*. Para melhor compreensão, as ações foram classificadas conforme a sua especificidade e finalidade, bem como de acordo com o destinatário. O Quadro 15 mostrará *as ações de articulação distribuídas nos períodos pesquisados, o tipo de ação, o destinatário e a finalidade das ações*.

Quadro 15

Agenda Controladora dos CMDCA's – período, tipo de ação, destinatário e finalidade

Agenda Controladora dos CMDCA's			
Período	Tipo de Ação	Destinatário/alvo	Finalidade
Jul./dez. 1997	Debate	Conselho Tutelar	Avaliar a atuação
	Solicitação de relatório	Conselho Tutelar	Conhecer denúncias de ameaça e violação
	Encaminhamento de denúncia	Promotoria Pública	Fiscalizar ações do Conselho Tutelar
Jan./dez.1998	Envio de ofício	Secretaria Municipal de Saúde e Hospital	Solicitar cumprimento da Lei 8.069/90 (primazia no atendimento)
	Conhecimento de fiscalização realizada pelo Conselho Tutelar	Organização governamental	Averiguar o cumprimento da Lei 8.069/90
	Definição de calendário e realização de visitas	ONGs e organizações governamentais	Registrar e avaliar programa
	Realização de reunião	Conselho Tutelar	Avaliação da atuação
	Solicitação de relatório	Conselho Tutelar	Conhecer encaminhamentos
	Realização de reunião	CMDCA	Avaliação de gestão
Jan./jul. 1999	Debate sobre denúncia recebida	Conselho Tutelar	Avaliar denúncia de abuso de poder e não cumprimento de funções
	Envio de ofício	ONG e Executivo Municipal	Levantar dados sobre programas (abrigo, sócio educativos, profissionalização)
	Debate	Lei Complementar Municipal	Alterar lei

Fonte: Atas de reuniões dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente do Médio Vale do Itajai no período de julho de 1997 a julho de 1999.

Os dados expressos acima demonstraram a fragilidade da *agenda controladora* dos CMDCA's, ou seja, os limites para a sua efetivação como mecanismo responsável pelo controle da política de proteção à infância. As ações incluíram o envio de ofícios, a realização de debate entre o próprio CMDCA, reuniões, realização de visita aos programas desenvolvidos por ONGs e pelo Executivo Municipal para registro de programas financiados com recursos do FIA. Uma das ações foi realizada pelo Conselho Tutelar que tem, dentre suas competências, a de fiscalizar as instituições prestadoras de atendimento para a população infanto-juvenil e apenas foi comunicada ao CMDCA. A definição de calendário para a realização de visitas às organizações governamentais e não governamentais fazia parte da agenda de um CMDCA que contava com Comissão Especial Permanente para tal fim.

Há alguns indicadores postos pela Lei 8.069/90 e que podem ser úteis para a definição das ações de controle da política de proteção à infância. O artigo 90, no parágrafo único, estabelece que as *entidades de atendimento* à crianças e adolescentes, tanto governamentais quanto não governamentais, devem inscrever seus programas no CMDCA, que manterá o registro dos mesmos e comunicará ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária, ambos responsáveis pela fiscalização conforme o artigo 95 da mesma Lei. Embora o artigo 90 faça referência às entidades responsáveis por programas de: orientação e apoio sócio-familiar, apoio sócio-educativo em meio aberto, colocação em família substituta, abrigo, liberdade assistida, semiliberdade e internação, acreditamos que o controle da política de proteção à infância não pode restringir-se a estes serviços, mas deve incluir as demais políticas que compõem as "linhas de ação da política de atendimento", descritas no artigo 87 da Lei 8.069/90 e que compreendem as políticas sociais básicas.

Os conselhos são mecanismos fundamentais para o exercício do controle social que, por sua vez, consiste num dos elementos mais importantes para o processo de democratização, no qual incluímos não só a participação política, mas também o acesso e usufruto de bens e serviços sociais. O controle social requer a participação das organizações da sociedade civil, o acesso à informação, a transparência no processo decisório e, sobretudo, pressupõe a criação

de mecanismos permanentes de articulação e de comunicação. Estas condições não estavam postas no período pesquisado, conforme abordamos nas agendas *temática, articuladora e decisória*. Para MORAES (1999) o estabelecimento de relações entre os CMDCA's e os demais conselhos setoriais "passa a ser um dos pontos centrais de sua ação. [...] a partir deste entendimento, têm a atribuição de gerir participativamente a 'Política de Garantia' dos Direitos, isto é, estabelecer mecanismos de controle e avaliação de todas as políticas quando dirigidas à infância e à adolescência, monitorando a proteção integral e a prioridade absoluta desta parcela da população" (MORAES, 1999, p. 122).

