

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETO DE CIÊNCIAS HUMANAS LETRAS E ARTES – SCHLA
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA – DECISO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA (MESTRADO)

OLGA MARIA DE QUEIROZ KRIEGER

**EXPERIÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CONSELHO ESTADUAL DOS
DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - CEDCA/PR**

CURITIBA
2012

OLGA MARIA DE QUEIROZ KRIEGER

**EXPERIÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CONSELHO ESTADUAL DOS
DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - CEDCA/PR**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Sociologia no Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof^a. Dra. Maria Tarcisa Silva Bega

CURITIBA
2012

TERMO DE APROVAÇÃO

OLGA MARIA DE QUEIROZ KRIEGER

EXPERIÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CONSELHO ESTADUAL DOS
DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - CEDCA/PR

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria Tarcisa Silva Bega
Departamento de Sociologia e Política, UFPR

Prof^a. Dr^a. Vera Karam de Chueiri
Departamento de Direito Público, UFPR

Prof^o. Dr^o. Ricardo Costa de Oliveira
Departamento de Sociologia e Política, UFPR

Curitiba, 18 de maio de 2012

AGRADECIMENTOS

Caminante, no hay camino, se hace camino al andar.

(A.Machado)

Meu agradecimento a todos que me ajudaram a trilhar os caminhos do mestrado, particularmente:

À professora orientadora, Maria Tarcisa S. Bega, pela sensibilidade com que compreendeu as necessidades da sua aluna e pelo exemplo de trajetória profissional e pessoal;

À minha grande família, que sempre me incentivou a prosseguir nos estudos acadêmicos;

Às colegas de mestrado Ticyana e Giseli, amigas de todas as horas;

Ao grupo de estudos em Políticas Públicas, pelas inúmeras partilhas;

Ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFPR e respectivos Professores, dos quais recebi suporte institucional e intelectual;

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico CNPQ, pelo apoio financeiro;

E em especial a Anderson, companheiro inseparável, por termos caminhado sempre de mãos dadas nestes dois anos.

DEDICATÓRIA

*Para aquela que reconstrói a vida sempre, sempre,
remove pedras, planta sonhos, colhe afetos.*

De amor perpétuo: Perpétua.

Eles não sabem, nem sonham,
que o sonho comanda a vida.
Que sempre que um homem sonha,
o mundo pula e avança,
como bola colorida
entre as mãos de uma criança.
(Antonio Gedeão)

SUMÁRIO

Lista de TABELAS e QUADROS	7
Lista de SIGLAS	7
RESUMO	8
ABSTRACT	9
INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO 1: PANORAMA DOS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO PARANÁ	
1.1. Situando o tema: os conselhos gestores de políticas públicas	15
1.1.1. O marco constitucional para a institucionalização dos conselhos	15
1.1.2. Diferentes olhares sobre a democracia e os conselhos	22
1.1.3. A categoria analítica participação social	33
1.1.4. Os conselhos gestores de políticas públicas na literatura acadêmica	37
1.1.5. Elementos de um conselho de políticas públicas	43
CAPÍTULO 2: O CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	
2.1. A construção do panorama paranaense	47
2.1.1. O processo de construção do panorama: fontes de dados e definição da amostra	49
2.1.2. As variáveis institucionais	52
2.1.3. Análise comparativa dos conselhos de criação obrigatória	56
2.2. Quem é o Cedca/PR como instituição	65
2.2.1. Cedca/PR no contexto da Política de Atendimento da Criança e do Adolescente	65
2.2.2. O desenho institucional do Cedca/PR	69
2.2.2.1. Deliberações 2011 do Cedca/PR	75
2.2.2.2. Fundo para a Infância e Adolescência – FIA/PR	81
2.2.3. Genealogia da política dos direitos da criança e do adolescente no Paraná nos vinte anos do Cedca/PR	90
CAPÍTULO 3: OS CONSELHEIROS DA SOCIEDADE CIVIL	
3.1. Conselheiros não-governamentais na história do Cedca/PR	102
3.1.1. Cartografia dos conselheiros não-governamentais	103
3.1.2. Conselheiros não-governamentais do biênio 2010-2011	111
3.1.3. Em busca de algum perfil: classificação das entidades	123
3.2. Representatividade da Sociedade Civil	136
3.2.1. Representação dos direitos da criança e do adolescente no Cedca/PR	136
3.2.2. Particularidades do processo eleitoral	140
CAPÍTULO 4: PARTICIPAÇÃO SOCIAL AMBÍGUA NO CEDCA/PR	
4.1. Pesquisa de campo nas Plenárias do Cedca/PR em 2011	148
4.1.1. Relatos de Campo	149
4.2. Dinâmicas Participativas Seleccionadas	153
4.2.1. Manifesto da Sociedade Civil	153
4.2.2. Banco de Projetos	167
4.3. Experiência ambígua da participação	176
CONSIDERAÇÕES FINAIS	182
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	194
ANEXOS	203

TABELAS e QUADROS

		<i>páginas</i>
TABELA 1	Conselhos gestores de políticas públicas do Paraná – com participação social.	51
TABELA 2	Institucionalização dos Conselhos	55
TABELA 3	Variáveis institucionais relacionadas à participação social	61
TABELA 4	Deliberações do Cedca/PR em 2011	78
QUADRO 1	Reserva dos Fundos Estaduais na LOA/2012	83
QUADRO 2	Histórico do vínculo institucional do Cedca/PR	100
QUADRO 3	Cartografia dos Conselheiros Não-Governamentais	<i>anexos</i>

SIGLAS

ALEP	Assembleia Legislativa do Paraná
Conanda	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
Cedca/PR	Conselho Estadual dos Direitos da Criança e Adolescente do Paraná
CF	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
Fórum DCA	Fórum dos Direitos da Criança e do Adolescente
FIA/PR	Fundo para a Infância e Adolescência do Paraná
IR	Imposto de Renda
MP/PR	Ministério Público do Paraná
NUCRIAS	Núcleos de Proteção à Criança e ao Adolescente
OAB/PR	Ordem dos Advogados do Brasil, seccional Paraná
ONG	Organização não-governamental
SECJ	Secretaria de Estado da Criança e Juventude
SEDS	Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social
SEJU	Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos

