

Eficácia do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente de Taquara/RS na formulação e controle das políticas públicas infantojuvenis

The efficiency of Municipal Council of the Rights of Children and Adolescents in Taquara/RS in the formulation and control of children and youth public policies

Diogo da Silva Corrêa¹
Dscorea83@gmail.com

Aleteia Hummes Thaines²
aleteiathaines@faccat.br

Daniel Luciano Gevehr³
danielgevehr@faccat.br

Resumo

O presente artigo tem como tema os papéis desempenhados pelos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente. Sua finalidade é identificar o grau de eficácia desse espaço democrático (COMDICA) no município de Taquara/RS. Buscou-se compreender suas carências e potencialidades no desempenho de suas funções: formulação e controle da política infantojuvenil, a partir das respostas coletadas em entrevistas semiestruturadas e a análise de atas de reuniões do colegiado, compreendendo o período entre 2017 e 2019. Para responder às questões norteadoras inicialmente propostas, foi necessário a elaboração de uma metodologia com abordagem qualitativa. Como resultado principal, apurou-se que uma eficácia do COMDICA é bastante limitada. Tal constatação vai ao encontro das respostas às questões norteadoras da pesquisa. A principal delas foi a que o COMDICA de Taquara não possui ferramentas que o condicionem a formular a política infantojuvenil de forma satisfatória, necessitando ser mais bem articulado politicamente para que seja reconhecido como órgão central dessa política pública.

Palavras-Chave: Conselhos gestores; Criança e adolescente; Eficácia; Formulação e controle de política pública; Articulação em rede.

Abstract

The present article has as main theme the roles performed by the Municipal Councils for the Rights of Children and Adolescents. Its purpose is to identify the effectiveness degree of this democratic space (COMDICA) in the municipality of Taquara/RS. It was sought to understand its needs and potentialities in the performance of its primary functions: the formulation and control of children's policy, based on the answers collected through semi-structured interviews, and the analysis of collegiate meeting minutes, covering the period between 2017 and 2019. To answer the initially proposed guiding questions, it was necessary the elaborate a qualitative approach methodology. As a main result it was found that the effectiveness of COMDICA is very limited. Such finding is in line with the research guiding questions answers. The main one was that Taquara's COMDICA does

¹ Mestre em Desenvolvimento Regional nas Faculdades Integradas de Taquara.

² Doutora em Direito Público pela Universidade do Rio dos Sinos (UNISINOS). Professora Titular do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Faculdades Integradas de Taquara/RS.

³ Doutor em história pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Professor Titular do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Faculdades Integradas de Taquara/RS.

not have tools to condition it to formulate the children and youth policy in a satisfactory way, needing to be better articulated politically so that it is recognized as the central organ of this public policy.

Key Words: *Management councils; Children and adolescents; Efficacy; Formulation and control of public policy; Network articulation.*

Introdução

Estudar qual a eficácia de determinado organismo e entender as razões de seus sucessos ou insucessos são tarefas imprescindíveis para verificar a sua pertinência dentro de cada contexto, especialmente nas questões públicas. Analisar se há concretização dos objetivos inicialmente propostos faz parte de uma avaliação mais ampla que é complementada com aferição de eficiência, efetividade e, com maior complexidade, a mensuração de impacto, que se atem aos aspectos qualitativos das pesquisas (Januzzi, 2005) (Batista e Domingos, 2017). A presente pesquisa se dispôs a responder ao seguinte questionamento: o Conselho Municipal de Direitos da Criança e Adolescente do município de Taquara/RS (COMDICA) é eficaz nos seus papéis de formular e controlar a política de garantia de direitos do público a que se destina?

O objetivo da pesquisa da dissertação de mestrado⁴ que deu origem ao presente artigo foi investigar qual é a capacidade de interferência na gestão da política pública do COMDICA de Taquara, município da região metropolitana de Porto Alegre/RS. Por exemplo: se dados revelam baixa capacidade de se obter decisões fundamentadas para a elaboração, avaliação ou para a própria gestão da política ou que demonstrem ineficácia na articulação de redes de relacionamento dentro de sua respectiva área temática, como seria plausível esperar que um determinado Conselho produza com efetividade? (Lavalle *et al.*, 2016) (Correa, 2021).

A premissa base está na importância dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) para a rede de proteção infantojuvenil, considerando a singularidade dos sujeitos que dão causa a sua existência. A possibilidade de atuação descentralizada trouxe para a municipalidade a responsabilização compartilhada dentro de um Sistema de Garantia de Direitos (SGDCA) pensado na Constituição Federal, artigo 227, destacando a transversalidade dessa política (Brasil, 1988) (Keske, 2015) (Souza, 2016).

O artigo primeiro da Constituição Federal de 1988 qualifica o Estado como Democrático de Direito. Partindo-se dessa premissa, evidencia-se a democracia participativa, considerando que o parágrafo único do referido artigo assegura uma democracia não apenas representativa: "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente".

Soma-se a esses elementos a já citada responsabilização compartilhada entre o Estado, a família e a sociedade pela proteção dos direitos infantojuvenis, reafirmada no artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente, determina que sejam assegurados os direitos da criança e do adolescente com prioridade absoluta mediante qualquer situação (Brasil, 1988) (Brasil, 1990). Ou seja, estudos que se debruçam sobre a temática do funcionamento dos Conselhos de Direitos da Crianças e Adolescentes ganham importância, pois contribuem com a construção da cidadania participativa e na atenção prioritária a esse público.

Nesse contexto, é relativamente recente na literatura a discussão sobre a criação de métodos de análise das potencialidades e da capacidade de articulação não só dos CMDCA, mas de Conselhos Gestores de forma geral. Revisões sistemáticas de estudos em 2002 e 2015 revelam um padrão muito voltado para questões internas dos Conselhos, como a gestão democrática e a composição (Tatagiba, 2002) (Almeida *Et Al.*, 2015). Avritzer (2010) coordenou a pesquisa "Projeto Democracia Participativa" que resultou no livro "A dinâmica da participação local no Brasil", abordando estudos comparativos em vinte e nove cidades das cinco regiões brasileiras. Com foco de análise voltado ao potencial democrático e deliberativo dos Conselhos, o autor também aponta a necessidade de se estabelecerem metodologias para melhor avaliar os avanços e percalços da participação social brasileira.