Acreditamos que o *controle das ações* será melhor operacionalizado na medida em que os CMDCA's incluam em seus planejamentos: a elaboração de sistemas de informações, o que dará visibilidade aos indicadores sociais relativos à situação da infância; a definição de Comissões Permanentes para registro e avaliação de programas, que localizamos apenas em um município e o estímulo à criação de fóruns de debate, cujo papel é decisivo para romper com as tradicionais práticas políticas. Os fóruns constituem locais de ampliação da participação para além do mecanismo de representação existente nos conselhos e, enquanto espaços organizativos ampliados, inclusive cumprem a tarefa de controlar a ação dos próprios conselhos, dinamizando-os e tornando suas atividades mais visíveis.

Por último, desejamos assinalar a importância de os CMDCA's darem maior ênfase à efetivação de suas *atividades-fim* para que não sejam absorvidos pela burocracia e não se transformem em encaminhadores de ofícios e de providências burocráticas, afastando-se do controle, avaliação e formulação das políticas públicas. Conforme VIEIRA (1998), conselhos que não decidem e que não avaliam, não alargam seu espaço de participação na gestão das políticas públicas.

6 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não temos dúvida de que os conselhos de composição paritária e de caráter deliberativo e fiscalizador representam espaços privilegiados para o exercício do debate político e para a gestão democrática das políticas públicas. Eles constituem canais de participação através dos quais vários segmentos sociais, até então excluídos da discussão política, passaram a ter visibilidade, a se fazerem presentes nos processos decisórios e a canalizarem suas demandas. Como exemplo podemos citar a presença da categoria dos usuários e dos trabalhadores da área, tanto nos conselhos de Saúde quanto nos conselhos de Assistência Social. Além, é claro, da população infanto-juvenil, a quem o Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei 8.069/90, elevou à categoria de sujeitos de direitos. Embora estes últimos, por impossibilidade jurídica, não estão presentes nos conselhos e necessitam, forçosamente, de interlocutores.

O caráter deliberativo, controlador e fiscalizador da política pública conferido aos conselhos abre a possibilidade de gerir recursos públicos, o que aponta para um papel de significativa importância na construção e consolidação da democracia participativa e no reconhecimento do *direito a ter direitos*. Entretanto, acreditamos que a construção dos conselhos na direção apontada acima não se dará sem resistências por parte dos atores políticos que tradicionalmente ocupam o cenário e os espaços de decisão. A sua efetivação implicará na desconstrução de uma cultura política fundada na participação restrita a alguns segmentos³² e na construção de outra com base na ampliação da participação para além dos espaços tradicionalmente já consagrados, além da redefinição do próprio significado e da prática da representação.

³² David Held (1987) aponta como características da Democracia Competitiva Elitista, dentre outras, a existência do político de carreira, de organizações e partidos de representação, do processo eleitoral como forma de escolher a elite habilitada a governar, de disputa entre as elites pelo direito de gerir a coisa pública.

A população infanto-juvenil, como já afirmamos anteriormente, não é a porta voz de suas próprias necessidades e reivindicações. Constitui um segmento tutelado, cujos anseios são representados, ou melhor, são traduzidos por outros sujeitos. Dependem, portanto, de *interlocutores* dispostos a assumirem o compromisso com a formulação e a defesa de seus direitos e garantias. Um grande avanço no campo do reconhecimento dos direitos das crianças e adolescentes traduziu-se pela aprovação, em 1990, do Estatuto da Criança e do Adolescente, fruto de negociação entre diferentes segmentos sociais envolvidos na discussão e na militância em torno da infância brasileira. Sobretudo, da infância pauperizada, alvo da exclusão social, econômica, cultural, da violência doméstica, da institucionalização, da negligência, enfim, da infância ameaçada ou violada em seus direitos. O artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente definiu como direitos de toda criança e adolescente o direito à vida, saúde, educação, convivência familiar e comunitária, alimentação, liberdade, dignidade, profissionalização e cultura, ao esporte, lazer e ao respeito, rompendo com a distinção histórica entre *menores* e *crianças e adolescentes*. Neste sentido, podemos concluir que a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente representou a ascensão da infância, inicialmente, um fenômeno restrito ao universo familiar, portanto, privado, à esfera pública. Os debates empreendidos entre especialistas, as campanhas e as denúncias de violência praticada contra a população infanto-juvenil, bem como a violência por ela praticada, mobilizou a opinião pública em torno da questão e deste processo resultou um aparato jurídico destinado à proteção integral deste segmento. Em seguida à aprovação da lei, iniciou-se a mobilização pela implantação do sistema de garantias previsto em seu bojo, ou seja, Fundos para a Infância e Adolescência e Conselhos paritários, deliberativos e controladores das ações na área da política de proteção à infância nas três esferas de governo, além de Conselhos Tutelares no âmbito dos municípios.

Ao completar uma década, o Estatuto da Criança e do Adolescente ainda é fonte de grandes polêmicas e os CMDCA's, instituídos por ele, têm-se tornado objeto de estudo, assim como outros conselhos paritários e deliberativos, face ao processo de descentralização e de gestão participativa das políticas públicas. Guiados pela preocupação em contribuir para o aprofundamento deste debate, colocamo-nos como tarefa fazer uma tentativa de responder a

algumas questões que foram emergindo do nosso contato com os CMDCA's. Nesta direção, perguntamo-nos: qual a tipologia e o conteúdo das demandas da população infanto-juvenil explicitadas na agenda dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente do Médio Vale do Itajai/SC.? as discussões e as decisões em torno das demandas estão voltadas para a elaboração e controle da política de proteção à infância, para a garantia e acesso aos direitos preconizados no Estatuto da Criança e do Adolescente? quem são os representantes institucionais, governamentais e não-governamentais, que inserem as demandas na agenda dos referidos conselhos?