RESUMO

O objeto de estudo desta dissertação é o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e Adolescente Cedca/PR. O Cedca/PR, por ser um conselho gestor de política pública, é responsável pela deliberação e fiscalização da política de atendimento da criança e do adolescente no Paraná, e dele participam, como conselheiras não-governamentais, doze entidades da sociedade civil organizada. Tendo em vista o desafio de se analisar um tipo de instituição ainda recente na história da democracia brasileira, traçou-se como objetivo geral da pesquisa compreender a experiência de participação social no conselho. Especificamente se buscou: situar o Cedca/PR no tempo e no espaço, através da análise comparativa com outros conselhos estaduais e do levantamento da sua história e de seu desenho institucional; conhecer quem são os conselheiros não-governamentais do biênio 2010-2011, verificando o grau de heterogeneidade das entidades conselheiras; e, por fim, analisar a dinâmica de participação nas plenárias do conselho a partir de dois “processos-participativos”: Banco de Projetos e Manifesto da sociedade civil. A hipótese que norteia a pesquisa é de que a experiência de participação social no Cedca/PR é ambígua. A ambiguidade estaria relacionada a duas situações. Primeiramente, supusemos que a identidade institucional do conselho não é compreensível claramente e, em segundo lugar, questionamos o fato de a participação social no conselho gerar um baixo efeito de controle social. A realização da pesquisa de campo se deu através de observação das reuniões plenárias mensais no ano de 2011, de pesquisa documental de legislação atinente à instituição e funcionamento do conselho, assim como dos arquivos do conselho, como informações disponibilizadas no site institucional, nas atas e nas deliberações. Ao final, chegamos à conclusão de que o Cedca/PR, através da atuação dos seus conselheiros, não é exclusivamente um espaço de deliberação das políticas públicas de direitos da criança e do adolescente voltadas ao cumprimento do princípio da prioridade absoluta, pois o Cedca/PR é uma instituição que abriga uma pluralidade de atores e interesses constantemente em tensão. As deliberações concentram-se mais na manutenção das formas de financiamento de projetos para a infância e adolescência do que na formulação, no acompanhamento e na transparência das políticas públicas para a infância e adolescência. A criação de espaços de participação social abriu lugar para práticas sociais que não foram idealizadas na democracia-participativa.

Palavras-chave: democracia participativa; conselhos; direitos da criança e do adolescente.

ABSTRACT

The study object of this dissertation is the *Conselho Estadual dos Direitos da Criança e Adolescente Cedca/PR*. The Cedca/PR, as a council manager of public policy, is responsible for deliberating and monitoring children's rights in Parana, and it's a institution where participate, as non-governmental councilors, twelve entities of civil society organizations. Given the challenge of analyzing a relatively new kind of institution in the history of Brazilian democracy, we have chosen as general objective of the research to understand the experience of social participation in the Council. Specifically: to place the Cedca/PR in time and space, through comparing analyses with other councils, survey of its history and its institutional design; to know who the non-governmental councilors of the biennium 2010-2011, checking the degree of heterogeneity of the entities counselors; and finally to analyze the dynamics of participation in the plenary council from two "participatory processes": Banco de Projetos e Manifesto da sociedade civil. The hypothesis guiding the research is that the experience of social participation in Cedca/PR is ambiguous. The ambiguity is related to two situations. First, we assumed that the institutional identity of the Council is not clearly understood and, secondly, we question the fact that social participation in the Council produces a low effect of social control. The research field was through observation of monthly plenary sessions in 2011, documentary research of legislation regarding the establishment and operation of the Council, as well as the archives of the Council, such as institutional information available on the site, in transcriptions and in the deliberations. Finally, we conclude that the Cedca/PR, through the performance of its councilors, is not only a place of deliberation of public policies on the rights of children and adolescents related to the principle of absolute priority, because Cedca/PR is an institution that houses a plurality of actors and interests constantly in tension. The discussions focus more on maintaining the forms of project financing for childhood and adolescence than in the formulation, monitoring and transparency of public policies for childhood and adolescence. The creation of spaces for social participation opened place for social practices that were not idealized on participatory democracy theory.

Palavras-chave: participatory democracy; Councils; children's rights.

INTRODUÇÃO

O objeto de estudo desta dissertação é o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e Adolescente Cedca/PR a partir da participação social. Os conselhos gestores de políticas públicas são órgãos paritários de representação governamental e não-governamental, responsáveis pela deliberação e fiscalização de políticas públicas de temas sociais. Esses conselhos gestores, como espaços públicos institucionalizados, suscitam diferentes estudos sobre o lugar que ocupam na organização administrativa pública, por meio da compreensão da dimensão de sua capacidade organizativa no cenário atual, bem como dos atores sociais que dele participam. A constituição de canais participatórios não é garantia suficiente para que os participantes *preferenciais* “na maioria dos casos, representantes de movimentos sociais, populares, sindicais e de grupos de interesses de usuários” (CORTES, 2005) ocupem as cadeiras destinadas à participação da sociedade civil.

As experiências dos conselhos gestores de políticas públicas se consolidam no sentido da complementariedade entre modelos de democracia, implicando uma opção da sociedade política de articular participação e representação, com a ampliação da participação através do desenvolvimento de formas participativas de deliberação. Citamos ao longo do trabalho três modelos democráticos que, de maneiras diferentes, interpretam o lugar e o sentido da participação na vida democrática: deliberativo, radical (ou agonístico), participativo. A articulação entre modelos diferentes procura dar alternativas à insatisfação na América Latina com os resultados dessas democracias em termos de justiça social, eficácia governamental e inclusão política.

Ao longo da década de 1990 muitos movimentos sociais se institucionalizaram como organização e envolveram-se na consolidação de espaços públicos formais, como os conselhos gestores de políticas públicas (RICCI, 2004). A motivação para a participação social estaria assentada na possibilidade de identificação de um projeto ético-político capaz de unificar valores humanos, sociais, políticos e culturais. No entanto, na contramão desse processo, estaríamos vivenciando o crescimento do projeto neoliberal de privatização de áreas das

políticas sociais. Assim, ao invés de nos espaços de participação se buscar construir projetos políticos de ampliação das políticas públicas, as relações entre governo e sociedade nos conselhos de direitos se daria na lógica da gestão eficiente – os atores civis não são mais vistos como movimentos sociais, mas como parceiros a serem contratados. Somos hoje desafiados a compreender a natureza e a repercussão de uma experiência participativa permeada de contradições e ambivalências (TATAGIBA, 2006).