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

Para se atingir o fim desejado, trabalhou-se através de levantamento de dados e análise de conteúdo com a composição

⁴ Dissertação disponível em: https://www2.faccat.br/portal/sites/default/files/Diogo%20da%20Silva%20Corr%C3%AAa_0.pdf.

de um levantamento bibliográfico sobre: a) as diretrizes para instalação e funcionamento dos CMDCA, b) conceitos básicos na literatura sobre formulação, controle de políticas públicas e articulação dos agentes nela inseridos⁵; c) levantamento documental, com a análise das atas de reuniões do COMDICA dos anos de 2017, 2018 e 2019.

Com base nessas informações, foram desenvolvidos dois instrumentos de pesquisa com questões abertas, considerando que os participantes foram divididos em dois grupos: o primeiro foi composto pelos conselheiros de direitos integrantes do COMDICA, que responderam 11 questões abertas; o segundo grupo contou com agentes externos ao COMDICA e que fazem parte do SGDCA, que responderam 7 questões abertas: 4 (quatro) Conselheiros Tutelares; 1 (uma) representante da Secretaria da Educação do Município, 1 (um) representante da Secretaria da Saúde do Município; (1) uma responsável pelo CAPS municipal, 1 (uma) responsável pela Unidade Básica de Saúde (UBS) responsável pelos atendimentos em pediatria no município; (1) uma responsável pelo Centro de Referência da Assistência Social (CRAS); 1 (uma) promotora do Ministério Público Estadual de Taquara; 1 (um) Juiz do Juizado da Infância e da Juventude da Comarca de Taquara; 1 (um) responsável pelo Batalhão da Brigada Militar de Taquara e 1 (uma) responsável pela Polícia Civil de Taquara.

Os questionários foram construídos a partir das funções a serem cumpridas por um CMDCA conforme a legislação e as resoluções 105, 106 e 113 do CONANDA que as definem como diretrizes nacionais. Na construção das categorias e subcategorias, foram estabelecidos critérios de inclusão para posterior análise das Unidades de Registro (UR) realizada via software de análise da Atlas.ti 9. Nessa ferramenta foram analisados os dados quantitativos e qualitativos do estudo.

Dessa forma, seguiram-se as etapas de organização da análise, segundo Bardin (2011): a) pré-análise, com a escolha dos documentos a serem analisados, a formulação das questões norteadoras e os parâmetros para a interpretação dos dados coletados; b) exploração do material com a construção das operações de codificação (categorias e subcategorias de análise) e c) tratamento dos resultados e sua interpretação, sendo esta a última fase.

A técnica principal utilizada neste estudo foi a análise temática ou categorial, tentando levantar os "núcleos de sentido" das construções dessas falas. Em complementação, utilizou-se a técnica da análise de avaliação, técnica elaborada por Osgood, Saporta e Nunnally, citada por Bardin (2011) que tem três etapas: a) identificação e extração dos objetos de atitude (OA) dentro de cada subcategoria e as UR já organizadas; b) normalização dos enunciados com a finalidade de obtenção de formas afirmativas segundo a combinação sintática mais elementar (ator-ação-complemento), a qual se trata de uma edição do enunciado para adaptá-lo à forma canônica, mantendo a equivalência funcional; c) a codificação que

vai imprimir uma direção (positiva ou negativa) a cada conector verbal (c) e a cada qualificador. Além disso, essa direção é avaliada em intensidade numa escala de sete pontos (-3 a +3).⁶

O presente artigo foi dividido em duas seções, além desta introdução. Na primeira, são elencados alguns conceitos básicos sobre formulação, controle de políticas públicas e articulação dos agentes nela inseridos que serviram de base para análise a que se dispôs a pesquisa. A segunda seção inicia com uma breve caracterização do município onde está sediado o referido órgão e, posteriormente, são elencados os principais resultados do estudo específico sobre a eficácia do COMDICA de Taquara/RS, com base nas respostas obtidas a partir das questões norteadoras da pesquisa de dissertação de mestrado.

Formulação e controle de políticas públicas e articulação em rede

Considerando a transversalidade da temática infantojuvenil, o ambiente dos CMDCA retrata de forma muito particular o *locus* propício para que a discussão das políticas públicas tenha uma visão holística e que contemple campos multidisciplinares.

Embora não sejam os únicos responsáveis pelo controle social da política pública, os Conselhos Gestores são de extrema importância para o amadurecimento social, não só para elaboração e avaliação, mas para a consecução legal e cultural de uma determinada política dependendo da atuação de uma rede de atores, envolvidos direta ou indiretamente com a garantia de direitos infantojuvenis (Tatagiba, 2002) (Dagnino, 2002).

Por ser um ambiente de participação da sociedade civil na gestão da coisa pública, torna-se uma alternativa de representação para além do voto. Embora a legitimação dentro do amplo campo das representações não seja algo perene, o CMDCA tem se incorporado como parte legítima do processo de negociação de políticas (Almeida, 2013).

Com o intuito de identificar, da melhor forma possível, os efetivos papéis a serem especificamente desempenhados pelos CMDCA: formulação e controle de políticas públicas e articulação em rede, foram utilizados alguns breves apontamentos sobre cada um desses itens.

Os dois primeiros passos para iniciar o processo de elaboração de políticas públicas são a identificação do problema a ser enfrentado e a definição das prioridades (Secchi, 2010). O anexo da Resolução n.º 106/05 do CONANDA trata esse diagnóstico como um importante instrumento a ser levado em consideração pelo CMDCA, destacando a necessidade de se conhecer a realidade do território, elaborar um plano de ação global, definir prioridades e fomentar a realização de estudos e pesquisas "com vistas a promover, subsidiar e dar mais efetividade às políticas" (BRASIL, 2005b).

⁵ Resoluções do CONANDA n.º 105/2005, 106/2005 e 113/2006.

⁶ Para se auferir os resultados são identificados os elementos de avaliação e, conforme sua intensidade, são definidas notas para os conectores verbais e os termos avaliativos utilizados pelos entrevistados em cada sentença (BARDIN, 2011).

O diagnóstico, dessa forma, torna-se essencial para o controle social e construção da agenda política dos Conselhos. Ele é o mecanismo que dá suporte ao estabelecimento dos direitos, possibilitando adoção de critérios de fiscalização. Não realizando diagnóstico, o Conselho se fragiliza pelo desconhecimento e, geralmente, acaba submetendo-se às propostas vindas do governo de ocasião, na medida em que não se permite fundamentar com dados fidedignos sua principal função: controlar a política pública (Torres *et. al.*, 2009).