Movidos por estes questionamentos, empreendemos uma busca com o objetivo de:

- a) desvelar o perfil e o conteúdo das demandas na área da infância e adolescência explicitadas na agenda dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente do Médio vale do Itajai/SC.;
- b) identificar os organizadores da agenda, melhor dizendo, os articuladores que inseriram as demandas na agenda dos referidos conselhos;
- c) analisar o processo decisório vivido pelos conselhos de modo a aprofundar a compreensão da sua capacidade de cumprir a competência de órgãos deliberativos e controladores das ações relativas à política de proteção à infância, em consonância com o artigo 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Para alcançar estes objetivos recorreremos à documentação elaborada pelos CMDCA's pois consideramos que ela expressaria, mesmo com limitações, o processo vivido pelos conselhos. Para tanto, realizamos uma busca minuciosa nas 160 atas de reuniões, nove Leis Complementares, oito Regimentos Internos e 62 Resoluções, a fim de reconstruirmos a agenda destes conselhos no período de julho de 1997 a julho de 1999. Do caminho percorrido até o momento podemos afirmar que foi possível ampliar a compreensão do espaço ocupado pelos CMDCA's na esfera dos municípios e das incumbências postas a eles. Entretanto, não desejamos formular conclusões que apontem para a criação de uma imagem rígida e definitiva dos CMDCA's ou julgá-los a partir de suas ações, nem tampouco, mistificá-los. Preferimos

levantar algumas tendências e pontuar alguns limites à sua efetivação enquanto mecanismos de gestão de política pública e que poderão ser utilizados como indicadores para o debate e o aprofundamento da compreensão dos conselhos, inclusive pelos próprios atores envolvidos neste processo.

O primeiro conjunto de limites à efetivação dos CMDCAs como mecanismos de gestão participativa encontramos analisando a composição e estrutura dos mesmos. Observamos que os representantes governamentais, componentes do sistema político, expressaram estratégias de resistência face à adoção da gestão participativa na medida em que houve a compreensão equivocada quanto ao papel dos Poderes Executivo e Legislativo. Este último foi tratado como membro do Poder Executivo Municipal para efeitos de representação nos conselhos. Outro fator limitante refere-se à fusão do sistema político e da sociedade civil, expressa pela categoria dos servidores públicos municipais atuando como representante do Poder Executivo, demarcando a fragilização da esfera pública democrática. Nos dois casos, o Executivo Municipal se sobrepôs e absorveu outros segmentos, reduzindo, ao mesmo tempo, a capacidade de controle do Poder Legislativo e de participação da sociedade civil. Ainda como limite à efetivação dos conselhos, citamos os Regimentos Internos excessivamente longos. Ao invés de serem instrumentos que orientam e dão direção para a dinâmica interna dos conselhos, nas atuais circunstâncias, os Regimentos Internos favorecem o engessamento do conselho ou a ação desvinculada do arcabouço legal, pela inviabilidade de manuseá-los e dominar o seu conteúdo.

O segundo conjunto de limites à efetivação dos CMDCAs como mecanismos de gestão participativa diz respeito aos organizadores de sua agenda. Em primeiro lugar, a presença de uma diversidade de setores da área governamental e da sociedade civil com representação nos CMDCAs aponta para a possibilidade de interlocução entre os diferentes atores sociais, o que é indispensável para o debate sobre a política de proteção à infância, na sua dimensão intersetorial. Em segundo lugar, dentre os representantes das organizações da sociedade civil, identificamos o predomínio dos *grupos de interesse*, definidos por COSTA (1994) como

organizações cujas lutas caracterizam-se por serem restritas aos interesses particulares de segmentos específicos, ou seja, são desprovidas de caráter universal e é neste aspecto que situamos o limite. Da mesma forma, registramos o predomínio de *ONGs filantrópicas* e de *igrejas* em relação às *ONGs cidadãs*, cujas lutas vinculam-se à defesa de direitos sociais ou de direitos humanos universais e à politização da sociedade. Este perfil aponta para a reafirmação das propostas de qualificação dos conselheiros e das organizações da sociedade civil como condição para imprimir às ações dos mesmos a dimensão da luta pela efetivação da Proteção Integral proposta no Estatuto da Criança e do Adolescente, além da expansão dos espaços de debate tais como os fóruns, caso contrário, teremos grandes possibilidades de presenciar a feudalização dos conselhos face aos interesses particularistas expressos pelos organizadores da agenda dos CMDCAs.

