

# CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE GUARAPUAVA – PR: ENTRE O PAPEL DE DIREITO E O PAPEL DE FATO.

Estado e sociedade civil no Brasil dos séculos XX e XXI: agências e conflitos

Andressa Kolody<sup>11</sup>  
Danuta S. C. Luiz<sup>11</sup>

**Resumo:** Este artigo pretende indicar elementos reflexivos sobre as contraditórias relações entre Estado e sociedade civil nas práticas de controle social. Para isso, no decorrer do texto tecem-se reflexões teóricas e analíticas sobre o papel do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente na construção e concretização da Política Municipal de Atendimento para este segmento. A síntese apresentada refere-se ao papel do conselho, enquanto uma categoria, que emerge a partir das falas dos sujeitos participantes no contexto da pesquisa. As reflexões indicam que a interferência da sociedade civil, no desenho e materialização, das políticas públicas na área da criança e do adolescente em Guarapuava permanece como um desafio a ser enfrentado pelo conselho municipal.

Palavras-chave: Controle Social. Sociedade Civil. Conselho de Direitos. Criança e Adolescente.

## Introdução

A participação e o controle social têm sido discutidos nos estudos sobre políticas sociais, vinculando-se ao debate da própria democracia e, assim, a relação entre Estado e a sociedade civil na contemporaneidade. No Brasil, a participação e o controle social foram instituídos a partir da Constituição Federal de 1988 e das legislações ordinárias.

Este estudo objetiva refletir sobre as contraditórias relações entre Estado e sociedade civil nas práticas de controle social. Para isso, tecem-se reflexões sobre o papel do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Guarapuava no controle da Política Municipal de Atendimento para este segmento. As reflexões apresentadas compõem os resultados da dissertação de Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa 2010-2011, intitulada “Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Guarapuava/PR: a sociedade civil e o controle social”.

Sob a égide das atribuições legais dos conselhos de direitos, objetiva-se desvelar as concepções e práticas do COMDICA. Para tanto, são analisadas as pautas da gestão 2010-2011 e relatórios das conferências municipais de 2005, 2007 e 2009, de modo a confrontar estas análises com os dados contidos nos formulários e depoimentos dos sujeitos participantes<sup>2</sup>.

Pressupõe-se que a compreensão sobre o papel do conselho de direitos é questão fundamental para a atuação como conselheiro. Assim, os conselheiros foram questionados sobre isso. As sínteses indicam que a interferência da sociedade civil no desenho e materialização das políticas públicas na área da criança e do adolescente em Guarapuava permanece como um desafio a ser enfrentado pelo conselho municipal.

## 1. O papel do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Guarapuava

### 1.1 O papel de direito

Segundo a Lei Municipal 259/1991, alterada pelas Leis 1.644/2007 e 1.825/2009, o COMDICA, é um órgão normativo, consultivo, deliberativo e fiscalizador da política de atendimento e defesa dos direitos da Criança e do Adolescente. Criado em 18 de dezembro de 1991 através do Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente<sup>3</sup>. Entende-se que este Fórum protagoniza as mobilizações em

<sup>1</sup> Mestre em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa e Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual do Centro Oeste – [andressakolody@yahoo.com.br](mailto:andressakolody@yahoo.com.br)

<sup>11</sup> Professora Doutora do Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas e Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual de Ponta Grossa - [danutaluiz88@gmail.com](mailto:danutaluiz88@gmail.com)

<sup>2</sup> Conselheiros do segmento não-governamental: Cng-A; Cng-B; Cng-C; Cng-D; Cng-E; Cng-F; Cng-G; Cng-H, os conselheiros do segmento governamental: Cg-A; Cg-B; Cg-C; Cg-D; Cg-E; Cg-F; Cg-G; Cg-H; Conselheiros da gestão atual: Cng-1; Cng-4; Cg-1; Conselheira e ex-conselheiro entrevistado: Cng-2\*; Cng-3\*.

<sup>3</sup> Atas do Fórum Permanente de Debate Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, arquivadas junto à Secretaria de Assistência Social, na sala dos Conselhos. Primeiro Registro de Ata do Fórum: 28 de agosto de 1991

âmbito municipal e trava o reconhecimento deste espaço em Guarapuava, mesmo diante da resistência no processo da abertura do debate e do diálogo com o poder público municipal.

Atualmente (2012), o COMDICA está vinculado institucionalmente à Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS), que é responsável pela manutenção da estrutura e fornecimento de pessoal de apoio, tanto técnico quanto administrativo. Conforme nos indica o item 5 do quadro 3, o COMDICA reconhece a existência de uma secretaria executiva. Trata-se de um funcionário de apoio administrativo que auxilia outros conselhos de política do município, como saúde, assistência social, conselho da mulher, antidrogas, entre outros, e desempenha concomitante outras funções junto à SMAS.

No que diz respeito às comissões temáticas, a gestão em análise opera com três comissões: FIA, deliberações e comissão de alteração da lei. É importante mencionar que durante as atividades, registra-se a composição de outras comissões, mas estas desenvolvem atividades específicas de acordo com a demanda. Quanto à composição, a lei prevê que o COMDICA deve funcionar com 16 membros, sendo 8 representantes do poder público municipal e 8 membros de organizações representativas da sociedade civil, constituídas há pelo menos dois anos e devidamente registradas no conselho, e seus respectivos suplentes (artigo 8º inciso II, 2009).

Na representação governamental, fica estabelecido que além da SMAS, o conselho deve ter representação da Secretaria de Saúde; Educação e Cultura; Esporte e Lazer; Finanças e Planejamento; Habitação e Urbanismo; Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Florestal e Fundação Proteger.

No que se refere à representação não-governamental, destaca-se a participação exclusiva de entidades que atuam no atendimento direto e na defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, uma vez que um dos critérios para se constituir como organização representativa são dois anos de atuação na área. Em relação ao segmento governamental, seis representantes advêm de secretarias municipais, um da procuradoria geral e o último da Fundação Proteger. Cabe lembrar que esta instituição é responsável pela coordenação e execução de vários programas e serviços ofertados através da SMAS, a qual também tem cadeira no conselho.

O mandato dos conselheiros é bienal e é facultada uma recondução por igual período. Os representantes do poder público são indicados pelo prefeito, já os representantes da sociedade civil devem ser escolhidos através de fórum próprio, conforme o Parágrafo Primeiro do artigo 8º da Lei 1644/07.

Segundo a Lei Municipal n.º1644/07, o COMDICA deve atuar nas três fases da política: planejamento; implementação e avaliação/fiscalização. Contudo, ainda que conte com a participação de segmentos da sociedade civil, não se deve negar a centralidade ou responsabilidade do Estado no processo de produção das políticas públicas na área, inclusive no que se refere à previsão orçamentária.

Na fase de implementação, o COMDICA deve ter atuação destacada, já que a lei confere-lhe o poder de conceder registro às entidades e órgãos governamentais, aprovando (ou não) seus programas e projetos. Observa-se no quadro a seguir, que ao lado da função deliberativa e fiscalizadora, a atuação do COMDICA expande-se na direção de uma ação normativa.