Um diagnóstico deve evidenciar os problemas que afetam a percepção pública. Não pode, contudo, limitar-se à descrição da situação, mas envolver um esforço analítico voltado à busca de causas, sob o risco de que os remédios que mirem os sintomas sejam apenas paliativos (Secchi, 2010). Embora seja um mecanismo importante para o trabalho dos CMDCA não é muito difundido nas realidades locais. A pesquisa realizada pelo CEATS / FIA em 2006 apontou que dos 2474 CMDCA participantes, apenas 20% deles realizavam diagnósticos e 39% elaboravam planos de ação.⁷ Segundo o estudo, é um fato revelador de certa precariedade desses órgãos, considerando que o diagnóstico deveria ser a base para a elaboração de um plano de ação consistente (Fischer, 2007).

Outro elemento central desse controle é a capacidade de avaliar essas políticas. Embora existam diversos objetivos em uma avaliação, é possível inferir que, dentre as três modalidades de avaliação (de processos, de metas, e de impacto), a existência ou não de um projeto/programa de atendimento infantojuvenil municipal passa pela aferição das duas últimas modalidades nos termos referidos no ECA (Brasil, 1990) (Garcia, 2001) (Carvalho, 2003) (Costa e Castanhar, 2003).

Por outro lado, é na Resolução n°. 106 do CONANDA que os termos "acompanhar" e "monitorar" aparecem, contemplando, então, a modalidade de avaliação de processos (Brasil, 2006b). Nela, o objetivo é detectar falhas na elaboração dos procedimentos, acompanhar e avaliar a execução dos procedimentos de implantação dos programas. Ou seja, atende apenas uma das "camadas" da avaliação, que tem na avaliação de impacto a análise mais aprofundada e mais complexa do processo. É importante, dentro de uma avaliação mais ampla, saber os porquês dos resultados alcançados, mesmo que por estimativa dos seus impactos, para melhor fundamentar a decisão de manter ou não seu funcionamento (Batista e Domingos, 2017).

Portanto, o diagnóstico fornece as bases para uma avaliação fidedigna da política pública e ambas as fases do controle social dependem muito de uma permanente articulação dos órgãos, no caso do SGDCA. Há muito se discute a necessidade de conectividade entre as diversas áreas sociais como elemento de gestão sugerindo a ideia de "integração, de território, de equidade, enfim, de direitos sociais" (Junqueira, 1999, p. 27).

São a partir dessas premissas que se pode auferir, em certa medida, a eficácia do SGDCA. A noção de rede permite traduzir com mais propriedade a trama de conexões interorganiza-

nal em que se baseia esse sistema, pois "compreende o complexo de relações acionadas, em diferentes momentos, pelos agentes de cada organização para garantir esses direitos" (Aquino, 2004). Não por acaso, a Resolução n°. 106 do CONANDA atribui ao CMDCA grande parte da responsabilidade de fomentar essa articulação entre os diversos entes pertencentes ao SGDCA. Dele é que devem partir as propostas que vão fortalecer essas conexões e fomentar a tão necessária "responsabilização compartilhada" prevista na Constituição Federal de 1988 e no ECA (Brasil, 1990).

Para fomentar e fortalecer essas redes é preciso criar canais de comunicação que efetivem a socialização à informação e ao saber. Um "espaço de compartilhamento de saber e de poder" precisa ir além, devendo estruturar novas linguagens, novas práticas e de novos conceitos (Comerlatto *et al.*, 2007).

As diferentes redes de atenção à criança e ao adolescente, à saúde e à pessoa com deficiência, por exemplo, nada mais são do que partes da rede socioassistencial, devendo os Conselhos Gestores dessas áreas garantir atenção a essa rede mais ampliada. É importante salientar que o CMDCA possui uma característica única, que é a de vincular os demais conselhos gestores, pois criança e adolescente devem ser prioridade em todas as políticas setoriais, em consonância com o texto Constitucional (Custódio, 2008) (Veronese; Zanette, 2017).

Os elementos trazidos nessa seção, em certa medida, tiveram a finalidade de subsidiar os eixos da pesquisa: a) formulação e controle de políticas públicas; e b) articulação em rede. A partir deles, evidenciam-se os efetivos papéis a serem desempenhados pelos CMDCA e fica facilitada a compreensão da amplitude das responsabilidades que recaem sobre esses órgãos. Não é demais reforçar que a abordagem utilizada nesses temas não é exaustiva e que existem debates teóricos na produção científica sobre cada um deles, especialmente sobre o amplo debate que envolve as políticas públicas.

Eficácia do Conselho Municipais de Direitos Da Criança e Adolescente de Taquara

Antes de adentrar nas questões específicas do COMDI-CA de Taquara, faz-se necessária uma breve contextualização do município, elencando alguns dados que estão vinculados ao tema em estudo.

Caracterização do município de Taquara

A região onde se situa o município em estudo é formada pelas etnias alemã, italiana e índios caingangues e compreende

⁷ Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor da Fundação Instituto de Administração.

os municípios de Igrejinha, Parobé, Riozinho, Rolante, Taquara e Três Coroas, que juntos estimaram 210.512 habitantes em 2020, conforme dados do IBGE (2020) e compõe a região do COREDE Paranhana/Encosta da Serra no estado do Rio Grande do Sul, Brasil. Taquara é um município da região metropolitana de Porto Alegre e possui histórico de referência regional proporcionando comércio e serviços e contato entre a Serra e a Capital (Reinheimer *et. al.*, 2011), tendo relevante papel na produção de calçados a partir de 1950, status que foi sendo mitigado ao longo do tempo com a emancipação dos demais municípios do entorno.

Embora os municípios do entorno tenham se desenvolvido economicamente, o status de Polo Regional de Taquara ainda se mantém muito por conta de uma das suas principais características: a localização privilegiada. Destaca-se o entroncamento das rodovias estaduais RS 020, RS 239 e RS 115, situado na área urbana de Taquara, sendo ponto de ligação entre importantes regiões do Rio Grande do Sul – Serra Gaúcha, Litoral, Região Metropolitana e Vale dos Sinos. O município mantém em seu território um conjunto de serviços de relativa complexidade nas áreas de educação, saúde, utilidade pública e comércio, que o diferencia dos municípios vizinhos e ainda lhe assegura uma proeminência nesses setores (Facio *et. al.*, 2020).