O terceiro conjunto de limites à efetivação dos CMDCAs enquanto mecanismos de gestão de políticas públicas encontramos no perfil e no conteúdo da agenda. Quanto ao perfil e ao conteúdo da agenda dos CMDCAs, no período compreendido pela pesquisa, constatamos que houve uma sobreposição das *atividades-meio*, isto é, da *agenda administrativa* em relação às *atividades-fim*, ou às *agendas temática, articuladora, decisória e controladora*. A tendência observada nos anos de 1997, 1998 e 1999 faz-nos levantar a preocupação com a possibilidade de os CMDCAs transformarem-se em instituições burocratizadas, perdendo a dimensão dinâmica inerente ao espaço de debate, de negociação de conflitos e de interesses, de promoção da articulação com outros atores sociais, da proposição e do controle social das políticas públicas.

A *agenda administrativa* compôs-se de ações de *organização interna*, ações de *transferência de responsabilidade*, ações destinadas à *implantação e funcionamento do Conselho Tutelar* e de *gestão do FIA*. Neste conjunto de ações identificamos sérios limites à efetivação dos conselhos. Na *organização interna*, consideramos a busca por infra estrutura como um sinal das precárias condições disponibilizadas para a seu funcionamento. As ações de *transferência de responsabilidade* demonstraram que os CMDCAs foram vistos como

órgãos empregadores dos Conselhos Tutelares, o que constitui um grave desvio quanto à sua finalidade, além disso, implica no envolvimento do conselho com encaminhamentos burocráticos pertinentes à gestão da força de trabalho, competência da Prefeitura, órgão empregador dos Conselhos Tutelares. As ações para a *implantação e funcionamento do Conselho Tutelar* também esbarrará nos limites de infra estrutura dos CMDCA's, visto que sua competência, neste caso, é de coordenar o processo de escolha e não de operacionalizá-lo. É sabido que o processo de escolha do Conselho Tutelar exige a realização de vários procedimentos burocráticos, desde a elaboração de edital, o atendimento aos candidatos e delegados, as providências para a divulgação e realização do processo de escolha, entre outros, que deverá ser realizada pela secretaria executiva, disponibilizada pelo Poder Executivo Municipal. Quanto à *gestão do FIA*, um dos limites à efetivação dos CMDCA's consiste no precário entendimento quanto à sua competência financiadora. Na medida em que o FIA for compreendido como responsável pelo *financiamento de ações na área da infância*, abre-se a possibilidade para o financiamento de todo e qualquer serviço cujo público alvo seja o segmento infanto-juvenil. Neste sentido, veremos perpetuar-se o pagamento de salário do Conselho Tutelar, o pagamento de serviços de saúde, de assistência social ou de educação infantil, como se a infância e adolescência constituísse uma política à parte, e não um segmento que deve ser alcançado pelo conjunto das políticas públicas. Enquanto não aprofundarmos o debate sobre o FIA, seus poucos recursos serão pulverizados em várias direções. Por outro lado, a escassez de recursos, associada ao volume de serviços e programas postos ao FIA, impulsionaram os conselhos a ocuparem-se, exaustivamente, com ações para arrecadar recursos através de doações de pessoas físicas e jurídicas.

Na *agenda temática* o debate em torno de questões pontuais e emergenciais foi o preponderante, além disso, os temas inseridos na agenda, pelos respectivos organizadores, não contemplaram a totalidade do conjunto de direitos garantidos pela Lei 8.069/90 com o mesmo nível de prioridade. Esta desproporção foi evidenciada face à disparidade na ocupação da agenda pelas diferentes áreas temáticas encontradas nas atas. Não podemos partir do pressuposto de que as políticas que não ocuparam destaque na agenda eram oferecidas em qualidade e quantidade suficientes e, por isso, não suscitaram debate, ao contrário das demais

que não eram ofertadas ou eram ofertadas irregularmente, sendo insuficientes para suprir as demandas. Somos tentados a acreditar que as demandas vinculadas à *assistência social, saúde e educação* têm-se tornado *existentes* para o sistema político e para a sociedade civil. Por serem as mais prementes, a sua ausência é sentida de modo mais dramático, já que estão intimamente ligadas à sobrevivência das crianças e adolescentes. Enquanto que outras, tais como *esporte, cultura, lazer e habitação*, imprescindíveis para o desenvolvimento infanto-juvenil, continuam *não-existent*s do ponto de vista dos organizadores da agenda dos CMDCA's. Nesta perspectiva, o direito à cultura, ao esporte, ao lazer e à moradia aparecem como secundários. Por outro lado, a *prática do ato infracional* por adolescentes se sobressaiu na agenda pois esta representa ameaça à ordem social e à propriedade, enfim, os adolescentes autores de atos infracionais são alvo da atenção das instituições pelo risco que oferecem à sociedade. Desta forma, as demandas expressas na agenda dos CMDCA's não constituem a mera transposição das demandas geradas no cotidiano da população infanto-juvenil, mas representam uma parcela que percorreu os canais institucionais, transpôs os mecanismos de seletividade e conquistou *status* público. Do mesmo modo, a fragilidade da *agenda temática* também foi observada pela proporção entre as ações de *reconhecimento da realidade, de denúncia de não oferta ou de oferta irregular de serviços* e as ações que apontavam para a *proposição de política pública*, além da presença marcante da *transferência de responsabilidade* de outras instâncias para os conselhos. Podemos afirmar que as demandas foram tematizadas e dramatizadas pelos representantes do *sistema político* e da *sociedade civil* e realizaram o trajeto até o interior dos conselhos, através dos organizadores da agenda, mas não foram traduzidas em propostas. Conforme OFFE (1984), a ascensão das demandas à agenda pública pressupõe que um longo caminho foi percorrido nos meandros institucionais até o reconhecimento e a expressão das mesmas nos espaços de negociação e de decisão política, o que não garante a sua efetivação. As ações que eram portadoras de uma dimensão propositiva, conforme explicitamos no decorrer do presente trabalho, eram também marcadas pelo caráter pontual e residual, além disso, em torno das proposições não foram tomadas decisões, ou se foram, não se materializaram sob a forma de resolução, demarcando a debilidade dos CMDCA's, ou os seus limites, no tocante à dimensão deliberativa.