<b>Normativo</b>	Regula a política setorial via normas e regulamentos. Cadastra entidades e/ou instituições, seus respectivos programas, projetos e serviços. Autoriza, normatiza, regulamenta, credencia, dá posse, registra.
<b>Consultivo</b>	Acompanha e participa do processo de planejamento do setor correspondente. Assessoria, propõe critérios com vistas à qualidade das ações e serviços. Aprecia contratos, assessora, participa da definição, do planejamento e da formulação, propõe medidas, critérios ou adoção de critérios.
<b>Deliberativo</b>	Elabora, formula, aprova acerca da política para a área. Estabelece ou define critérios, fixa diretrizes, define prioridades.
<b>Fiscalizador</b>	Monitora, acompanha, avalia, controla a política correspondente através dos programas, projetos e serviços existentes. Encaminha ou examina denúncias, promove auditorias.

QUADRO 1 – PAPEL DOS CONSELHOS DE DIREITOS E DE POLÍTICA

Fonte: Kolody (2011, p. 64)

Objetivando estabelecer um comparativo entre o quadro acima e o papel do conselho em Guarapuava, segue uma tipificação de suas atribuições a partir das orientações gerais para atuação dos conselhos dos direitos e de política.

<b>Normativo</b>	<p>III - Registrar entidades governamentais e não-governamentais de atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente que mantenham programas de orientação e apoio sóciofamiliar; apoio sócio educativo em meio aberto; colocação sóciofamiliar; abrigo; liberdade assistida; semiliberdade; internação.</p> <p>VII – [...] gerir o Fundo Municipal [...];</p> <p>XI - Regular, organizar, coordenar, bem como adotar todas as providências que julgar cabíveis para a eleição e posse dos Membros do Conselho Tutelar do Município;</p> <p>XII - Dar posse aos membros do Conselho Tutelar;</p> <p>XIII - Revisar e adequar o regimento interno anualmente ou quando se fizer necessário;</p>
<b>Consultivo</b>	<p>VII – [...] gerir o Fundo Municipal [...];</p> <p>IV - Fornecer os elementos e informações necessárias à elaboração da proposta orçamentária para planos e programas, assim como definir a aplicação dos recursos governamentais e não governamentais destinados ao atendimento da Criança e do Adolescente;</p> <p>IX – [...] Apreciação prévia de convênios entre o setor público e as entidades privadas, no que tange ao atendimento de Crianças e Adolescentes;</p> <p>XIV – Participar ativamente da elaboração do plano municipal e do orçamento a ser destinado à política de atendimento à Criança e ao Adolescente, [...];</p>
<b>Deliberativo</b>	<p>I - Definir a política de proteção, atendimento e defesa da criança e do adolescente no Município de Guarapuava, com vistas ao cumprimento das obrigações e garantias de seus direitos fundamentais,</p> <p>VII – [...] gerir o Fundo Municipal, formular o plano de aplicação e prestar contas;</p> <p>VIII - Propor critérios para a programação e para a execução financeira e orçamentária do Fundo Municipal de atendimento a Criança e ao Adolescente, acompanhando a movimentação e o destino dos recursos;</p> <p>IX - Definir critérios para celebração de contratos e convênios entre o setor público e as entidades privadas, no que tange ao atendimento de Crianças e Adolescentes [...];</p> <p>X - Fixar o número de Conselhos Tutelares a serem implantados no Município;</p> <p>XIV – formulando as prioridades a serem incluídas no plano municipal e no orçamento a ser destinado à política de atendimento à Criança e ao Adolescente;</p>
<b>Fiscalizador</b>	<p>II - Fiscalizar ações governamentais e não-governamentais do Município de Guarapuava, relativas à promoção, proteção e defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente.</p> <p>V - Receber, encaminhar e acompanhar, junto aos órgãos competentes, denúncias de todas as formas de negligência, omissão, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão contra a Criança e o Adolescente, fiscalizando a apuração e execução;</p> <p>VII – [...] gerir o Fundo Municipal [...];</p>

QUADRO 2 – O PAPEL DO COMDICA EM GUARAPUAVA

FONTE: Kolody (2011, p. 129)

Além das atribuições mencionadas, esta mesma lei entende que é função do conselho o intercâmbio com entidades públicas e particulares, organismos nacionais e internacionais; o incentivo e promoção da atualização permanente dos profissionais governamentais ou não-governamentais envolvidos no atendimento à criança e ao adolescente e a captação dos recursos para o FIA Municipal.

No que se refere aos recursos financeiros, a Lei Municipal n.º1644/07, artigo 15, dispõe sobre a criação e regulamentação do FIA Municipal e as resoluções anuais estabelecem critérios para transferência de recursos. Este fundo orçamentário está atualmente vinculado a três servidores da administração pública municipal: gestor da política de assistência social, servidor com conhecimento na área de finanças públicas e contador geral do município, que têm responsabilidade por sua administração. O conjunto destes atores denomina-se Junta Executiva<sup>4</sup>.

O atendimento às prerrogativas legais contempladas na lei orgânica municipal no que concerne à responsabilidade do conselho perante o FIA deve ser articulado com as responsabilidades da junta, a fim de garantir o diálogo constante. Muito embora tenham funções diferenciadas, estas responsabilidades complementam-se.

Com o intuito de articular a instância propositiva da política com o orçamento, o ECA estabelece que a aplicação dos recursos dos FIAs sob a responsabilidade dos conselhos “[...] destinam-se ao atendimento de serviços de proteção especial de média e alta complexidade, contemplados impreterivelmente no plano de ação formulado pelo conselho de direitos” (CEDCA-PR, 1999, p. 8).

Em tese, a gestão de uma determinada política social, por meio de um fundo vinculado a um conselho de composição paritária, garante maior transparência e visibilidade na utilização dos recursos públicos, favorecendo o processo de democratização na área.

O FIA é apenas uma espécie do gênero orçamentário, por isso é essencial que os conselhos de direitos considerando a temática da infância e da adolescência dentro do ciclo orçamentário e das finanças públicas do município, vinculem o FIA ao Plano Plurianual (PPA), à Lei de Diretrizes Orçamentárias

<sup>4</sup> Para mais esclarecimentos a respeito das prerrogativas e atribuições da Junta Executiva, ver Decreto 117/93 Guarapuava/PR.

(LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA). Isso para que haja previsão, destinação orçamentária do tesouro municipal garantido no FIA, promovendo e ampliando as possibilidades do conselho de direitos financiar ações capazes de corresponder às necessidades deste segmento.