Em relação à dissertação, acreditamos que no atual período democrático em que estamos no Brasil é ainda preciso somar, às pesquisas já feitas, novas pesquisas que tragam realidades empíricas com suas especificidades. Ao acreditarmos ser importante melhor situar os conselhos na democracia participativa brasileira – tanto na administração pública quanto para a sociedade – conhecer um conselho estadual é visto como contribuição à construção desse lugar dos conselhos.

O objetivo geral da pesquisa foi de compreender a experiência de participação social no conselho, e especificamente: situar o Cedca/PR no tempo e no espaço, através da análise comparativa com outros conselhos estaduais e do levantamento da sua história e seu desenho institucional; conhecer quem são os conselheiros não-governamentais do atual biênio 2010-2011, verificando o grau de heterogeneidade das entidades conselheiras; analisar a dinâmica participativa nas plenárias do conselho a partir de dois processos: Banco de Projetos e Manifesto da sociedade civil; e reconstruir a experiência da participação para os conselheiros da sociedade civil, de como identificam o conselho em relação às políticas públicas dos direitos da criança e do adolescente.

A partir do objeto de estudo geramos uma hipótese que se desdobra em dois caminhos. A suposição que norteia a pesquisa é de que a experiência de participação social no Cedca/PR é ambígua. Pelo termo, não excluimos a pluralidade de atores e diversidade de temas que se confrontam no conselho, mas queremos representar as inconstâncias atreladas ao Cedca/PR na sua identidade institucional e nas práticas deliberativas dos conselheiros. Assim, primeiramente supomos que o lugar na gestão pública e a identidade institucional do conselho não são compreensíveis claramente (o que se entende pelo desenho institucional instável e regras internas que deixam espaço para decisões pouco democráticas).

No segundo caminho, trazemos a hipótese da ambiguidade através da análise de que a participação social no conselho gera um baixo efeito de controle social. As deliberações estariam voltadas mais à manutenção das formas de financiamento de projetos para a infância e adolescência do que na formulação, no acompanhamento e na transparência das políticas públicas para a infância e adolescência.¹

Em vista da natureza do objeto e dos questionamentos levantados, a realização da pesquisa de campo se deu através da observação das reuniões plenárias mensais no ano de 2011 a fim de perceber as dinâmicas de participação entre conselheiros; pesquisa documental de legislação atinente à instituição e funcionamento do conselho, assim como dos arquivos do conselho, como informações disponibilizadas no site institucional, nas atas e nas deliberações.

Sobre os capítulos

No primeiro capítulo procuramos compreender a gênese do Cedca/PR em paralelo à questão de saber o contexto de surgimento e proliferação dos conselhos gestores no Brasil – tendo em vista haver “*mais conselheiros do que vereadores*” (Avritzer, 2009: 28). Assim, começamos esse capítulo com o objetivo de entender como surgem no panorama institucional brasileiro os conselhos gestores de políticas públicas a partir da fronteira da Constituição Federal de 1988. A Constituição é o marco de um momento histórico importante para a consolidação da ideia de uma sociedade democrático-participativa, muito embora não tenha determinado um formato específico de participação popular (SANTOS e AVRITZER, 2002).

Dessa maneira, primeiramente resgatamos a história recente dos conselhos, tendo como marco a Constituição Federal de 1988, a fim de situar no tempo a instituição dos primeiros conselhos gestores. Na sequência, procuramos na literatura acadêmica os autores que têm trabalhado com o tema dos conselhos e em quais linhas estão apoiadas suas pesquisas. Ainda nesse capítulo, pontuamos que a análise de campo parte da democracia participativa, pois ela é entendida como princípio ético de um regime político que reconhece na população sua condição de participar e deliberar sobre os temas de interesse público – em relações horizontais com o governo – mesmo que nessa dinâmica não se esteja livre de ambiguidades.

¹ Por ambiguidade queremos representar o caráter de incerteza, incompatibilidade, incoerência, indeterminação, imprecisão das práticas dos conselheiros durante as plenárias. Segundo o Dicionário Aurélio, o adjetivo ambíguo significa: “3. Cujo procedimento denota incerteza, insegurança. 4. Indeterminado, impreciso, incerto: vocábulos de gênero ambíguo” (FERREIRA, 2004).

Quanto ao segundo capítulo, é praticamente a primeira vez que se descreve sistematicamente a história do Cedca/PR. Primeiramente procuramos averiguar como estão organizados os conselhos estaduais paranaenses em termos institucionais e participativos, já que eles ainda podem ser vistos como novas formas de participação e controle social. Em seguida descrevemos a história e o desenho institucional especificamente do Cedca/PR, percorrendo a linha do tempo dos 20 anos de existência do conselho.

No terceiro capítulo, resgatamos a história da participação social no Cedca/PR por meio do delineamento, na linha dos 20 anos de existência do conselho, de todas as entidades da sociedade civil organizada que já participaram como conselheiras não-governamentais – ao que chamamos de *cartografia*. A partir disso, analisamos quem são os conselheiros do atual biênio (2010-2011) de maneira comparativa a fim de perceber se houve mudanças nas entidades que participam do conselho. Com apoio na literatura, queremos entender o quão homogênea é a sociedade civil e se é possível traçar um perfil dos atuais conselheiros não-governamentais. Em seguida, exploramos a questão da representatividade da criança e do adolescente no conselho de direitos, uma vez que são sujeitos de direitos mas incapazes dos atos da vida civil, o que confere uma particularidade aos conselhos de direitos da infância e juventude em relação a outros conselhos gestores de políticas públicas. A legitimidade da representação é discutida através da análise do último processo eleitoral dos conselheiros não-governamentais, pelo confronto dos dados pesquisados com a ideia de representação por afinidade (AVRITZER, 2007).