Partindo do pressuposto de que a Política de Proteção à Infância é construída pela intersetorialidade, entendemos que a prática da articulação é condição para o seu fazer-se. No período pesquisado, a *agenda articuladora* demonstrou que os CMDCA's empreenderam ações de articulação com maior ênfase na esfera local, envolvendo representantes do aparato administrativo, político e jurídico, prioritariamente, além de outros atores sociais, tais como organizações da sociedade civil e empresas privadas. No eixo central da articulação encontramos a preocupação com recursos financeiros para o FIA e com as providências para garantir a instalação e funcionamento do Conselho Tutelar, o debate sobre a não oferta ou oferta irregular de serviços e sobre as políticas públicas, além da busca de informações para o reconhecimento da realidade. Em menor escala a articulação demarcou a solicitação e/ou o fornecimento de apoio às lutas de caráter mais universais, envolvendo a regulamentação de artigos do Estatuto da Criança e do Adolescente e a definição de recursos para o FIA. De modo geral, a interlocução estabelecida pelos conselhos esteve vinculada às questões locais, expressando o isolamento destes face às lutas universalistas, tais como a erradicação do trabalho infantil e o combate às diferentes expressões da violência que atingem e/ou ameaçam a infância e adolescência no país. A ausência destas lutas no cotidiano dos conselhos pesquisados guarda uma estreita relação com os instrumentos utilizados para a prática da articulação e que expressaram um caráter conservador, se comparadas com iniciativas combativas. Presenciamos uma prática articuladora caracterizada pelo encaminhamento de ofícios e realização de reuniões, cuja repercussão na esfera pública pouco se evidenciou, não contribuindo para a formação de opinião pública em torno das demandas da infância, o que significa, sem sombra de dúvida, um limite à sua efetivação. Evidentemente que esta é a expressão da prática política dos organizadores da agenda, não só dos representantes do aparato administrativo municipal e do legislativo como também das organizações da sociedade civil, majoritariamente de cunho tradicional, com pouca vivência participativa e de mobilização.

O caráter deliberativo dos CMDCA's é materializado pela emissão de resoluções, prática presente em apenas cinco dos nove conselhos pesquisados. A *agenda decisória* evidenciou que o processo decisório vivido pelos conselhos reafirmou a preponderância da

agenda administrativa, isto é, no centro do processo decisório estavam as atividades burocráticas e administrativas, destacando-se aqui as decisões relativas à *organização interna*, à *gestão do FIA*, à *implantação e funcionamento do Conselho Tutelar* e aquelas que legitimaram a *transferência de responsabilidade*. Secundariamente, as resoluções expressaram decisões vinculadas à *formulação e controle de políticas públicas*. Da mesma forma, o controle das ações na área da infância foi experimentado pelos conselhos de modo incipiente e não sistemático, conforme demonstrou a *agenda controladora*. A prática de controle das ações foi percebida no CMDCA que possuía comissões especiais de caráter permanente, o que significa que estas são uma condição ou um instrumento privilegiado para efetivar as ações desta natureza.

Em síntese, os CMDCA's constituem *locus* privilegiados para a expressão de demandas vinculadas às necessidades surgidas no mundo da vida, conforme foi-nos possível visualizar pelos assuntos que ocuparam a agenda dos conselhos no período pesquisado. Entretanto, consideramos necessário fazer duas advertências. Em primeiro lugar, é imprescindível a construção do entendimento de que a política de proteção à infância realiza-se na medida em que são efetivadas as demais políticas públicas, garantidoras e asseguradoras dos direitos sociais. A partir desta compreensão, os CMDCA's poderão direcionar seus esforços e estabelecer como prioridade o controle das ações executadas pelas políticas públicas e voltadas para a infância e adolescência. Em decorrência, através do exercício do controle social, os CMDCA's estarão demarcando sua competência de propor subsídios para a formulação das políticas afetas à infância. Neste sentido, aos conselhos da infância caberá apontar caminhos para a sensibilização da sociedade e para o fortalecimento das lutas em torno da efetivação das políticas públicas, para a realização de pesquisas, para o empreendimento de ações de combate às diversas manifestações de violência, negligência e omissão e para solidificar o sistema de garantias enunciado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Em segundo lugar, os dados que levantamos apontaram a preponderância da *agenda administrativa*, associada a *transferência de responsabilidade*, como um dos mais urgentes limites a serem ultrapassados. Isto posto, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, enquanto não aprofundar a compreensão acerca do significado da