Na tentativa de elucidar o desenho institucional vigente deste conselho segue um quadro de informações:

ELEMENTOS CONSTITUTIVOS	CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS
1. Data de Criação	18/12/1991
2. Ano de Criação do Regimento Interno em vigor	2008
3. Plenário	SIM
4. Mesa diretora	SIM * eleita por maioria simples de votos dos membros, respeitada a paridade.
5. Secretaria Executiva	SIM
6. Comissões Temáticas	SIM – FIA, Relações Públicas e Legislação e Comissão de Planejamento, Programas e Projetos
7. Previsão de conferência municipal	SIM
8. Frequência das reuniões ordinárias	MENSAL
9. Número de membros	16
10. Composição do conselho	50% GOVERNAMENTAL e 50% NÃO-GOVERNAMENTAL
11. Tempo de Mandato	2 anos * recondução por igual período
12. Prerrogativas da presidência	Voto de desempate no plenário
13. Quem pode presidir o conselho	Qualquer conselheiro eleito em assembléia
14. Processo de votação	Maioria simples
15. Quem define a pauta	Conselheiros
16. Mudança de pauta	Conselheiro que encaminhar junto à presidência e secretaria executiva
17. Regras de modificação do Regimento Interno	Conselheiros com 10 dias de antecedência da reunião que será apreciado Obter de 2/3 de votos favorável, da maioria simples
18. Escolha conselheiros do segmento sociedade civil	Fórum próprio;
19. Escolha conselheiros do segmento governamental	Indicados pelo prefeito

QUADRO 3 – O RETRATO DO COMDICA

FONTE: Kolody (2011, p. 131)

## 1.2 Entre o papel de direito e o papel de fato

O COMDICA completou em dezembro de 2011 vinte anos de existência em Guarapuava e até o momento foram compostas dez mesas diretoras, sendo, desde sua criação, respeitado o princípio da paridade entre os segmentos.

Considera-se que a compreensão sobre o papel do conselho de direitos é questão fundamental para a atuação como conselheiro. Assim, os conselheiros foram questionados sobre isso, de modo que 80% dos sujeitos participantes apresentam entendimento segundo as orientações legais. Entre os aspectos destacados pelos entrevistados nesta questão, a deliberação e o controle sobressaem, sendo que ambas as competências aparecem demarcadas nas falas a seguir:

*“[...] o conselho tem um poder muito grande [...], principalmente nas questões de **deliberações** [...], ele **define a política** de atendimento para o segmento, fiscaliza as ações governamentais” (Cng-1);*  
*“[...] tem uma função bem especial de **fiscalizar e acompanhar** [...]. Também de procurar **deliberar** [...]” (Cng-4);*

*“Neste ambiente, sociedade civil e governo estão em igualdade de condições para **discutir, avaliar, monitorar, deliberar e planejar** as ações na área da criança e do adolescente” (Cng-2\*);*

O último depoimento refere-se à igualdade de condições entre sociedade e governo. Mas, mesmo quando existe igualdade numérica, que não é o caso do COMDICA - o qual é esvaziado com a ausência da maioria dos conselheiros do segmento governamental -, essa igualdade não é suficiente para garantir o equilíbrio no processo decisório. Na dinâmica de funcionamento dos conselhos, as contraditórias e complementares relações entre Estado e sociedade aparecem relacionadas à questão da representatividade, da qualificação, do reconhecimento do outro. A busca pelo equilíbrio na representação dos interesses governamentais e não-governamentais nos conselhos “[...] não se exaure nas garantias

procedimentais da paridade numérica; antes, deve ser construída no cotidiano das práticas e das articulações no interior dos conselhos” (TATAGIBA, 2002, p. 58).

Deliberar significa “[...] resolver depois de exame ou discussão [...]” (FERREIRA, 1988). Já a palavra controle, por sua vez, significa “[...] ato ou poder de controle, domínio, governo, fiscalização exercida sobre as atividades de pessoas, órgãos, departamentos, para que tais atividades não se desviem das normas preestabelecidas” (FERREIRA, 1988).

Nesse sentido Cng-3\*\*, de forma objetiva, elucida que as competências deste órgão têm uma dimensão ainda maior, trata-se de: “[...] formular, deliberar e fiscalizar a política na área”. Em outras palavras, o conselho tem o dever legal e constitucional elementar de formular políticas públicas voltadas ao atendimento da população infanto-juvenil local, assim como de fiscalizar a sua efetiva implementação por parte do poder executivo local, zelando para que este destine, em seus planos e ações, o tratamento prioritário – e em regime de prioridade absoluta – a que crianças e adolescentes têm direito na forma da Lei e da Constituição Federal.

A partir das orientações legais para a área, em especial pelo disposto no artigo 88 inciso II do ECA, entende-se que a deliberação e o controle são duas competências constitutivas dos conselhos dos direitos na área da infância e da adolescência. Nesse quadro, é importante lembrar Digiacomo (2011), que observa que,

Por princípio elementar de hermenêutica jurídica considera-se que a lei não contém palavras inúteis, razão pela qual lógico concluir que a intenção do legislador, assim como do constituinte, foi o de conferir ao conselho dos direitos da criança e do adolescente a prerrogativa e o dever-dever de decisão acerca das políticas públicas a serem implementadas em prol da criança e do adolescente em todos os níveis de governo com o subsequente controle de sua execução por parte do administrador público (DIGIÁCOMO, 2011, p. 3).

Ao confrontar as deliberações e pautas do COMDICA com a concepção dos sujeitos participantes, a política de atendimento da criança e do adolescente é discutida em quatro reuniões, sendo uma delas a partir de denúncia realizada ao COMDICA. Verifica-se que as demandas discutidas tornam-se objeto de deliberação.

Desde o início da gestão em análise, o COMDICA deliberou treze vezes, sendo uma em abril do ano de 2009, nove no ano de 2010 e três até outubro de 2011 - o que é considerado um número baixo, uma vez que o ser e o fazer do COMDICA devem se vincular à deliberação.

Em se tratando do conteúdo das deliberações<sup>5</sup>, apenas 30,77% dizem respeito à política municipal de atendimento à criança e ao adolescente, enquanto que 69,23% tratam de assuntos internos.

As deliberações vinculadas à política são registradas na ata do dia 27/09/2010, na qual se delibera pela criação de vagas para educação infantil; implementação de programa de prevenção e tratamento para usuários de substâncias psicoativas; construção de unidade de atendimento ao adolescente infrator – internação provisória e criação de programa de orientação e tratamento psicológico; para tratamento e prevenção da gravidez na adolescência.

Importa mencionar que as demandas que justificam, sobretudo, as três primeiras deliberações, vêm se repetindo por gestões consecutivas do conselho e do executivo municipal, questão que fica confirmada nos registros das atas deste conselho.

Considerando a importância do papel deliberativo, segue um quadro com a especificação do conteúdo de cada deliberação e período em que são realizadas.