Conforme a Figura 1, Taquara se encontra centralizada em relação à região do Vale do Paranhana, sendo o município que deu origem aos demais: Igrejinha, Parobé, Riozinho, Rolante e Três Coroas.

Taquara possui a segunda maior população do Vale do Paranhana, segundo estimativa do IBGE, com 57584 pessoas em 2020.⁸ No que tange às crianças e adolescentes, o percentual desse público tomando por base o total de municípios do Vale do Paranhana é de 29%, sendo que no estado a proporção é de 25,8%. Na região, o município que se destaca na quantidade de crianças e adolescentes é Parobé, que tem mais de 30% da população.

Segundo o índice de desenvolvimento socioeconômico (IDESE), o município que tem maior destaque é Igrejinha, com 0.772.⁹ Taquara figura na quarta colocação dentre os municípios considerando o ranking estadual, e apresenta uma série temporal de crescimento a partir de 2016 depois de dois anos de estagnação nesse índice.

COMDICA de Taquara

A existência dos Conselhos Municipais em Taquara tem previsão na Lei Orgânica, conforme seu artigo 82, que define uma competência acessória a esses colegiados, tendo como finalidade auxiliar a gestão pública na "orientação, planejamento, fiscalização,

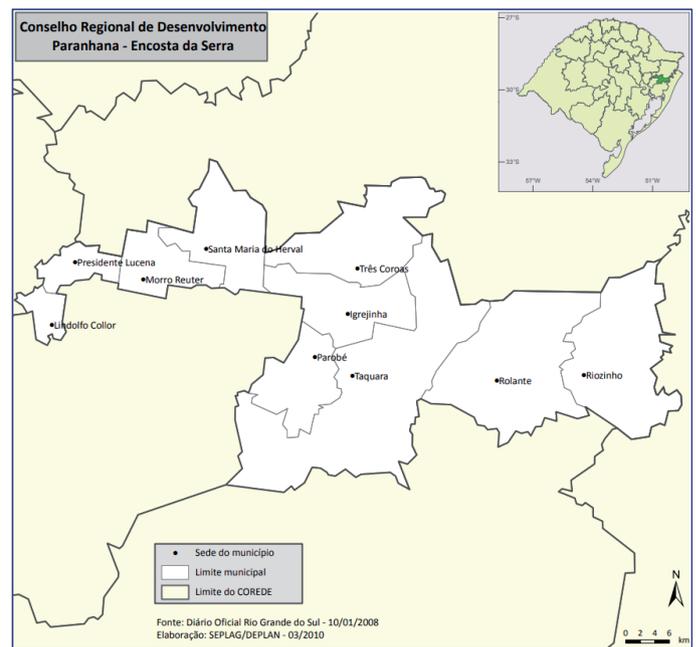


Figura 1 – Mapa do Vale do Paranhana-RS

Figure 1 – Map of the Paranhana-RS Valley

Fonte: Rio Grande do Sul (2008). Adaptado pelo autor.

Quadro 1 – População com idade entre 0 e 17 anos de idade

Table 1 – Population aged between 0 and 17 years old

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

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

avaliação, julgamento e deliberação quanto à execução das ações e políticas públicas da sua competência" (Taquara, 2002).¹⁰ Dentre outros Conselhos Gestores de políticas públicas estruturadas, o COMDICA de Taquara/RS foi redesenhado a partir da edição da Lei

⁸ Dados obtidos no site do Observatório da Criança e do Adolescente mantido pela Fundação Abrinq.

⁹ O Índice de Desenvolvimento Socioeconômico - IDESE é um índice sintético que tem por objetivo medir o grau de desenvolvimento dos municípios do Rio Grande do Sul (FEE, 2021).

¹⁰ Anteriormente, as disposições sobre a Política Municipal dos Direitos da Criança e adolescente ficavam aglutinadas com as da Política Municipal de Direitos do Idoso, na Lei Municipal n°. 1.412 de 04 de março de 1991 (TAQUARA, 1991).

Municipal nº. 1.910 de 18 de dezembro de 1995, que, a partir de então, tornou-se exclusivo para atenção à política municipal dos direitos da Criança e do Adolescente.¹¹

O artigo 5º do referido diploma legal coloca o COMDICA e o Funda para Infância e Adolescência municipal (FIA) como órgãos de garantia da política de atendimento. A importância do colegiado nesse contexto é reforçada no artigo 6º, onde constam suas funções básicas: "órgão normativo, deliberativo, fiscalizador, e controlador das políticas de atendimento às crianças e, adolescentes, cabendo-lhe a coordenação da política de proteção, promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, em todos os níveis" (Taquara, 1995).

A fim de organizar a análise e a busca pelas respostas às questões norteadoras, foram construídas as Categorias de Análise e interpretação. Com base nos registros coletados, definiram-se dois grupos de análise: a) Dinâmica interna do COMDICA; e b) Dinâmica externa do COMDICA. Eles têm por finalidade identificar, de certa maneira, o grau de eficácia do COMDICA de Taquara quanto aos seus papéis dentro do SGDCA, suas potencialidades e carências.

Tais grupos foram subdivididos em sete subcategorias que foram estabelecidos pelos critérios de inclusão para posterior análise das Unidades de Registro (UR): competências; formulação; avaliação/monitoramento; cumprimento das atribuições; dificuldades/potencialidades; formas das relações estabelecidas; articulação do SGDCA e valorização.

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

Pode-se observar através da síntese dos dados que os aspectos referentes aos papéis básicos do COMDICA e as dificuldades enfrentadas para colocá-los em prática foram os mais frequentes nas respostas e nas atas de reuniões. Por outro lado, observa-se que as questões de avaliação e monitoramento das políticas públicas infantojuvenis tiveram uma baixa frequência nas respostas, dando alguns sinais que serão adiante mais bem interpretados.

Após a análise e categorização dos dados coletados foram realizadas as análises em cada subcategoria e o cruzamento delas entre si e com a bibliografia utilizada. Considerando a extensão desses dados, no presente artigo serão abordadas as respostas às quatro questões que nortearam a pesquisa e que dão um panorama geral dos resultados obtidos.