política de proteção à infância, terá dificuldades para construir sua identidade e continuará correndo o risco de transformar-se em alvo para a *transferência de responsabilidade*, ou melhor, para assumir o papel de prestador de serviços voltados para o atendimento da infância, em substituição ao Executivo Municipal, sobretudo, serviços que não são ofertados ou são ofertados de modo irregular pelas instâncias competentes. Contribuir para romper com estas tendências e limites observados nos CMDCA's do Médio Vale do Itajai constitui um desafio a ser enfrentado urgentemente, para que os conselhos se efetivem como mecanismos de gestão participativa das políticas públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 01 AGUIAR, Tânia Cristófolli de. Os conselhos municipais dos direitos da criança e do adolescente na construção da cidadania : utopia ou realidade. In: SILVA, Jacqueline Oliveira (org.). **Práticas do serviço social : espaços tradicionais e emergentes**. Porto Alegre : DaCasa, 1998.
- 02 ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Tradução de Roberto Raposo. Rio de Janeiro : Forense Universitária, 1995.
- 03 ARRETCHE, Marta T. S. Mitos da descentralização : mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n.º 31, p. 44-66, jun. 1996.
- 04 ASCURRA. Lei Complementar Municipal n.º 594, de 06 de abril de 1992. Dispõe sobre a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Dá Outras Providências.
- 05 BENEVIDES, Maria Vitória. Mínimos de cidadania. In: Vários autores. **Mínimos de cidadania : ações afirmativas de enfrentamento à exclusão social**. São Paulo : Núcleo de Seguridade e Assistência Social/PUC, s/d. p. 13-19.
- 06 BLUMENAU. Lei Complementar Municipal n.º 18, de 11 de outubro de 1991. Estabelece os Princípios da Política dos Direitos da Criança e do Adolescente, Cria o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente no Município de Blumenau e Dá Outras Providências.
- 07 BRASIL. Lei 8.069/90, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. **Coletânea de Leis**. Florianópolis : Conselho Regional de Serviço Social/12ª Região, gestão 1996/1999.
- 08 BRASIL. Lei 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília : FASUBRA Sindical, s/d.
- 09 BRASIL. Lei 6.697/79, Código de Menores. Senado Federal. Brasília – DF, 1983.
- 10 BRASIL. Lei 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social. **Coletânea de Leis**. Florianópolis : Conselho Regional de Serviço Social/12ª Região, gestão 1996/1999.
- 11 BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro : Campus, 1992.

- 12 BRUSQUE. Lei Complementar Municipal n.º 1.806, de 05 de outubro de 1993. Dispõe sobre a Política Municipal de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente no Município de Brusque.
- 13 CAMPOS, Edval Bernardino. MACIEL, Carlos Alberto B. Conselhos paritários : o enigma da participação e da construção democrática. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n.º 55, p. 143-155, nov. 1997.
- 14 CHIZZOTTI, Antonio. *Pesquisa em ciências humanas e sociais*. 3ª edição. São Paulo : Cortez, 1998.
- 15 COÊLHO, Ailta Barros de S. R. Política de proteção à infância e adolescência e descentralização. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n.º 60, p. 92-105, jul. 1999.
- 16 CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE ASCURRA. *Atas das sessões realizadas entre julho de 1997 e julho de 1999*. p. 26-37.
- 17 CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE BLUMENAU. *Atas das sessões realizadas entre julho de 1997 e julho de 1999*.
- 18 _____. *Resoluções emitidas entre julho de 1997 e julho de 1999*.
- 19 CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE BRUSQUE. *Atas das sessões realizadas entre julho de 1997 e julho de 1999*. p 12 verso-35 verso.
- 20 _____. *Resoluções emitidas entre julho de 1997 e julho de 1999*.
- 21 CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE DOUTOR PEDRINHO. *Atas das sessões realizadas entre julho de 1997 e julho de 1999*. p. 01-07.
- 22 _____. *Resoluções emitidas entre julho de 1997 e julho de 1999*.
- 23 CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE GASPAR. *Atas das sessões realizadas entre julho de 1997 e julho de 1999*. p. 14 verso-35.
- 24 _____. *Resoluções emitidas entre julho de 1997 e julho de 1999*.
- 25 CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE GUABIRUBA. *Atas das sessões realizadas entre julho de 1997 e julho de 1999*. p. 01-08 verso.