No quarto capítulo, descrevemos a observação-participante realizada nas reuniões plenárias do Cedca/PR no ano de 2011 e evidenciamos dois “processos de dinâmica participativa” (DAGNINO *et al*, 2006): Manifesto da Sociedade Civil e Banco de Projetos. O posicionamento dos conselheiros, o conteúdo das deliberações e a maneira com que foram conduzidas tais dinâmicas refletem tensões trazidas na literatura e nos ajudam a tecer a identidade do Cedca/PR.

Pensando nesse ponto, acreditamos ser preciso compreender – através da observação das plenárias nos dois temas escolhidos – o significado de participação no conselho. A pergunta que surge é de saber qual o fio condutor da participação, se é que ele exista, ou, ainda, se na pluralidade agonística podemos ver que os direitos

da criança e do adolescente ocupam a centralidade do debate. A respeito desse questionamento, tecemos a segunda hipótese desta dissertação, de que a participação social no conselho gera um baixo efeito de controle social, pois suas deliberações estão voltadas mais à manutenção das formas de financiamento de projetos para a infância e adolescência do que na formulação, no acompanhamento e na transparência das políticas públicas para a infância e adolescência.

A síntese do processo de pesquisa é realizada ao final, pois em todos os quatro capítulos observamos casos de ambiguidade do conselho: seja na falta de registro e publicação da sua história, nas constantes mudanças nos processos eleitorais, nas decisões tomadas, na permanência de conselheiros por mais de dois mandatos, entre outros. Ao analisarmos o Cedca/PR, podemos relacionar a experiência de participação social com o momento brasileiro da relação entre Estado e entidades da sociedade civil a fim de perceber que, para além do sentido atribuído, existem condicionantes que impedem a realização da plena participação social.

CAPÍTULO I

PANORAMA DOS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO PARANÁ

Todo o poder emana do povo (CF, art 1º, par.único)

1.1. SITUANDO O TEMA: OS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Neste primeiro capítulo objetivamos compreender o contexto de surgimento e proliferação dos conselhos gestores no Brasil. O objetivo inicial é identificar como surgem no panorama institucional brasileiro os conselhos gestores de políticas públicas a partir da fronteira da Constituição Federal de 1988. Em seguida, relacionamos as duas categorias de análise: participação social e democracia participativa. A análise de campo se apoia na democracia participativa, já que esse modelo democrático nos dá alicerce teórico para que compreendamos a participação da sociedade em instituições paritárias de deliberação de políticas públicas – em relações horizontais com o governo.

Na parte final, procuramos na literatura acadêmica os autores que têm trabalhado com o tema dos conselhos e em quais linhas estão apoiadas suas pesquisas, ao que tentamos traçar os elementos essenciais à um conselho gestor de políticas públicas. Nesse sentido, parte-se de um conjunto de análises que situam de maneira mais ampla o tema dos conselhos, para na sequência, no capítulo segundo, analisarmos especificamente o Cedca/PR.

1.1.1. O marco constitucional para a institucionalização dos conselhos

Os conselhos gestores de políticas públicas são descritos como órgãos paritários de representação governamental e não-governamental, responsáveis pela fiscalização de políticas públicas de temas sociais. Antes de compreender a gênese dos conselhos, colocamo-nos a questão de saber o contexto de surgimento e proliferação dos conselhos gestores no Brasil – tendo em vista haver “*mais conselheiros do que vereadores*” (AVRITZER, 2009: 28). Assim, começamos este capítulo com o objetivo de entender como surgem no panorama institucional

brasileiro os conselhos gestores de políticas públicas a partir da fronteira da Constituição Federal de 1988.

Analisando o processo histórico anterior, Cunha e Pinheiro (2010) identificam duas iniciativas importantes da construção dos conselhos participativos ocorridas nas décadas de 1970 e 1980: os conselhos comunitários, criados por governos municipais para mediação com movimentos sociais, e os conselhos populares, fundados pela sociedade civil com o intuito de estabelecer pressão e negociação com o poder público. Pode-se perceber a natureza interventora deste último em artigo publicado em 1984 pelo sociólogo Caccia-Bava, quando analisa os conselhos populares da Zona Leste de São Paulo. O autor os define como um caminho de fortalecimento da luta dos trabalhadores por melhores condições de vida e como um instrumento de acúmulo de forças que poderia preparar o terreno para as lutas dos movimentos sociais (CACCIA-BAVA, 1984).

Já no final dos anos 1980, foi sentida uma mudança na prática de alguns movimentos sociais², que começaram a considerar a possibilidade da participação institucional, na medida em que o Estado *“passou a ser visto como arena de expressão de conflitos acerca de interesses contraditórios que perpassam as questões que são consideradas socialmente importantes”* (CUNHA e PINHEIRO, 2010: 145). Apesar das práticas anteriores à Constituição, as autoras afirmam que os novos conselhos são uma novidade institucional, pois são formados através da autonomia na representação, da democratização da composição e por emanarem decisões que vinculam o poder público. Em comparação a modelos de outros países, estudos apontam os conselhos brasileiros como “fóruns institucionalizados” similares aos da Inglaterra, Itália, Estados Unidos e Canadá, mas únicos em relação ao elevado envolvimento de participantes, à disseminação pelo país e à amplitude de temas sociais abrangidos (CORTES, 2007).

Também se diferenciam das primeiras experiências colegiadas, ainda em fins do século XIX. No Estado do Paraná, os primeiros colegiados a que se tem registro³ são o Conselho de Saúde, instituído pela Lei Estadual 58 de 05 de dezembro de 1892, e o Conselho Superior de Belas Artes, criado através do Decreto

² Conceito de movimentos sociais no capítulo terceiro.