Questão norteadora n. 1: As competências básicas de funcionamento do CMDCA delineados no Estatuto da Criança e do Adolescente e nas Resoluções do Conselho Nacional da Criança e adolescente estão contempladas na legislação da cidade de Taquara?

Quadro 2 - Subcategorias de Análise
Table 2 - Analysis Subcategories

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

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 3 - Lista de frequência de ocorrências nas categorias
Table 3 - List of frequency of occurrences in the categories

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

Fonte: Elaborado pelo autor

Considerando as atribuições elencadas na lei que rege o funcionamento do COMDICA de Taquara, é possível inferir que elas estão em consonância com o Estatuto da Criança e do Adolescente e com as Resoluções do Conselho Nacional da Criança

¹¹ Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS), Conselho Municipal de Saúde (CMS), Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (COMDICA) e Conselho Municipal de Educação (CME).

e Adolescente. Destaca-se que tal constatação se faz na medida em que a legislação municipal observa os elementos mínimos de funcionamento, como ter formação paritária, ter característica deliberativa e ser órgão central do SGDCA com a atribuição precípua de controlar a política infantojuvenil em todos os âmbitos.

Entretanto, dois pontos que destoam podem ser destacados: a) a lei municipal atribui ao COMDICA o papel de fiscalizador dentro de sua área temática. Porém, essa tarefa deveria ser uma competência compartilhada entre Judiciário, Ministério Público e o Conselho Tutelar, segundo o ECA e diretrizes do CONANDA. b) o rol de representantes governamentais é integrado por conselheiros indicados pelo Judiciário e pelo Legislativo municipais, contrariando orientações nacionais que definem apenas a indicação de agentes do Poder Executivo. Ou seja, esses órgãos não deveriam ter assento no COMDICA por conta da previsão constitucional de separação dos poderes. Nesse caso, o COMDICA deve ter relação de cooperação com esses órgãos, mas não permitir que eles tenham voto nas deliberações, por exemplo.

A relação dos Conselhos com esses entes deve ser de cooperação e de garantia das suas decisões, facilitando a realização das ações, especialmente nas situações de violação de direitos da criança e do adolescente. Além disso, a presença de juizes e promotores como membros do Conselho põe em risco a garantia do interesse público nos casos em que seja necessário propor uma intervenção judicial no Conselho (FISCHER, 2007).

Questão norteadora n. 2: O Conselho Municipal de Direitos da Criança e Adolescente de Taquara (COMDICA) formula e controla a política pública de direitos infantojuvenis?

Inicialmente, os dados levantados especialmente na subcategoria "formulação" indicam uma excessiva informalidade e ausência de dados fidedignos sobre a situação da população infantojuvenil no município. Esses elementos fragilizam o diagnóstico e colocam em risco de ineficácia as fases posteriores da formulação da política pública. A própria sistemática de distribuição dos recursos provenientes da destinação do imposto de renda adotada pelo colegiado é outro fator que dificulta a formulação de sua agenda no sentido global. Os recursos que cabem a cada uma das entidades inscritas no COMDICA já são definidos antes de se avaliar os reais investimentos dos recursos, os quais são propostos pelas próprias entidades. Conforme Secchi (2010), esse sistema deveria ser construído em conjunto com as possíveis soluções dos problemas diagnosticados, prevendo objetivos, estratégias e consequências.

No caso em análise, a deliberação de que o contribuinte pode indicar para qual entidade deve ser revertido o valor destinado ao FIA amplia a importância da agenda interna daquela entidade, em detrimento da agenda municipal.¹² Isto porque essa é praticamente a única fonte de recursos que são aportados ao FIA de Taquara, conforme os dados levantados, sendo que houve apenas uma menção de um recurso diverso, proveniente de um depósito judicial, reforçando tal afirmação.

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

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

Os dois trechos das entrevistas abaixo demonstram essa dificuldade de atuação na formulação das políticas públicas:

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

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

¹² Referentes aos recursos que fossem aportados ao FIA até o final do ano, via depósito na conta específica e que podem ser deduzidos até o limite de 6% na declaração de renda (BRASIL, 1990).

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

Questão norteadora n. 3: Os objetivos traçados na lei de criação do COMDICA são alcançados em que medida?

Para responder a essa questão, os dados coletados na análise de avaliação tiveram maior relevância. Tal método auxiliou no tratamento de registros que continham aspectos avaliativos, valorando os elementos das sentenças e fornecendo um resultado numérico numa escala de sete níveis. Dessa forma, foi possível se chegar a um nível de análise que vai de "insatisfatório" até "satisfatório".

Na subcategoria "Cumprimento das atribuições" foram identificados 14 registros que se adequaram à aplicação da técnica. Assim, segundo a percepção dos participantes das entrevistas e dos registros, pode-se apurar o grau de eficácia do COMDICA no cumprimento de suas atribuições:

Quadro 4 - Análise de avaliação - cumprimento das atribuições
Table 4 - Assessment analysis - fulfillment of assignments

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

Fonte: elaborado pelo autor

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

Diante do resultado encontrado, pode-se inferir que as avaliações emitidas pelos entrevistados apontam uma eficácia parcial dos papéis do COMDICA. Portanto, é limitada a concretização dos objetivos traçados na lei de criação do COMDICA de Taquara. Essa constatação vai ao encontro das fragilidades apontadas na resposta à questão norteadora n. 2, especialmente quando se observa que os principais temas que hegemonizam a agenda do colegiado são aqueles vinculados à distribuição dos recursos públicos do FIA e às questões burocráticas de inscrições de entidades. Nessa realidade, sobra pouco espaço para a discussão da política de proteção de direitos infantojuvenis de forma mais ampliada e os interesses fragmentados das entidades inscritas no COMDICA se sobrepõem ao interesse coletivo.

Questão norteadora n. 4: O COMDICA consegue atuar como articulador do SGDCA do município?