- 26 _____. **Resoluções emitidas entre julho de 1997 e julho de 1999.**
- 27 CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE INDAIAL. **Atas das sessões realizadas entre julho de 1997 e julho de 1999.** p. 52-62 verso.
- 28 CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE POMERODE. **Atas das sessões realizadas entre julho de 1997 e julho de 1999.** p. 73-88.
- 29 CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE RODEIO. **Atas das sessões realizadas entre julho de 1997 e julho de 1999.** p. 14-19.
- 30 CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. De 05 de outubro de 1988. São Paulo : Atlas, 1988.
- 31 COSTA, Sérgio. A democracia e a dinâmica da esfera pública. **Lua Nova. Revista de Cultura e Política**, n.º 36, p. 55-65, CEDEC, 1995.
- 32 _____. Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil : uma abordagem tentativa. **Novos Estudos**, n.º 38, p. 38-52, mar. 1994.
- 33 _____. Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 12, n.º 35, p. 121-134, mar. 1997.
- 34 DANIGNO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: _____. (org.). **Anos 90 : política e sociedade no Brasil**. São Paulo : Brasiliense, 1994. p. 103-115.
- 35 DEJOURS, Christophe. **A banalização da injustiça social**. Tradução de Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- 36 DOUTOR PEDRINHO. Lei Complementar Municipal n.º 201, de 03 de junho de 1994. Dispõe sobre a Política de Direitos da Criança e do Adolescente e dá Outras Providências.
- 37 _____. Lei Complementar Municipal n.º 292, de 05 de junho de 1997. Dispõe sobre a Política de Direitos da Criança e do Adolescente e dá Outras Providências.
- 38 FELICISSIMO, José Roberto. A descentralização do estado frente às novas práticas e formas de ação coletiva. **São Paulo em Perspectiva**, vol. 8, n.º 2, p. 45-52, 1994.
- 39 FERNANDES, Rubem César. **Privado porém público : o terceiro setor na América Latina**. Rio de Janeiro : Relume-Dumará, 1994.

- 40 FERREIRA DA SILVA, Ivone Maria. Os conselhos de saúde no contexto da transição democrática: um estudo de caso. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.º 55, p. 156-173, nov. 1997.
- 41 GASPAR. Lei Complementar Municipal n.º 1432, de 24 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Dá Outras Providências.
- 42 GOHN, Maria da Glória. Conselhos populares e participação popular. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.º 34, p. 65-89, dez. 1990.
- 43 _____. **Os sem-terra, ONGs e cidadania**. São Paulo : Cortez, 1997.
- 44 GOMES DA COSTA, Antônio Carlos. Infância, juventude e política social no Brasil. In: **Brasil. Criança urgente: a lei 8.069/90**. São Paulo : Instituto Brasileiro de Pedagogia Social/Columbus Cultural, 1990.
- 45 _____. De menor a cidadão. In: MENDEZ, Emílio Garcia. GOMES DA COSTA, Antônio Carlos. **Das necessidades aos direitos**. São Paulo : Malheiros, 1994. p. 121-145.
- 46 GUABIRUBA. Lei Complementar Municipal n.º 596, de 25 de setembro de 1997. Dispõe sobre a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Dá Outras Providências.
- 47 HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia** : Entre facticidade e validade. Vol. II. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro : Tempo Brasileiro, 1997.
- 48 HELD, David. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte : Paidéia, 1987.
- 49 INDAIAL. Lei Complementar Municipal n.º 2.090, de 04 de março de 1992. Dispõe sobre a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Dá Outras Providências.
- 50 LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos** : um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo : Companhia das Letras, 1988.
- 51 LAJOLO, Marisa. Infância de papel e tinta. In: FREITAS, Marcos Cezar de (org.). **História social da infância no Brasil**. São Paulo : Cortez, 1997.
- 52 LEITE, Mírian L. Moreira. A infância no século XIX segundo memórias e livros de viagem. In: FREITAS, Marcos Cezar de (org.). **História social da infância no Brasil**. São Paulo : Cortez, 1997.