NÚMERO	CONTEÚDO
001/2009	Convocação V Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
001/2010	Antecipação processo de escolha Conselho Tutelar
002/2010	Liberação recurso do FIA Municipal 2010 para capacitação de conselheiros
003/2010	Capacitação dos conselheiros (data, local, horário)
004/2010	Implementação de programas de prevenção e tratamento especializado à criança e adolescente usuários de substâncias psicoativas
005/2010	Implantação de unidade de atendimento socioeducativo de internação provisória, semiliberdade e internação para adolescentes

<sup>5</sup> No planejamento da pesquisa, previu-se o cruzamento das informações referente às deliberações, atas e demandas, para tanto, no formulário de dados, perguntou-se sobre as três demandas prioritárias na área da criança e do adolescente. Contudo, na sistematização dos dados, observou-se que houve equívoco na interpretação da questão, pois os conselheiros indicaram as demandas internas do Conselho.

006/2010	Ampliação de vagas em Centros Municipais de Educação Infantil
007/2010	Implantação de programa de orientação e tratamento psicológico com vistas o tratamento e prevenção da gravidez na adolescência
008/2010	Digitalização das atas das reuniões do COMDICA
009/2010	Aditivo de prazo para entidades
001/2011	Alteração do vice-presidente
002/2011	Indicação de entidades para repasse recursos do FIA Estadual
003/2011	Convocação VI Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

QUADRO 4 – DELIBERAÇÕES DO COMDICA – 2009-2011

Fonte: Kolody (2011, p. 134)

Chama atenção o fato das deliberações relacionadas à política de atendimento terem ocorrido logo do recebimento do Ofício 093/2010 da 6ª Promotoria de Justiça da Comarca de Guarapuava. Este documento, além de mencionar minuciosamente o papel de direito do COMDICA, pedir informações<sup>6</sup> sobre o papel de fato e recomendar estratégias para o cumprimento do seu poder-dever, solicita que o Conselho inclua nas deliberações nove demandas<sup>7</sup>, estando entre as nove, as quatro demandas que foram alvo de deliberações pelo COMDICA.

Outro fator contraditório no que toca às deliberações é o fato do Ofício nº022/2010 expedido pelo COMDICA, em resposta ao Ofício 093/2010 da 6ª Promotoria, afirmar que a prioridade em relação às demandas existentes no município consistir no enfrentamento à violência e a exploração sexual contra crianças e adolescentes, seguida da demanda por tratamento de crianças e adolescentes usuárias de substâncias psicoativas, sem, contudo, contemplar a primeira (violência e exploração sexual) no conteúdo de suas deliberações - o que parece indicar que, mesmo sendo prioridade, o enfrentamento à violência e a exploração sexual pode ser pensada em segundo, terceiro ou em último plano.

Portanto, a deliberação a favor da política de atendimento parece mais um movimento legal do que um movimento real. Contraditoriamente, a fiscalização do Ministério Público do Estado do Paraná impõe ao COMDICA a prática da deliberação da política.

Buscando elucidar as práticas conselhistas, analisam-se as atas da gestão atual. As atas demonstram que o FIA é o assunto que mais se destaca, de modo que aparece 23<sup>8</sup> no decorrer de trinta reuniões. Destas, duas referem-se ao FIA Estadual e uma reunião à prestação de contas de uma entidade beneficiada com os recursos. Ou seja, os conselheiros ocupam-se com as questões do FIA em 66,7% das reuniões que compõem o recorte em tela.

O que não parece ser mérito deste recorte somente, pois “[...] desde que eu entrei no conselho é muito forte a articulação dos recursos financeiros através do FIA. Inclusive eu vejo com certa positividade, devido à possibilidade de destinação do imposto de renda, que acaba beneficiando as entidades e não onera as pessoas que o fazem, basta compreender como funciona e destinar. Só que exige

<sup>6</sup> Conforme Ofício 093/2010, a 6ª Promotoria de Justiça da Comarca de Guarapuava, no uso de sua atribuição, contida no artigo 201, inciso VI, alínea “b”, do ECA, requisitou: informações sobre a participação do COMDICA no processo de discussão e elaboração das propostas de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2011; envio de cópias das deliberações relativas à necessidade de implementação de políticas públicas destinadas ao atendimento da população infanto-juvenil referente aos anos de 2008, 2009 e 2010; envio de cópias das deliberações vinculadas às Conferências Municipais; envio de cópias das atas e demais documentos relativos às deliberações; envio de cópias dos expedientes em que conste o encaminhamento das deliberações ao Executivo Municipal; indicação nominal das maiores carências estruturais e demandas de atendimento existentes no município; indicação da existência ou não, nas propostas de leis orçamentárias, das metas e recursos necessários ao atendimento das carências e demandas.

<sup>7</sup> a) Ampliação, por parte, da Secretaria Municipal de Educação, do número de vagas ofertada em creches e pré-escolas para crianças de zero a cinco anos de idade; b) implementação, junto à Secretaria Municipal de Saúde, de um programa de prevenção e tratamento especializado para crianças e adolescentes usuários de substâncias psicoativas; c) implementação junto à Secretaria Municipal de Assistência Social, de programas de promoção, orientação e apoio à família, dentre outras ações necessárias ao cumprimento das normas destinadas à proteção à família; d) implementação e aumento da capacidade daqueles já existentes, de forma conjunta e integrada, pelas Secretarias Municipais de Educação e Assistência Social, de programas socioeducativos em meio aberto a adolescentes acusados da prática de ato infracional; e) implementação, junto à Secretaria Municipal de Saúde, de programas de orientação e tratamento psicológico para crianças, adolescentes e seus pais ou responsável, e de orientação sexual, visando prevenir a gravidez na adolescência e a orientação psicológica de gestantes; f) aparelhamento do Conselho Tutelar local; g) implementação de uma política intersetorial destinada à garantia do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes, sobretudo, no que toca à reintegração familiar quando do afastamento do convívio familiar; h) implementação da rede de proteção à criança e ao adolescente, tendo como foco a prevenção e o combate eficaz a todas as formas de violência contra crianças e adolescentes; i) implementação de uma política de combate ao trabalho infantil e à exploração do trabalho de adolescentes (OFÍCIO 093/2010-6ª PJ, 2010).

<sup>8</sup> Trata-se de 23 registros de assuntos sobre o FIA nas atas, sendo que nas reuniões dos dias 02/09/09, 07/10/09, 02/12/09 e 24/01/2010 o assunto é discutido duas vezes, uma no início e outra ao final das reuniões.

do conselho e das entidades muita dedicação, devido à necessidade de divulgação desse processo” (Cng-1).

Em contraposição à positividade conferida no depoimento acima, outro depoimento faz à crítica, pois: “*O que são as reuniões do conselho hoje? O que se discute hoje é FIA Municipal, mas é a discussão da gestão do recurso do FIA? Não, é a discussão sobre o que entrou de dinheiro, quem vai ficar com o recurso. A cada reunião é deliberação de recurso casado, é recurso do rateio, é o edital que vai sair para normatizar a deliberação do recurso*” (Cng-3\*).