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

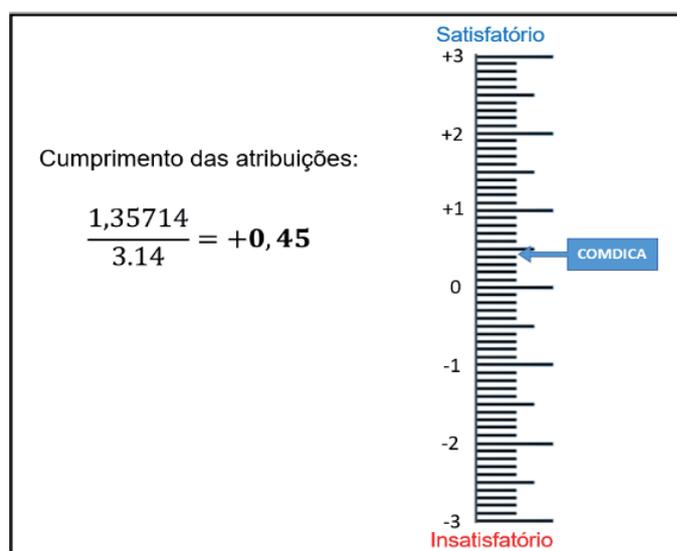


Figura 2 - Resultado da análise de avaliação - Cumprimento de atribuições

Figure 2 - Results of the evaluation analysis - Fulfillment of assignments

Fonte: elaborado pelo autor

Quadro 5 - Análise de avaliação – Articulação do SGDCA
 Table 5 - Evaluation Analysis - SGDCA Articulation

Entrevistado	Objeto de atitude	Conector verbal	Valor de "e"	Termo de significação	Valor de "CM"	Produto
CD1	O COMDICA	Não tem tomado a dianteira	-3	Para um Trabalho efetivo	+3	-9
CD10	O COMDICA	Precisa superar	+2	Falta de participação	-2	-4
CD10	O COMDICA	Precisa capacitar o SGDCA	+2	Poqe faltam pessoas com perfil	-2	-4
CD2	O COMDICA	Não consegue	-3	Estabelecer parcerias	+3	-9
CD2	O COMDICA	Não consegue	-3	Provocar mudanças positivas e organizar o SGDCA	+3	-9
CD6	O COMDICA	Faz tentativas de articulação	+2	Sem efetividade	-3	-6
CD6	O COMDICA	Não tem como interferir	-3	A administração pública não atua coletivamente	-3	+9
CD8	O COMDICA	Participava de reuniões do SGDCA	+3	Funcionavam bem	+2	+6
CD9	O COMDICA	Deve realizar	+3	Mas falta bastante	-3	-9
CD9	O COMDICA	Não consegue atuar na articulação	-3	Falta atuação de outros atores	-2	+6
CD9	O COMDICA	Realizava articulação	+3	Agregava muitos setores	+2	+6
CD9	O COMDICA	Está	+3	Um pouco desmotivado	-2	-6
SGDC A1	O COMDICA	É	+3	Muito falho na articulação	-3	-9
SGDC A2	O COMDICA	Não é	-3	Próximo de alguns dos órgãos do SGDCA	+2	-6
SGDC A3	O COMDICA	Tem trabalhado pouco	-2	na articulação dos órgãos	+3	-6
SGDC A4	O COMDICA	Conseguiria	-2	Fazer um trabalho com eficácia	+3	-6
SGDC A4	O COMDICA	Não tem	-3	Contatado algumas áreas da rede pública	+2	-6
SGDC A5	O COMDICA	Não é	-3	Presente na articulação	+3	-9
SGDC A5	O COMDICA	Não consegue	-3	Cobrar a articulação dos demais órgãos	+2	-6
SGDC A6	O COMDICA	Poderia ser	+2	Protagonista	+3	+6
SGDC A9	O COMDICA	Não tem conseguido ser	-3	articulador do SGDCA	+3	-9
SGDC A11	O COMDICA	Não é	-3	Próximo de alguns dos órgãos do SGDCA	+2	-6
SGDC A12	O COMDICA	Não tem conseguido ser	-3	articulador do SGDCA	+3	-9
Totais			-17		19	-95

Fonte: elaborado pelo autor.

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

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

Para além das demandas relacionadas às eleições do Conselho Tutelar, o relacionamento do COMDICA com esse outro colegiado mereceu atenção especial. Com 14 registros a UR "Relação com o Conselho Tutelar" mostrou ser essa a principal relação externa do COMDICA. A despeito disso, um dos elementos primordiais dessa relação, conforme a Resolução n°. 170 do

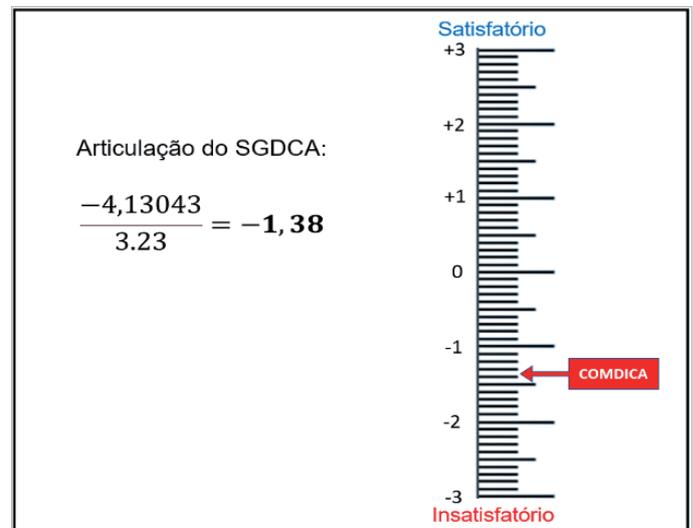


Figura 3 - Resultado da análise de avaliação - Articulação do SGDCA

Figure 3 - Results of the evaluation analysis - SGDCA Articulation
 Fonte: elaborado pelo autor.

CONANDA, não vem sendo observado: compartilhamento de dados para realização de diagnóstico, que, nesse caso, deveria ser trimestral via relatório com as atividades desenvolvidas.

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

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

Os seguintes trechos de respostas ilustram que essa função de articulador do SGDCA precisa ser melhor desenvolvida no âmbito do COMDICA: "Então o COMDICA tem esse papel de cen-

tralizar mesmo de tentar dar essa organização que eu falei que a gente sente falta muitas vezes" (SGDCA 1); "O COMDICA precisa estar mais presente para promover reuniões e alinhamento das políticas para atender a crescente demanda que temos em Taquara" (SGDCA 5) e "Acho que primeiro o COMDICA teria que fazer alguma resolução nesse sentido para pautar todas as organizações governamentais e as políticas públicas municipais nesse sentido de apontar um caminho" (SGDCA 9).