- 53 MÜLLER, Lilian Barbato Thiesen. *Mães que doam seus filhos: uma realidade a ser desvendada pelo serviço social*. Blumenau, 2000. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Regional de Blumenau.
- 54 MARCÍLIO, Maria Luiza. *A roda dos expostos e a criança abandonada na história do Brasil: 1726-1950*. In: FREITAS, Marcos Cezar de (org.). **História social da infância no Brasil**. São Paulo : Cortez, 1997.
- 55 MENDEZ, Emilio Garcia. *Cidadania da criança: a revolução francesa com 200 anos de atraso*. **Revista Inscrita**, Rio de Janeiro, n.º 1, p. 27-32, nov. 1997.
- 56 _____. **Infância e cidadania na América Latina**. São Paulo : HUCITEC, Instituto Ayrton Senna, 1998.
- 57 MORAES, Célio Vanderlei. **A participação popular na gestão das políticas para a infância e adolescência em Santa Catarina**. Florianópolis, 1998. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós Graduação em Sociologia Política. Universidade Federal de Santa Catarina.
- 58 _____. *Conselhos de gestão de políticas públicas: instituições e/ou espaços políticos*. **Revista de Ciências Humanas**. Florianópolis : Editora da UFSC, p. 107-126, 1999.
- 59 NUNES, Edison. *Poder local, descentralização e democratização: um encontro difícil*. **São Paulo em Perspectiva**, vol. 10, n.º 3, p. 32-39, 1996.
- 60 O'DONNELL, Guillermo. *Democracia delegativa?* **Novos Estudos/CEBRAP**, n.º 31, p. 25-40, out. 1991.
- 61 O'DONNELL, Guillermo. *Poliarquia e a (In)efetividade da lei na América Latina*. **Novos Estudos/CEBRAP**, n.º 51, p. 37-61, jul. 1998.
- 62 OFFE, Claus. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Tradução de Bárbara Freitag. Rio de Janeiro : Tempo Brasileiro, 1984.
- 63 _____. **Capitalismo desorganizado : transformações contemporâneas do trabalho e da política**. Tradução de Wanda Caldeira Brant. São Paulo : Brasiliense, 1995.
- 64 POMERODE. *Lei Complementar Municipal n.º 1.208, de 09 de março de 1995. Dispõe sobre a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente*.
- 65 PONTES JÚNIOR, Felício. **Conselho de direitos da criança e do adolescente**. Série Direitos da Criança, n.º 3. São Paulo : Malheiros, 1993.
- 66 RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social : caminhos da construção democrática**. São Paulo : Cortez, 1998a.

- 67 _____. **Assistência social e esfera pública: os conselhos no exercício do controle social. Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.º 56, p. 77-96, mar. 1998b.
- 68 REGIMENTO INTERNO. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Ascurra/SC.
- 69 _____. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Blumenau/SC.
- 70 _____. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Brusque/SC.
- 71 _____. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Doutor Pedrinho/SC.
- 72 _____. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Gaspar/SC.
- 73 _____. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Guabiruba/SC.
- 74 _____. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Indaial/SC.
- 75 _____. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Rodeio/SC.
- 76 RIZZINI, Irma. **Assistência à infância no Brasil** : uma análise de sua construção. Rio de Janeiro : Ed. Universitária Santa Úrsula, 1993.
- 77 RODEIO. Lei Complementar Municipal n.º 01, de 20 de junho de 1991. Dispõe sobre a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Cria o Conselho Municipal, Fundo Municipal e Conselho Tutelar da Criança e do Adolescente.
- 78 RODEIO. Lei Complementar Municipal n.º 03, de 08 de junho de 1992. Dispõe sobre a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Cria o Conselho Municipal, Fundo Municipal e Conselho Tutelar da Criança e do Adolescente.
- 79 SCHERER-WARREN, Ilse. ONGs na América Latina: trajetória e perfil. In: Vários autores. **Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafios para as ciências sociais**. São Paulo : Cortez; Florianópolis : UFSC, 1998.
- 80 STEIN, Rosa Helena. **A descentralização como instrumento de ação política : o caso da assistência social**. Brasília, 1997. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília.
- 81 SEIBEL, José Erni. **Cultura Política e Gestão Pública**. Relatório de Pesquisa. Florianópolis : UFSC, 1997.
- 82 SILVA, Maria do Rosário de Fátima e. **Participação popular e gestão pública**. In: **Movimentos sociais na contemporaneidade**. São Paulo : Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre Movimentos Sociais/PUC, 1997.

- 83 TELLES, Vera da Silva. Espaço público e espaço privado na constituição do ser social: notas sobre o pensamento de Hannah Arendt. **Tempo Social**, São Paulo : USP, vol. 2, n.º 1, p. 23-48, I sem. 1990.
- 84 _____. Pobreza e cidadania: duas categorias antinômicas. In: **Mínimos de cidadania : ações afirmativas de enfrentamento à exclusão social**. São Paulo : Núcleo de Seguridade e Assistência Social/PUC, s/d. p. 3-12.
- 85 _____. Sociedade civil e construção de espaços públicos. In: DANIGNO, Evelina (org.). **Anos 90 : sociedade e política no Brasil**. São Paulo : Brasiliense, 1994. p. 91-102.
- 86 TOURAINE, Alain. **O que é democracia?** Petrópolis : Vozes, 1996.
- 87 _____. **Poderemos viver juntos? iguais e diferentes**. Petrópolis : Vozes, 1998.
- 88 UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. **Normas para apresentação de trabalhos**. Universidade Federal do Paraná. Biblioteca Central. 6. ed. Curitiba : Ed. da UFPR, 1996.
- 89 UNICEF. **A infância brasileira nos anos 90**. Brasília – DF : UNICEF, 1998.
- 90 MOVIMENTO NACIONAL DE MENINOS E MENINAS DE RUA. **Vidas em risco: assassinato de crianças e adolescentes no Brasil**. Rio de Janeiro : MNMMR, IBASE, NEV-USP, 1991.
- 91 VIEIRA, Evaldo. O Estado e a sociedade civil perante o ECA e a LOAS. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.º 56, p. 9-22, mar. 1998.