Ao que parece, a “forte articulação” relaciona-se somente a uma das receitas<sup>9</sup> que compõe o FIA, justamente aquela em que a responsabilidade de angariar recursos é, sobretudo, da instituição e/ou entidade que tem interesse no recurso, exigindo que estas busquem seus destinadores, sensibilizando pessoas físicas ou jurídicas para que realizem a destinação do imposto de renda ao fundo, identificando a entidade.

Assim, as instituições e/ou entidades que têm um círculo de relações sociais próximo a destinadores potenciais acabam sendo mais beneficiadas. Logo, as verbas que chegam ao fundo com destino determinado não obedecem à ordem de prioridade estabelecida pelo conselho, e sim, à dinâmica de relacionamentos entre as organizações e os financiadores, o que fica evidente através dos critérios de partilha<sup>10</sup> utilizados, a saber: casado e rateio.

Como aponta o sujeito participante, não se trata de problematizar e discutir a gestão do FIA, mas essencialmente verificar valores e deliberar sobre ele. Esse procedimento acaba desencadeando uma série de outros impasses que atravessam o papel do COMDICA, pois se trata de um “*Conjunto de entidades que supervalorizam o FIA em detrimento da política*” (Cng-3\*). Em detrimento, especialmente do papel controlador e deliberativo, neste caso, o fundo exerce o papel de repassador de verbas e local privilegiado para realização de destinações, uma vez que permite, através da lei de renúncia fiscal, que o destinador deduza o valor de seu imposto de renda devido. Assim, o COMDICA, enquanto espaço público, delega a decisão a indivíduos/setor privado.

A análise remete à ideia de sociedade civil como campo mediado por relações desiguais de poder, em que algumas entidades podem obter mais acesso aos recursos do que outras. Considerando que a participação passou a envolver fluxos de poder entre segmentos sociais na esfera da relação entre Estado e sociedade, não se pode deixar de levar em conta que as propostas e projetos refletem não apenas a materialidade de seus interesses, mas também certa visão sobre as regras de convivência e disputa no COMDICA.

Considerando a importância do FIA para o aporte da política municipal de atendimento à criança e ao adolescente, o conselho precisa refletir a transferência de recursos à luz das diretrizes do plano de ação, pensados a partir do diagnóstico municipal. Deixar esta responsabilidade nas mãos dos destinadores<sup>11</sup> é desconsiderar o potencial do conselho em pensar a totalidade da política.

Além da centralidade conferida ao FIA Municipal, há uma confusão entre a finalidade deste fundo e as práticas conselhistas, uma vez que os recursos do FIA visam atender lacunas no atendimento e não financiar todas as ações na área<sup>12</sup>. Sem dúvidas, o financiamento da política é quesito determinante para

---

<sup>9</sup> Segundo orientações do Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente – (CEDCA-PR, 1999), o FIA foi regulamentado pela Lei Federal 8.981/95, e se caracteriza como recurso público oriundo de dotação orçamentária do executivo, doações de pessoas físicas ou jurídicas, que são sujeitas à dedução do Imposto de Renda; multas e penalidades administrativas (ECA artigo 214); rentabilidade de aplicação no mercado financeiro, destinadas a implementar as políticas de atendimento à criança e ao adolescente.

<sup>10</sup> Critério de partilha que consiste em contemplar com recursos entidades que são previamente escolhidas pelos destinadores, o que se classifica como “recurso carimbado”. Para isso, no primeiro semestre de cada ano, o conselho publica um edital para que as entidades que tiverem doações casadas possam inscrever projetos para receberem os recursos que são destinados a elas e estão no fundo. 10% devem permanecer no fundo para que no segundo semestre seja realizado um rateio, incluindo todas as entidades, mesmo as que já são contempladas na primeira etapa.

<sup>11</sup> Entendem-se como destinadores as pessoas físicas e jurídicas que fazem doações ou dedução do imposto de renda para o FIA.

<sup>12</sup> Os recursos que compõem o FIA “[...] destinam-se ao atendimento de serviços de proteção especial de média e alta complexidade, contemplados impreterivelmente no Plano de Ação formulado pelo Conselho de Direitos” (CEDCA-PR, 1999, p. 8). A prioridade de direcionamento dos gastos deve ser fundamentada no planejamento elaborado a partir do diagnóstico local da situação da criança e do adolescente, plano de ação, plano de aplicação e avaliação das atividades desenvolvidas na área. Cabe destacar que a avaliação da execução dos recursos é imprescindível para dar conta da continuidade ou não dos projetos financiados pelo FIA, incorporando-os como política pública ou simplesmente encerrando o financiamento. Segundo Maranhão (2003), o destino desses recursos é que marca a peculiaridade desse fundo especial, pois estes recursos são destinados apenas a programas e projetos complementares às políticas públicas da infância e adolescência (conforme o que preconiza os artigos 90, incisos I a VII, 101, incisos I a VII, 112, incisos III a VI e 129, incisos I a IV, do ECA). Assim, de

que esta se materialize, mas o orçamento não deve se reduzir ao FIA nem a uma de suas fontes de receitas.

Considerando o número de registros nas atas e os depoimentos dos sujeitos significativos, há uma preocupação com o fundo, revelada através do número de discussões e da análise criteriosa dos projetos realizada pela comissão específica. Verifica-se assim a existência de controle a esse respeito, muito embora a gestão do FIA não seja vinculada ao controle da política de atendimento.

A análise desvela a contradição entre as concepções e as práticas deste conselho, já que a deliberação recai, sobretudo, aos aspectos do FIA Municipal. Muito embora o fundo seja uma das competências de todos os conselhos de direitos na área da infância e adolescência, o COMDICA “[...] não é um mero gestor do fundo” (ENCONTRO, 2011). Portanto, o conselho tem o papel de gerir a política que certamente tem reflexos nos recursos públicos e não somente no FIA.

As conferências, ditas assembléias ampliadas, com caráter deliberativo e controlador, que assim objetivam interferir na política municipal e contribuir para a construção da política em âmbito estadual e nacional, também são analisadas em contraposição à concepção dos sujeitos sobre o papel dos conselhos, sobretudo nos quesitos destacados pelos sujeitos: deliberar e controlar.

Para fins de análise, são considerados os relatórios das três últimas conferências, visto que elas se vinculam ao Plano Decenal de Direitos Humanos de Criança e Adolescentes – em construção –, e devido à probabilidade da última conferência, realizada pela gestão em análise nesse estudo, ser motivo de pauta e deliberação no recorte aqui utilizado. Na tentativa de estabelecer um comparativo entre as propostas das conferências e as pautas desta gestão (2009-2011), as propostas semelhantes são organizadas a partir de eixos de ação.

O COMDICA realiza cinco conferências municipais<sup>13</sup>, tendo ocorrida a primeira no ano de 2001 e as demais a cada dois anos. O relatório da III Conferência Municipal de 2005 contém 33 propostas, sendo que 20 referem-se à política municipal, vinculando, sobretudo, o executivo municipal e o COMDICA. As outras 13 são proposições para a Conferência Macro-Regional.