³ Considerou-se como marco inicial a Proclamação da República em 1891. Pesquisa realizada no banco de dados do Arquivo Público do Paraná <http://www.arquivopublico.pr.gov.br> e no Sistema SIOPE <http://celepar7.pr.gov.br/und/legislacao1/ConLegislacao.asp>

Estadual 88 de 11 de agosto de 1897. Por certo que esses conselhos, apesar de se comporem por “pessoas de renome” e especialistas do tema que não faziam parte do governo, são ainda uma forma incipiente de participação social, pois a escolha dos conselheiros não era exercida pela sociedade civil. A sua natureza também se assemelhava mais a um colegiado de auxílio ao governo, fato que pode ser visto no Conselho Superior de Ensino, conforme a Lei Estadual 894, de 19.04.1909:

“Dispõe sobre o ensino no Paraná; determina que a Direção Suprema do Ensino compete ao Presidente do Estado que exercera por intermédio do Secretário do Interior esta competência auxiliado pelo Director Geral da Instrução Pública, do Conselho Superior do Ensino, dos Conselhos Municipais de Ensino, dos Delegados do Ensino e dos Inspectores Escolares e estabelece suas competências.” (PARANÁ, 1909)

Com a Constituição, a abertura de espaço para novas práticas participativas se diferenciou das primeiras experiências colegiadas e das experiências populares das comissões de iniciativa popular. A iniciativa de criação desses espaços para dentro do Estado possibilitou a abertura de canais participativos que gerou a incorporação de novos elementos culturais, *“surgidos ao nível da sociedade, na institucionalidade emergente abrindo espaço para prática da democracia participativa”* (SANTOS e AVRITZER, 2002: 66). Simbolicamente, em seu primeiro artigo, a sociedade civil⁴ é alavancada a ator principal quando ela celebra: *“todo o poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”*.

Participação da população, colaboração da sociedade e caráter democrático das políticas sociais são direitos assegurados constitucionalmente em temas como trabalho, seguridade social, assistência social, saúde e patrimônio cultural (arts. 10, 194, 198, 204, 205, 216). A participação social ao mesmo tempo que princípio fundamental do Estado brasileiro, encontra seus limites na própria Constituição, na medida em que nos constituímos como um Estado Democrático de Direito. No entanto, a Constituição é expressão da vontade popular, é o que nos constitui como comunidade. Ela não determina a participação, é a participação que já se faz presente na própria ideia de constituição:

⁴ Assim como em SILVA, o termo “sociedade civil” é utilizado para apreender o conjunto de organizações sociais, formais e informais, que constitui o “tecido associativo” empiricamente existente em um dado contexto (SILVA, 2006C). No terceiro capítulo refletimos sobre o potencial homogenizador do termo.

Conciliar democracia e constitucionalismo é uma tarefa tão complexa quanto problemática. Se a democracia significa o povo decidindo as questões politicamente relevantes da sua comunidade, isso inclui os conteúdos da constituição de um país, isto é, as normas que organizam as instituições do governo e estabelecem limites aos respectivos poderes governamentais. Entretanto, se o constitucionalismo significa limites à soberania popular, então alguns conteúdos da Constituição – *Law of lawmaking* – devem permanecer fora do alcance da decisão majoritária ou das deliberações democráticas. (CHUERI; GODOY, 2010: 160)

Na mesma linha, a Constituição Federal foi um ponto de partida para a reestruturação da proteção social com o comprometimento do Estado e da sociedade na consecução dos direitos sociais. O chamado à interferência da sociedade em temas de interesse público se dá, não como direito, mas como dever, no que diz respeito à preservação do meio ambiente, ao amparo às pessoas idosas e à garantia com prioridade absoluta dos direitos da criança e do adolescente:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida. (Constituição Federal, artigos 225, 227, 230 – grifos nossos)

A constituição “cidadã” com o apelo à participação não surge descontextualizada. Lembremos que a própria consolidação da ruptura com o regime militar iniciado pela campanha “Diretas-Já” se deu com a promulgação da Constituição em 05 de outubro de 1988. A Nova República⁵, democrática e social, que estava a ser instaurada em 1985, só poderia se concretizar numa nova ordem constitucional que refizesse o pacto político-social. Nesse sentido, a Assembleia

⁵ Termo “Nova República” usado pelo Presidente eleito Tancredo Neves, representando uma nova ordem democrática em detrimento das forças autoritárias que dominaram o país por vinte anos (1964/1984).

Nacional Constituinte, de natureza livre, teve ampla participação popular em sua elaboração e se voltou para a plena realização da cidadania:

“A questão da cidadania já estava posta nos anos 1980 tanto nas lutas pela redemocratização que levaram ao movimento Diretas Já, à Constituinte e à nova Carta Constitucional de 1988, destacando a questão dos direitos civis e políticos; como nas lutas populares por melhorias na qualidade de vida urbana. Nela a cidadania ganha novo contorno – como cidadania coletiva – e extrapola a demanda pelos direitos civis para incluir outros direitos, como os direitos sociais básico, elementares, de primeira geração, já equacionados desde a Revolução Francesa, contidos nas demandas sociais por casa, abrigo e comida; como direitos sociais modernos, relativos a condições de trabalho, educação, saúde, etc” (GOHN, 2004: 22)

Representantes de partidos políticos, comunidades, movimentos sociais, igrejas; os diferentes setores da sociedade brasileira, que expressavam concepções tão diversas, afinavam o discurso na exigência de maior participação nas políticas públicas – democracia participativa e a descentralização político-administrativa. É nesse contexto que a Constituição representa um marco na instituição de novos fóruns participativos, apesar de não os ter desenhado institucionalmente. *“A constituição dos espaços públicos representa o saldo positivo das décadas de luta pela democratização, expresso especialmente —mas não só— pela Constituição de 1988, que foi fundamental na implementação destes espaços de participação da sociedade civil na gestão da sociedade”* (DAGNINO, 2004: 97).

Estava-se diante dos ideais de supressão do autoritarismo do governo militar e da mudança de uma gestão centralizadora e sem possibilidade de controle social para a estipulação de novos parâmetros nas relações intergovernamentais e distribuição fiscal descentralizada. Tais arranjos *“modificaram a natureza das relações intergovernamentais e, por extensão, tiveram impacto sobre o processo de redefinição de competências na área social”* (ARRETCHE, 1999: 25). O processo de redemocratização é entendido como influência decisiva para a experiência de inovações institucionais democráticas, comportando a própria redefinição do significado de democracia, pois *“iniciam-se com uma tentativa de disputa pelo significado de determinadas práticas políticas, por uma ampliação da gramática social e da incorporação de novos actores ou de novos temas na política”* (SANTOS e AVRITZER, 2002).