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

Conforme Aquino (2004), a complexidade inerente à política pública infantojuvenil, que vai ser acessada em diferentes momentos e em diferentes organizações, exige uma constante e sistemática articulação entre esses entes, sendo uma questão objetiva antes mesmo de se abordar a garantia de direitos. O fortalecimento do SGDCA passa pela manutenção de canais de comunicação que efetivem a socialização à informação e ao saber, devendo estruturar novas linguagens, novas práticas e novos conceitos (COMERLATTO et al, 2007).

Conclusão

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

Um dos mecanismos institucionais e democráticos para atender essa demanda é o espaço dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente. A pesquisa oportunizou diversas reflexões sobre os desafios desse órgão no município de Taquara, condensadas neste artigo quanto às respostas encontradas na dissertação de mestrado para as questões que nortearam a pesquisa.

A eficácia geral do COMDICA, aqui considerada como a concretização dos objetivos pensados na sua criação, não foi satisfatória, considerando o rol de importantes papéis a ele atribuídos. Foi possível apontar que o colegiado não atua efetivamente como órgão central da política de proteção infantojuvenil no âmbito municipal. De forma parcial, cumpre quase tão somente com suas funções burocráticas básicas. Pode-se conceber como um espaço de reunião de algumas das entidades que executam programas de proteção e programas socioeducativos destinados

a crianças e adolescentes, todas da sociedade civil. A construção da pauta é fundamentalmente fragmentada e centrada nas necessidades de cada uma das entidades. Isso fica evidente quando se analisa a participação do colegiado na formulação da política pública de sua área, visto que o necessário diagnóstico local não é sistemático e as prioridades são definidas pelas entidades e não fruto de uma constatação global dessa política.

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

Ambas as debilidades, na formulação e controle da política infantojuvenil, se refletem na baixa capacidade de influência no orçamento público, deixando o FIA apenas com uma única fonte de recursos, que são aqueles oriundos da destinação de parte do imposto de renda.

Isolando as contribuições dos agentes externos do COMDICA, a aferição da capacidade de articulação do SGDCA foi ainda mais deficitária do que os demais pontos analisados. Ainda que não seja o único responsável por essa essencial demanda, o COMDICA se vê muito fragilizado nessa tarefa. Essa debilidade ficou evidente ao se constatar que 3 dos 13 entrevistados do SGDCA sequer sabia da existência do colegiado e de suas atribuições.

Os autores se filiam às considerações de Tatabiga (2002) no sentido de que uma das saídas para construir soluções é a busca pelo ampliamiento da esfera pública em torno do COMDICA. O fortalecimento da autonomia do Conselho Gestor e, por consequência, da sua eficácia passa pela existência de canais de comunicação capazes de agregar a sociedade e fazê-la compreender a importância das pautas mais ampliadas. A necessidade não é de criar consensos, mas de estabelecer diálogos, mesmo com discordância, e criar mecanismos para democratizar mais o espaço.

Ampliando o olhar para além do órgão em estudo, é preciso considerar que o processo global de ajuste fiscal, que reduz os investimentos nas áreas sociais, utiliza o fortalecimento da sociedade civil para desresponsabilizar o Estado de suas funções sociais. É a primazia do mercado, desregulação e privatização em detrimento do Estado garantidor de direitos que, infelizmente, ganha força no centro do poder e que encontra eco na política econômica conduzida pela atual administração Federal no Brasil.

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

dos papéis desses órgãos. Dessa forma, os objetivos se tornam factíveis de concretização e, por consequência, evita-se sobremaneira que vozes autoritárias e contrárias ao desenvolvimento democrático do país ganhem destaque no debate público.