As propostas para o município foram organizadas em sete eixos de ação, sendo eles: - Divulgação (ECA, propostas conferências, ações...); - Capacitação para os atores do Sistema de Garantia de Direitos, em especial para os profissionais da saúde e da educação; - Ampliação do quadro de funcionários na área de educação – equipe multidisciplinar; - Diagnóstico da situação infanto-juvenil e da rede, e fortalecimento da rede na perspectiva da Doutrina da Proteção Integral; - Implantação do orçamento criança e fortalecimento do FIA; - Banco de dados sobre os atendimentos de crianças, adolescentes e suas famílias; - Criação de programas de prevenção e tratamento para usuários de substâncias psicoativas; Prevenção e combate à violência contra criança e adolescente; Atendimento à família; Esporte, lazer e cultura; Trabalho específico com crianças e adolescentes indígenas.

De modo geral, os eixos de ação procuram estabelecer estratégias para aferir concretude ao papel normativo, consultivo, deliberativo e fiscalizador que tem o COMDICA. Nesse conjunto de proposições, as demandas por programas e serviços em relação ao combate à violência contra criança e adolescente, bem como intervenções nas questões de drogadição, são indicativos da complexificação da situação infanto-juvenil do município. Um destaque em relação a esta Conferência é que o FIA é alvo de quatro propostas, demonstrando que nesse período o fundo também tem importância significativa.

Na IV Conferência, realizada em 2007, o relatório aponta 9 dificuldades e 13 propostas para enfrentamento. As propostas estão organizadas em três eixos: orçamento, Plano Nacional de Convivência Familiar e SINASE.

Para o eixo orçamento, são pensadas 6 propostas que tratam da capacitação sobre o planejamento e o financiamento público, criação de instrumentos de transparência dos recursos aplicados pelas secretarias municipais na área da criança e do adolescente, bem como a implementação de campanhas sobre o FIA municipal. Neste eixo, uma das propostas prevê a garantia de participação do COMDICA no processo de elaboração orçamentária. Se considerado o pressuposto legal, constante na lei de criação do COMDICA que afirma esta possibilidade, parece correto afirmar que há resistências do executivo municipal em concretizar esse princípio tanto no que concerne à participação, quanto da garantia de

---

acordo com CONANDA (2008), o destino dos recursos são programas de proteção especial voltados às crianças e aos adolescentes em situação de risco social ou pessoal; pesquisas e estudos na área da infância; mobilização e capacitação destinadas aos membros do conselho, dirigentes e monitores de entidades e outras lideranças comprometidas com a defesa dos direitos dessa população; divulgação do ECA; políticas sociais básicas ou de assistência social em caráter emergencial e supletivo.

<sup>13</sup> O número de conferência, bem como as temáticas, datas e locais foram possíveis a partir da leitura e análise das atas do COMDICA desde a sua implantação.



orçamento com vistas à prioridade absoluta no orçamento público. Por outro lado, contraditoriamente, verifica-se certa preocupação do conselho em capacitar os atores do Sistema de Garantias para se inserir nesse processo.

De acordo com o ECA, a criança e o adolescente devem ser prioridade absoluta e a garantia de prioridade expressa-se na preferência na formulação e execução de políticas públicas e na destinação privilegiada de recursos públicos junto aos mais diversos setores da administração. É fundamental que o COMDICA, no pleno e regular exercício de seu poder-dever de formular políticas públicas voltadas ao atendimento prioritário da população infanto-juvenil local e de zelar para sua efetiva implementação, tenha uma participação direta no processo de discussão e deliberação das propostas de leis orçamentárias. Além de se envolver diretamente no processo de discussão e elaboração do orçamento público municipal, faz-se mister zelar para que este contemple a previsão dos recursos necessários ao atendimento das maiores demandas e deficiências estruturais do município na área da infância e da juventude<sup>14</sup>.

No eixo Plano Nacional de Convivência Familiar, são feitas quatro propostas. Duas repetem as demandas apontadas pela III Conferência: sistematização de trabalho com família e ampliação da equipe técnica. A demanda de trabalho com família encontra na proposta do SUAS, através dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), a possibilidade de consolidação. Entende-se que a proposta para realização de concurso com a finalidade de aumentar o quadro, evidencia as deficiências estruturais no tocante ao número de profissionais e o tipo de vínculo que estes têm com o órgão gestor. O último eixo discutido na IV Conferência trata do SINASE e contempla três propostas: implantação do Plano Municipal Socioeducativo, realização de encontros para debater o sistema Socioeducativo e a implantação de um programa de atendimento à família e ao adolescente em situação de drogadição.

As primeiras propostas têm relação com a orientação federal para implantação de um Sistema de Socioeducação, podendo estar vinculado também ao debate<sup>15</sup> que o próprio COMDICA realizou um ano antes da conferência, sobre a situação dos adolescentes mantidos da 14ª Subdivisão Policial de Guarapuava, acusados de cometimento de ato infracional. A última proposta reitera uma demanda levantada já na III Conferência Municipal: programa de atendimento às crianças e adolescentes drogaditos.

No relatório da V Conferência Municipal de 2009, o COMDICA apresenta dezenove propostas, entre elas está a tentativa de incorporar os adolescentes ao processo de gestão da política. Conforme discutido, esta vem sendo uma tendência nos debates na área da infância. Percebe-se também a preocupação do COMDICA em estabelecer vínculos e articulações para além do espaço institucionalizado, estratégia que, segundo Duriguetto, coloca em perspectiva a potencialidade e o fortalecimento do conselho.

Em comparação às propostas dos anos anteriores, repetem-se as proposições de capacitação continuada para os atores do Sistema de Garantias de Direitos, principalmente para a área de saúde (capacitação para profissionais da área de saúde para o atendimento de crianças e adolescentes); igualmente as propostas que visam enfrentamento à violência sexual contra criança e adolescente, implantação de programa para atendimento aos usuários de drogas e suas famílias, criação de programas de esporte, lazer e cultura e questões relativas ao orçamento.

A partir deste relatório também são levantadas novas demandas, dentre elas está o déficit de vagas na educação infantil; a necessidade de promover a geração de renda das famílias; campanha permanente contra a violação dos direitos da infância e adolescência; bem como a implantação do Centro de Atenção Psicossocial Infantil (CAPS I).

---

<sup>14</sup> No que diz respeito ao orçamento municipal para a área da criança e do adolescente, não existe uma rubrica específica. Como o atendimento deve ser realizado intersetorialmente, os valores são dissolvidos em cada política. Recentemente, foi divulgada pelo Observatório Social de Guarapuava uma planilha com a despesa quadrimestral da Prefeitura. Segundo o coordenador desta entidade, essa planilha foi formulada a partir de um arquivo digital disponibilizado no site da prefeitura municipal (o qual foi retirado do ar no mesmo dia em que foi divulgado). Neste documento, consta a relação de pagamentos e despesas por órgão no período de 01/01/2011 à 11/05/2011. Baseado nesse documento, a planilha sistematizada pelo Observatório apresenta 27 despesas, totalizando R\$ 17.183.727,42. Chama a atenção os valores gastos com a limpeza, poda, jardinagem e afins – R\$ 1.600.787,03 se comparados com os valores gastos com o a merenda escolar – R\$538.262,79. Embora a planilha não possibilite generalizações a respeito do orçamento para a área da criança e do adolescente, parece correto afirmar que ao menos nesse período, a prioridade não seja criança e o adolescente.