Além da previsão de formas descentralizadas e participativas de organização do processo decisório, a proteção social brasileira foi reestruturada com

a Constituição, no sentido da ampliação e extensão de direitos sociais; universalização do acesso; afrouxamento do vínculo contributivo como princípio estruturante do sistema; patamares mínimos dos valores dos benefícios sociais; maior comprometimento do Estado e da sociedade (DRAIBE, 1989). Contudo, a década de 1980 também foi palco do início da realização de medidas de restrição de gastos na visão de restringir a intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais (SOUZA, 2006)⁶.

Muitos conselhos foram instituídos nas três esferas governamentais logo na primeira metade da década de 1990, mas os primeiros conselhos criados no Brasil no plano nacional, com um caráter de órgão consultivo, ocorreram nos anos 1930, nos temas de educação, saúde e serviço social (CORTÊS, 2007). Em relação às primeiras iniciativas, os conselhos gestores pós-88 inovam na capacidade de deliberar políticas públicas a serem executadas pelo poder público e no fato de seus conselheiros não serem subordinados ao chefe do poder executivo; processo que não ocorre sem consequências, na medida em que participar de um conselho passa a ser uma atividade com regras de acesso.

A Constituição trouxe elementos para as inovações participativas, como no caso emblemático da assistência social, em que é prevista a participação da sociedade “*por meio de organizações representativas*” (art. 204) e o “*caráter democrático e descentralizado*” à execução de políticas públicas (art. 194). No entanto, pode-se afirmar que os conselhos gestores são resultado de legislações específicas que regularizaram tais artigos constitucionais, visto que para a expressão da necessidade de participação nas políticas sociais não foi descrito um desenho institucional específico: “*o formato conselho emergiu das legislações infraconstitucionais nas áreas de saúde, assistência social e criança e adolescente*” (AVRITZER, 2009: 34).

⁶ Além das mudanças que envolviam a elaboração de uma nova Carta Magna, trazendo consigo todos os ideais de supressão do autoritarismo do governo militar, a década de 1980 também foi palco do início da realização de medidas de restrição de gastos. Esta nova conduta estava envolta em uma nova visão do papel do governo: era preciso restringir a intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais (SOUZA, 2006). Neste contexto, na maioria dos países latino americanos não se logrou formar coalizões políticas capazes de resolver a questão de arquitetar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico sem deixar de lado a inclusão social da sua população (SOUZA, 2006).

Os conselhos de saúde são considerados o paradigma que serviu de exemplo à formação de fóruns participativos em outras áreas das políticas sociais, muito em virtude da sua rápida disseminação pelo país, pois a partir do final de 2005, todas as cidades tinham um conselho de saúde (CORTES e GUGLIANO, 2010). Inclusive, tais conselhos não surgem tão somente com o incentivo à participação social da Constituição de 1988, mas sua criação *“deve também ser entendida no contexto da mobilização e da organização política de um dos setores da sociedade mais ativos nas últimas décadas: os profissionais da área de saúde”* (FUCKS, 2004, p. 13).

Olhando para o panorama brasileiro, Ricci (2004) atesta não haver um desenho único para os conselhos, nem mesmo quando se trata da mesma esfera governamental. Ainda que pensarmos na expansão dos conselhos na década de 1990 e na conseqüente *“homogeneização de algumas características organizacionais”* (AVRITZER, 2010: 33), os conselhos acabam se diferenciando um dos outros no que diz respeito às especificidades dos diferentes direitos sociais, à época em que foram instituídos, ao gestor que os fundou, e, posteriormente, às mudanças regimentadas pelos conselheiros.

Mesmo como resultado da incorporação de novas institucionalidade do período de redemocratização, os conselhos não geram consenso em relação a seu papel e a seu desenho institucional: *“as estruturas organizativas, grau de autonomia e deliberação, além de sua própria composição, são distintas entre si. Não existe consenso em relação ao seu papel e estrutura ao longo do país, nem mesmo no interior das administrações cujos partidos majoritários inscreveram essas estruturas de gestão em seus programas”* (RICCI, 2004: 70).

Além do caráter de inovação⁷ institucional, os conselhos podem ser compreendidos através de diferentes olhares dependendo do modelo democrático de que se está partindo a análise.

⁷ Considerando que os conselhos gestores de políticas públicas fazem parte da estrutura administrativa do Estado há menos de vinte anos e é a primeira vez que se tem uma instituição que conta com a participação da sociedade civil na sua essência, os conselhos representariam uma nova institucionalidade pública (GOHN, 2001; DAGNINO, 2002; SANTOS e SOUSA, 2002).

1.1.2. Diferentes olhares sobre a democracia e os conselhos

O problema da legitimação democrática, ou seja, dos alicerces que justificam a legitimação das decisões numa democracia, é uma questão que se relaciona ao objeto de pesquisa na medida em que – em momento posterior – se pode discutir a legitimidade das deliberações do Cedca/PR na execução das políticas públicas. Nesse sentido, se nos atvéssemos exclusivamente a um modelo que exclua qualquer forma de participação para além da exercida no momento eleitoral, a própria ideia de conselhos gestores estaria condenada. A questão de fundo é compreender o quão viável é a tomada de decisões coletivas em sociedades complexas.

Refletindo sobre modelos democráticos, Santos e Avritzer (2002), nos dizem que no século XX se estabeleceu como forma hegemônica de prática democrática a restrição das formas de participação e soberania popular em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para a formação de governos. Os autores analisam que o debate ficou em torno de duas formas complementares de hegemonia, mas que ambas excluía a participação social:

Em ambos os casos, a forma hegemônica da democracia, a democracia representativa elitista propõe uma extensão para o resto do mundo do modelo de democracia liberal-representativa vigente nas sociedades do hemisfério Norte, ignorando as experiências e as discussões oriundas dos países do Sul no debate democrático. A partir de uma reconstrução do debate democrático da segunda metade do século XX, pretendemos propor um itinerário contra-hegemônico para o debate democrático, resgatando aquilo que ficou nas entrelinhas desse debate nesse período. (SANTOS; AVRITZER, 2002: 07)

Para eles, a democracia representativa não conseguiu enfrentar o processo de globalização e multiculturalismo, e, dessa forma, ela encontraria nas experiências participativas uma nova forma de pensar as questões não resolvidas. Isto é, ao não admitir o conflito social, essa teoria democrática limita o conceito de participação à obtenção da autorização e da representação por meio das eleições. Assim, a democracia representativa seria um fim em si mesmo, pois *“se perdia de vista que o processo democrático é interminável, não linear, complexo, cheio de tensões e interrupções, e que contém em si mesmo projetos, aspirações e experiências que não se esgotam nem estão contidos na representação eleitoral”* (DAGNINO et al, 2006: 18).