Bibliografia

- ALMEIDA, D. R. 2013. A relação contingente entre representação e legitimidade democrática sob a perspectiva da sociedade civil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 28(82): 45-66.
- ALMEIDA, C.; CAYRES, D. C.; TATAGIBA, L. 2015. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. *Lua nova: Revista de Cultura e Política*, 01(94): 255-294.
- ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. 2012. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serviço Social & Sociedade*, 01(09): 68-92.
- ALMEIDA, D. R.; CUNHA, E. S. M. 2009. A produção de conhecimento sobre os conselhos de políticas: alguns desafios metodológicos. In: L. AVRITZER; E. M. SILVA (org.). *Metodologias e Participação*. Belo Horizonte, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 245 p.
- AQUINO, L. M. C. 2004. A rede de proteção a crianças e adolescentes, a medida protetora de abrigo e o direito à convivência familiar e comunitária: a experiência em nove municípios brasileiros. In: SILVA, E. R. ANDRADE (Coord.). *O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil*. Brasília: Ipea, p. 325-365. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5481. Acesso em: 16 março 2020.
- AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (org.). 2003. *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 180 p.
- _____. L. 2010. Introdução: A dinâmica da participação local no Brasil. In: L. AVRITZER (org.), *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 469 p.
- _____. *Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação*. 2007. Dados, 50: 443-464. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582007000300001>.
- BARDIN, L. 2011. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Editora Edições, 297 p.
- BATISTA, M.; DOMINGOS, A. 2017. Mais que boas intenções: técnicas quantitativas e qualitativas na avaliação de impacto de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 32: 01-24. DOI: [10.17666/329414/2017](https://doi.org/10.17666/329414/2017).
- BRASIL. CONANDA. Resolução n.º. 106/2005. Altera dispositivos da Resolução n.º. 105/2005 que dispõe sobre os Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Diário Oficial da União, Brasília, 2005b*. Disponível em: <http://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/legis/conanda/106resol.pdf>. Acesso em: 15 novembro 2019.
- _____. Resolução n.º. 113 de abril de 2006. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Disponível em: <https://www.direitosdacrianca.gov.br/CONANDA/resolucoes/113-resolucao-113-de-19-de-abril-de-2006/view>. Acesso em: 25 julho 2020.
- _____. Resolução n.º. 113 de abril de 2006. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Disponível em: <https://www.direitosdacrianca.gov.br/CONANDA/resolucoes/113-resolucao-113-de-19-de-abril-de-2006/view>. Acesso em: 25 julho 2020.
- _____. Resolução n.º. 105/2005. Dispõe sobre os parâmetros para criação e funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Diário Oficial da União, Brasília, 15 jun. 2005a*. Disponível em: <http://www.mp.rs.gov.br/infancia/legislacao/id2086.html>. Acesso em: 19 novembro 2019.
- _____. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 29 agosto 2019.
- _____. Lei n.º. 8.069 de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 29 agosto 2019.
- COMERLATO, D. et. al. 2007. Gestão de políticas públicas e intersectorialidade: diálogo e construções essenciais para os conselhos municipais. *Revista Katálysis*, 10: 265-271.
- CARVALHO, S. N. 2003. Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. São Paulo em Perspectiva, 17: 185-197.
- CORREA, D. S. 2021. *Eficácia do conselho municipal de direitos da criança e do adolescente de Taquara/RS na formulação e controle das políticas públicas infantojuvenis*. Taquara, RS. Dissertação de mestrado. Faculdades Integradas de Taquara – Faccat, 148 p.
- COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. 2003. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, 37: 962-969.
- CUSTÓDIO, A. V. 2008. Teoria da Proteção Integral: pressuposto para a compreensão do Direito da Criança e do Adolescente. *Revista do Direito*, 29: 22-43. DOI: <https://doi.org/10.17058/rdunisc.v0i29.657>.
- DAGNINO, E. 2002. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: E. Dagnino (Org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 364 p.
- FACIO, M. J.; CORRÊA, D. DA S.; PAIVA, C. A. 2020. Estudo sobre a dinâmica econômica do município de Taquara/RS referenciada na metodologia do quociente locacional. *DRD - Desenvolvimento Regional em debate*, 10: 905-931. DOI: <https://doi.org/10.24302/drd.v10i0.2881>.
- FARIA, C. F. 2005. *O Estado em movimento: complexidade social e participação política no Rio Grande do Sul*. Belo Horizonte, MG. Tese de Doutorado em Ciência Política. Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, 316 p.
- FILHO, R. de S.; SANTOS, B. R.; DURIGUETTO, M. L. (org.). 2012. *Conselhos dos Direitos: desafios teóricos e práticos das experiências de democratização no campo da criança e do adolescente*. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 253 p.
- FISCHER, R. M. 2007. *Os Bons Conselhos: Pesquisa "Conhecendo a realidade"*. São Paulo: CEATS/FIA. Disponível em: <http://www.andi.org.br/documento/os-bons-conselhos-conhecendo-realidade-pesquisa>. Acesso em: 10 agosto 2020.
- FUNDAÇÃO ABRINQ. Estratificação da população estimada pelo IBGE segundo faixas etárias. Disponível em: <https://observatoriocrianca.org.br/cenario-infancia/temas/populacao>. Acesso em: 25 julho 2020.
- FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA DO RIO GRANDE DO SUL – FEE. Índice de Desenvolvimento Socioeconômico – IDESE. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/indice-de-desenvolvimento-socioeconomico-novo-ide-se>. Acesso em: 25 janeiro 2021.
- GARCIA, R. C. 2001. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. *Planejamento e Políticas Públicas*, 23: 7-70.
- JANNUZZI, P. M. 2005. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, 56: 137-160.
- JUNQUEIRA L. A. P. 1999. Descentralização, intersectorialidade e rede como estratégias de gestão da cidade. *Revista FEA-PUC-SP*, 1: 57-72.
- KESKE, H. A. 2015. O Estatuto da criança e do adolescente como prática

- social efetiva. *Revista Práxis*, 2: 81-92.
- LAVALLE, A. G.; VOIGT, J.; SERAFIM, L. 2016. O que fazem os conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas". *Dados-Revista de Ciências Sociais*, 59: 609-650. DOI: <https://doi.org/10.1590/00115258201687>.
- MORAES, C. V. 1999. Conselhos de Gestão de Políticas Públicas: instituições e/ou espaços políticos. *Revista de Ciências Humanas*, 2: 45-68.
- REINHEIMER, D. et al. 2011. *Caminhando pela Cidade: Apropriações históricas de Taquara em seus 125 anos*. Porto Alegre: Evangraf, 179 p.
- RIO GRANDE DO SUL. 2008. *Atlas Socioeconômico Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Secretaria da Coordenação e Planejamento. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/upload/arquivos/201611/25155740-mapa-corede-paranhana-2010.pdf>. Acesso em: 24 agosto 2020.
- SANTOS JUNIOR, O. A.; AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C. Q. 2004. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: O. A. SANTOS JUNIOR, S. AZEVEDO; L. C. Q. RIBEIRO (orgs). *Governança democrática e poder local*, 286 p.
- SECCHI, L. 2010. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 267 p.
- SOUZA, A. 2016. 25 anos do estatuto da criança e do adolescente. In: J. O. MOREIRA; M. J. G. SALUM; R. T. OLIVEIRA (org). *Estatuto da criança e do adolescente: refletindo sobre sujeitos, direitos e responsabilidades*. 1. ed. Brasília: Conselho Federal de Psicologia, 425 p.
- TAQUARA. Prefeitura Municipal. Lei ordinária n. 1.910 de 18 de dezembro de 1995. Dispõe sobre a Política Municipal dos direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: https://www.camarataquara.rs.gov.br/tec/proposicao_print_pdf.php?item=3620&assinatura=0. Acesso em: 14 dezembro 2020.
- _____. Lei orgânica do município de Taquara. Taquara, 2002. Disponível em: <http://www.taquara.rs.gov.br/?template=abreAnexos&arquivo=14674&nomeArquivo=Lei%20Org%E2nica&categoriaDownload=1>. Acesso em: 14 dezembro 2020.
- _____. Lei n. 1.412 de 4 de março de 1991. Dispõe sobre a Política Municipal dos Direitos da Criança, do Adolescente e do Idoso. Disponível em: <https://www.cloudsoftcam.com.br/RS/TAQUARA/anexos/leis-2-1412-1991.pdf>. Acesso em: 14 dezembro 2020.
- TATAGIBA, L. F. 2002. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: E. Dagnino (Org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 364 p.
- TORRES, A. S.; TATAGIBA, L. F.; PEREIRA, R. F. de S. 2009. Desafios para o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente: perspectiva dos Conselhos Tutelares e de Direitos. São Paulo: Instituto Pólis, 276 p.
- VERONESE, J. R. P.; ZANETTE, S. M. Z. A prevenção como mecanismo de não violação. In: VERONESE, J. R. P. (Coord.). *Direito da Criança e do Adolescente: Novo Curso – Novos Temas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, 846 p.

Submetido: 22/11/2021

Aceite: 05/04/2022