<sup>15</sup> No dia 21/11/2006, o COMDICA, o Núcleo de Estudos e Defesa de Direitos da Criança e do Adolescente da Unicentro e a Vigilância Sanitária realizaram uma visita nas dependências da 14ª Subdivisão Policial de Guarapuava com a finalidade de conhecer a situação dos adolescentes que aguardavam sentença em função do cometimento de ato infracional e deliberar necessários encaminhamentos.

Ao confrontar a demanda por vaga na educação infantil, levantada na última conferência, conforme vimos anteriormente, percebe-se que tal questão prolonga-se por vários anos. Isso porque, quando se trata da educação infantil, o Ministério Público do Paraná<sup>16</sup> considera o déficit de vagas no município em 74,49% para crianças de 4 a 5 anos, um total de 4.272. Já em relação às crianças de 0 a 3 anos, o município apresenta um déficit de 80,69%, ou seja, 8.247 pupilos. Somados os números, aproximadamente 12.519 meninos e meninas não têm acesso à educação infantil.

O produto das três últimas conferências, realizadas respectivamente em 2005, 2007 e 2009, sistematizadas em sessenta e cinco propostas estabelecem certa convergência, repetem-se, o que indica que estas não têm a concretude necessária quando de sua deliberação. Ou seja, as fragilidades da política municipal para a infância e adolescência perpassam o tempo e as gestões do conselho e do executivo municipal. Um elemento que chama a atenção nos relatórios das três conferências analisadas é o déficit de estrutura em relação aos espaços de atendimento, assim como o déficit de profissionais. Essa fragilidade é apontada tanto em relação a serviços públicos quanto privados.

As conferências são momentos de conferir a realidade. Mas é necessário conhecer a realidade para conferir e para isso é preciso diagnosticar a real situação das crianças e adolescentes no município até porque, o conselho deve ser “[...] *conhecedor de toda realidade da criança e do adolescente de Guarapuava*” (Cng-4). Essa é a primeira atribuição a ser cumprida, o primeiro passo para formular a política de atendimento aos direitos da população infanto-juvenil (COSTA, 2011).

[...], é fundamental que os referidos conselhos promovam estudos e efetuem, em parceria com órgãos oficiais e privados (como o IBGE e institutos públicos de pesquisa, universidades etc.) o mais completo e confiável levantamento de dados acerca das maiores demandas e deficiências estruturais existentes nas suas respectivas áreas de atuação, estabelecendo metas e elaborando um planejamento para progressiva solução dos problemas a seu cargo que, por óbvio, não comporta vinculação político-partidária e deve sobreviver à eventual alternância de mandatos entre os governantes (DIGIÁCOMO, 2011, p. 5).

O conhecimento da realidade local é fundamental para que se possa desencadear o processo de transformação desta realidade, por mais complexa que seja, em especial no que diz respeito à falta de estrutura de atendimento, sua inadequação às demandas existentes e/ou mesmo à omissão do poder público em desenvolver estratégias, programas e serviços especializados destinados ao atendimento de crianças e adolescentes em situação de risco, assim como às suas respectivas famílias.

Tatagiba (2002) destaca em seu estudo que grande parte dos conselhos garante boa parte das discussões a temáticas que envolvem sua estruturação interna, deixando de lado, muitas vezes, questões prioritárias como a construção de diagnósticos locais. Diagnósticos e indicadores sociais devem ser elaborados ou encomendados a órgãos competentes pela administração local. Toda e qualquer ação só deve ser realizada a partir da apreensão das reais necessidades dos destinatários, os espaços de concentração das demandas, os impactos esperados e possíveis de serem produzidos em cada ação.

A ausência de diagnósticos capazes de produzir um retrato da situação do município em relação à oferta e à demanda por políticas públicas capazes de garantir os direitos fundamentais de crianças e adolescentes impossibilita a elaboração e implementação de políticas que se configurem em ações eficazes e de impacto para este segmento.

Além da possibilidade de conferir, as conferências são importantes instrumentos de discussão das demandas na área da criança e do adolescente, encaminhamento de propostas para sua solução, ou seja, espaço de deliberação e controle, conforme menciona o item 2.1. Assim, busca-se identificar nas pautas quantas e como são tratadas as conferências, entendendo que o COMDICA é ator principal no processo posterior à realização da conferência, pois a ele cabe discutir o relatório, tornar seu conteúdo resoluções, bem como encaminhar ao executivo municipal para que o seja dada à devida significância no orçamento.

Como sugerem os entrevistados, o conselho dos direitos da criança e do adolescente detém considerável parcela de poder dentro da estrutura de governo que integra: “[...] *ele é muito importante e tem muita força* [...] (Cg-1); “[...] *o conselho tem um poder muito grande sobre as políticas públicas* [...]” (Cng-1).

Em outras palavras, trata-se de uma nova forma de governar, assentada no pressuposto da participação direta e efetiva de representantes organizados da sociedade civil nas decisões de Estado, nos termos da democracia participativa. Esta proposição expressa um dos paradigmas vigente, que se vincula

<sup>16</sup> Relatório elaborado pelo Centro Operacional de Apoio das Promotorias de Justiça de Proteção à Educação – CAOPEduc e a Subprocuradoria-Geral de Justiça para assuntos de Planejamento Institucional – SUBPLAN e divulgado no dia 05/07/2011.

à tradição marxista, principalmente através das elaborações de Antonio Gramsci, o qual coloca o Estado muito próximo da concepção de sociedade civil.

A teoria apresentada por Gramsci compreende o conceito de Estado não só como sociedade política, configurada pela força repressiva, mas como junção da sociedade política e da sociedade civil. Entende-se que a ampliação do Estado teorizada por Gramsci representa o enfrentamento estratégico da sociedade civil aos grupos já dominantes, para ter sua participação admitida na gestão do Estado. Seguindo este raciocínio, seus estudos subsidiam a interpretação dos processos de gestão das políticas públicas vigentes no cenário brasileiro.

“Depois da conferência” parece ser um momento fundamental para exercitar tal poder e garantir concretude à política municipal de atendimento à infância e adolescência. Mas, as pautas do COMDICA revelam que as conferências aparecem em oito reuniões, totalizando 27% das sessões realizadas no período em tela. Destas, três dizem respeito à indicação de representantes para organização e/ou participação na Conferência Estadual e/ou Nacional, outras duas tratam da V Conferência em âmbito municipal (na primeira informa-se a data, horário e local e na segunda faz-se uma avaliação sucinta). Por fim os dois últimos registros referem-se às informações da conferência municipal que deve ser realizada até o ano de 2012, respectivamente, material de orientação e solicitação de orçamento junto ao executivo. Portanto, a conferência municipal aparece apenas em duas reuniões, o que significa um percentual de 6,7%. Em outros termos, não existe “depois da conferência”.