Sendo assim, em contraposição ao modelo representativo, surgiram novas teorias democráticas que emergiram como “*resposta às características elitistas e excludentes das democracias eleitorais*” (DAGNINO *et al*, 2006: 17). Os modelos alternativos partem de críticas ao modelo representativo no tocante à limitação da participação ao momento eleitoral e recolocam a participação da sociedade como elemento de legitimação do sentido de democracia. Tendo em vista o objeto deste trabalho, podemos relacionar três modelos democráticos que de maneiras diferentes interpretam o lugar e o sentido da participação na vida democrática: deliberativo, radical (ou agonístico), participativo⁸.

Em relação à teoria democrática deliberativa, desenvolvida fundamentalmente por Jürgen Habermas⁹, as decisões da vida pública devem ser tomadas por todos aqueles afetados por elas, através de uma participação mediada por procedimentos que garantam valores de imparcialidade e racionalidade. Habermas está preocupado com o modo com que os cidadãos fundamentam racionalmente as regras do jogo democrático e para isso resgata dois modelos normativos de democracia ocidental – liberal e republicano – que lhe dão elementos para elaborar o seu modelo normativo de democracia, consubstanciado na *teoria do discurso*.

O autor rompe em parte com as duas primeiras perspectivas ao inserir as esferas públicas como locais de validade democrática: ainda que o parlamento detenha competência deliberativa, será nas esferas públicas que se formará a opinião pública. O que o autor faz é expor diferentes teorias e procurar nelas o fundamento da sua validade. Na sua teoria do discurso são os procedimentos racionais que garantem a melhor situação de discurso. Ou seja, a validade da democracia descansa no procedimento ideal que promova resultados racionais e equitativos:

Na perspectiva liberal, o processo democrático se realiza exclusivamente na forma de compromissos e interesses [...] E as regras de formação do compromisso [...] são fundamentadas, em última instância, nos direitos fundamentais liberais. Ao passo que a interpretação republicana vê a

⁸ No momento da análise empírica, os fatos sociais que advêm do campo não aparecem ao pesquisador como produto específico de um dos modelos democráticos – eles são aqui relacionados na intenção de orientar a pesquisa em suas possibilidades (tipos ideais) e limites analíticos. De maneira breve, iremos pensar o primeiro e segundo modelos a partir de Habermas e Mouffe, respectivamente, e o terceiro a partir de Pateman, Santos e autores brasileiros como Avritzer, González, Dagnino e Tatagiba.

⁹ Jürgen Habermas desenvolve o conceito de ação comunicativa.

formação democrática da vontade realizando-se na forma de um auto-entendimento ético-político, onde o conteúdo da deliberação deve ter o respaldo de um consenso entre os sujeitos privados....”

Ora, a teoria do discurso assimila elementos de ambos os lados, integrando-os no conceito de um procedimento ideal para a deliberação e a tomada de decisão.

Nesta linha, a razão prática passa dos direitos humanos universais ou da eticidade concreta de uma determinada comunidade para as regras do discurso e as formas de argumentação, que extraem seu conteúdo normativo da base de validade do agir orientado pelo entendimento. (HABERMAS, 2003: 19)

No modelo deliberativo, é o processo de comunicação que auxilia a formação da vontade dos cidadãos e pode influenciar os espaços parlamentares. O *poder comunicativo* em Habermas só poderia dar direcionamento ao sistema político, mas não teria a capacidade de deliberar, por exemplo, políticas públicas, pois está exterior ao sistema político:

Os procedimentos e pressupostos comunicativos da formação democrática da opinião e da vontade política funcionam como reservatórios importantes para a racionalização discursiva de decisões de um governo e de uma administração vinculados ao direito e à lei. Racionalização significa mais que mera legitimação, porém menos do que constituição do poder. [...] Não obstante isso, só o sistema político pode 'agir'. Trata-se de um subsistema especializado em decisões coletivamente obrigatórias, enquanto as estruturas comunicativas da esfera pública formam uma extensa rede de sensores, que reagem a pressões na sociedade global e estimulam opiniões influentes. A opinião pública convertida em poder comunicativo por procedimentos democráticos não pode 'reinar' ela própria, mas apenas dirigir o uso do poder administrativo em certas direções. (HABERMAS, 1995: 50)

Nesse modelo de democracia deliberativa, são os procedimentos que garantam a imparcialidade moral a fim de que o consenso obtido seja racional e não um mero acordo de interesses: os procedimentos adequados de deliberação satisfazem a racionalidade (de valores liberais) e a legitimidade democrática. A força legitimadora reside na “*expectativa de uma qualidade racional de seus resultados*” (HABERMAS, 2003: 28). Tal expectativa – de um procedimento que garanta o consenso – é criticada por Chantal Mouffe ao elaborar uma visão agonística da democracia – dentro da chamada corrente radical da democracia¹⁰.

¹⁰ Chantal Mouffe e Ernesto Laclau desenvolvem um modelo de democracia radical e plural na obra *Hegemony and socialist strategy: towards a radical democratic politics* (1989). Nela exploram a ideia de que “se aceitamos que as relações de poder são constitutivas do social, então a questão principal da política democrática não é como eliminar o poder, mas como constituir formas de poder compatíveis com os valores democráticos” (Mouffe, 2005: 20).