O ECA e as demais regulações reiteram a assertiva: as conferências são de suma importância para conferir a quantas anda a política de atendimento à criança e ao adolescente no âmbito municipal. Mas, no caso do COMDICA, estas não chegam a constituir pauta, quem dera ser conteúdo de deliberação.

Ao confrontar as pautas, as informações do formulário de dados e a síntese das conferências realizadas, verifica-se que as práticas do COMDICA não reafirmam a conferência enquanto instrumento de discussão e solução de demandas. Destaca-se que na avaliação de 66% dos conselheiros não-governamentais, as propostas não chegam a ser discutidas e muito menos implementadas.

Já para o segmento governamental, 33,3% dizem não terem participado, outros 33,3% que as propostas foram discutidas e 33,3% que estas não foram discutidas.

No caso de Guarapuava, as conferências vêm cumprindo parcialmente o fim a que se destinam, muito embora estas se caracterizem enquanto assembleias ampliadas, em que se problematizam e levantam demandas e propostas de enfrentamento (como fica indicado nos relatórios e na síntese aqui proposta), são debates públicos sem atuação concreta. Nesse ínterim, em que na esfera pública apenas o debate mostra sinais de consolidação e se verifica apenas uma tendência de amenização e não a superação dos problemas sociais, as demandas dos meninos e meninas e suas famílias complexificam-se.

Verifica-se, a partir das atas, que algumas demandas também foram alvo de propostas na conferência, mas estas não se referem ou vinculam o constante nesses relatórios quando do debate nas reuniões do conselho.

Em síntese, o COMDICA não confere importância ao produto das conferências. Parece correto afirmar que este não confere importância nem para o momento de conferir, pois qual é o sentido de conferir sem alterações no quadro conhecido? Ao que parece, neste caso confunde-se finalidade com protocolo e revelam-se as contradições entre o papel de direito e o papel de fato.

## **Considerações finais**

A expectativa de alguns conselheiros sobre o que seja o papel do conselho envolve a deliberação e o controle sobre as políticas, isto é, envolve o planejamento, a execução, o monitoramento e a avaliação da política. Mas, embora a legislação estabeleça o papel de direito e lhe confira papel importante na fase de planejamento da política, o COMDICA não se destaca, dentre o amplo conjunto de atores desse campo, como órgão que de fato formula e controla políticas públicas. “Talvez não seja exagero afirmar que o conselho tem servido muito mais para dizer “o que pode” e o “que não pode” do que para formular novos problemas e apontar novas alternativas. É uma ação mais reativa que propositiva” (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2003, p. 44).

Parece haver, nesse sentido, um desencontro entre o que o órgão de fato produz e o discurso que sobre ele se faz, o que talvez gere, ou pelo menos reforce, as definições negativas sobre o conselho, como na afirmação de que o COMDICA não delibera, em outros termos, não produz política pública.

O papel do conselho desvela-se contraditoriamente, de modo que é marcado pela correlação entre os desafios e as promessas de uma forma partilhada de construção de políticas públicas, sob a égide de uma cultura política na qual predominam referências autoritárias, direcionando-os para uma baixa

capacidade propositiva e um reduzido poder de influência sobre o processo de definição das políticas públicas. É importante enfatizar que a simples existência de um conselho não é sinônimo de adequado funcionamento e nem de uma concreta política de atendimento à criança e ao adolescente.

A fragilidade do papel deliberativo e controlador do conselho reside na dupla combinação dos fatores apontados por Tatagiba (2002). E diz respeito à adoção por parte do governo municipal de estratégias que mantêm o caráter deliberativo e controlador apenas no plano formal e a frágil mobilização da sociedade civil, preocupada muitas vezes com a disputa de recursos em detrimento da política.

A interferência da sociedade civil no desenho e materialização das políticas públicas voltadas a essa população no município de Guarapuava permanece como um desafio ao COMDICA, devido às várias contradições apontadas. Considerado como uma das ferramentas potenciais de inscrição das demandas da sociedade civil no âmbito do Estado, o controle do Estado por meio da sociedade significa também problematizar o papel do conselho de direitos na construção e concretização da política de atendimento para este segmento.

## Referências

BRASIL. *Lei 8.069 de 13 de julho de 1990*. Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

BRASIL. *Resolução nº 105 de 15 de junho de 2005 que dispõe sobre os parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente*. Brasília DF, 2005.

CAOPCA – Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente. Ministério Público do Paraná. *Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente: o dia seguinte*. Curitiba, 2011. Disponível em: <http://www.crianca.caop.mp.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=303>. Acesso em 15 Out. 2011.

CEDCA, FIA – *Fundo da Infância e Adolescência: solicitação de recursos financeiros ao FIA – manual de orientação*. Paraná, 1999.

Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). *Orçamento*. Texto discutido no Programa de Capacitação Permanente para Conselheiros de Direitos e Tutelares, eixo orçamento. Setembro, 2008. Pontal do Paraná. Não publicado.

DIGIÁCOMO, M. J. *Funcionamento Adequado dos Conselhos Previstos no ECA e LOAS: Condição Necessária para o Repasse de Verbas Públicas*. Disponível em: [www.mp.pr.gov.br](http://www.mp.pr.gov.br) > Acesso em: 15. Out. 2008.

\_\_\_\_\_. *Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente: o Dia Seguinte*. Disponível em [www.mp.pr.gov.br](http://www.mp.pr.gov.br) > Acessado em: 15/08/2011.

ENCONTRO virtual – crianças e adolescentes. Ministério Público do Estado do Paraná. CAOPCA/PR. Vídeo multimídia. 2011. Disponível em: <http://www.mp.pr.gov.br/modules/debaser/player.php?id=152>. Acesso em 15 out. 2011.

FERREIRA, A. B. H. *Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988.

GUARAPUAVA. Secretaria Municipal de Assistência Social – *Lei nº 1644/2007, 1825/2009, Resolução Normativa nº 002/2008, Decreto nº 117/9; Propostas das Conferências Municipais da Criança e do Adolescente, 2003, 2005, 2007 e 2009 e Atas do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente - COMDICA, 1991 a 2011*.

HOUAISS, A; VILLAR, M.; FRANCO, F. M. M. *Minidicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Instituto Antônio Houaiss de Lexicografia, 2004.

KOLODY, A. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Guarapuava/PR: a sociedade civil e o controle social. 2011. 221p. Dissertação (Mestrado) em Ciências Sociais Aplicadas - Universidade Estadual de Ponta Grossa. Ponta Grossa, 2011.

MARANHÃO, T. de A. *Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo*. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, 2003.

TATAGIBA, L. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 47-103.