Pluralidade, diversidade e conflito são valores importantes para o modelo agonístico democrático e vêm ocupar a centralidade da vida política. Mouffe reconhece que tanto John Rawls como Jürgen Habermas criticam e superam o modelo agregativo de democracia (em que a participação popular na tomada de decisões era desencorajada). No entanto, ela critica em ambos os autores a retirada da pluralidade e da diversidade de interesses das esferas públicas, na tentativa de estabelecer acordos legítimos e satisfatórios para todos. “*Rawls e Habermas querem fundamentar a adesão à democracia liberal com um tipo de acordo racional que fecharia as portas para a possibilidade de contestação. Eles precisam, por esse motivo, relegar o pluralismo para um domínio não público, isolando a política das suas consequências*” (MOUFFE, 2005: 16).

Desse modo, seria ineficaz a substituição da racionalidade agregativa (modelo representativo) para uma racionalidade comunicativa (modelo deliberativo), já que a questão que se coloca não é a do consentimento racional na autoridade das instituições, mas de uma contínua fidelidade a instituições democráticas e da adesão a elas¹¹. Deveríamos aceitar que o poder e os conflitos são constitutivos das relações sociais ao invés de buscar um consenso racional inexistente:

Essa não é uma questão de *justificação racional*, mas de *disponibilidade* de formas democráticas de individualidade e subjetividade. Ao privilegiar a racionalidade, tanto a perspectiva deliberativa como a agregativa deixam de lado um elemento central, que é o papel crucial desempenhado por paixões e afetos na garantia da fidelidade a valores democráticos.” (MOUFFE, 2005: 17)

Mouffe propõe, em substituição ao modelo deliberativo, o modelo de “pluralismo agonístico”, no qual se tem por pressuposto que não há como eliminar o conflito da vida política, nem há sentido em tentar se chegar a um consenso sem exclusão, pois a política “busca a criação da unidade em *um contexto de conflitos e diversidade; está sempre ligada à criação de um nós em oposição a um eles*” (2005:

¹¹ A visão agonística assume como essencial a conexão entre poder e legitimidade e que os deliberativos negavam: “A democracia requer, portanto, que a natureza puramente construída das relações sociais encontre seu complemento nos fundamentos puramente pragmáticos das pretensões de legitimidade do poder. [...] não haja nenhuma lacuna insuperável entre poder e legitimidade [...] no sentido de que a) se qualquer poder é capaz de se impor, é porque foi reconhecido como legítimo em algumas partes e b) se a legitimidade não se baseia em um fundamento apriorístico, é porque se baseia em alguma forma de poder bem-sucedido.” (MOUFFE, 2005: 19-20).

20). O pluralismo agonístico radicaliza em não acreditar em consensos¹², pois a pluralidade de sujeitos convivendo numa democracia não pode ser submetida à exclusão em nome de uma voz uníssona. Apenas seriam possíveis os consensos provisórios, que ainda assim carregariam certo grau de conflitualidade:

Abrir caminho para o dissenso e promover as instituições em que possa ser manifestado é vital para uma democracia pluralista e deve-se abandonar a própria idéia segundo a qual poderia haver um tempo em que pudesse deixar de ser necessário, pois que a sociedade seria a tal ponto bem-ordenada. Uma abordagem “agonística” reconhece os limites reais de tais fronteiras e as formas de exclusão que delas decorrem, ao invés de tentar disfarçá-los sob o véu da racionalidade e da moralidade. (MOUFFE, 2005: 22)

Através do modelo agonístico de democracia, as lutas por emancipação social não são abafadas, mas se procura recolocá-las na centralidade da vida política, já que é aceito o caráter contingente e essencialmente plural da sociedade: incompletude e pluralidade são tomadas como características da democracia das nossas sociedades complexas¹³. A construção legítima da democracia implicaria não apenas no reconhecimento do conflito, mas também no estabelecimento de múltiplas instituições, no reconhecimento de diferentes discursos e sujeitos, e na renúncia a um discurso universalista, pois é “*a prática, não a argumentação, que produz a cidadania democrática*” (ABERS e KECK, 2008: 13).

Os conselhos gestores de políticas públicas podem ser vistos como uma instituição da democracia agonística, na qual os conselheiros se reconhecem como diferentes (relação *nós-eles*) e que por isso não buscam consensos. Ao aceitarmos a pluralidade e os conflitos, somos também levados a aceitar que o conselho é ocupado por pessoa que têm diferentes projetos e interesses em relação a ele; assim, não se poderá cristalizar o que significa participar de um conselho, pois “*é somente a partir da participação dos indivíduos em determinada comunidade política que estes podem ter uma percepção do que seria o direito e a justiça*” (KOZICKI, 2004: 340).

¹² Mouffe chega a ser pessimista em relação à possibilidade de consensos. Diz que se afasta de “teóricos agonísticos” como Hannah Arendt por não compartilhar o “otimismo” de que o político possa se tornar totalmente congruente com o ético; ou quando diz que: “*Pactos [compromises] certamente são também possíveis; eles são parte integrante do cotidiano da política, mas deveriam ser vistos como interrupções temporárias de uma confrontação contínua*” (2005: 20).

¹³ O modelo agonístico de democracia, no entanto, é marcado pela ausência de experiências concretas e por uma forte normatividade (GONZÁLEZ, 2000).

Para González os conselhos podem ser considerados elementos importantes da efetivação de uma democracia radical, já que eles “*fortaleceriam a representação de identidades de grupos em posição de desigualdade da sociedade*” (2000: 85). No entanto, esse autor relembra que as análises das experiências de participação em conselhos têm mostrado que os grupos menos organizados – e, portanto, mais carentes de políticas públicas – não têm logrado ocupar espaço de representação nos conselhos. Assim, a “*multiplicidade de vozes que as sociedades pluralistas contemporâneas abarcam*” (MOUFFE, 2005: 22), na prática, não estaria sendo contemplada nas instituições participativas.

Além das teorias deliberativa e agonística, um terceiro modelo recoloca a participação da sociedade como elemento de legitimação do sentido de democracia: o modelo participativo de democracia. Ele se assemelha ao modelo agonístico ao ter por essência a expansão da noção de política com o reconhecimento do conflito e pluralidade do mundo social, “*substanciados na heterogeneidade de atores, movimentos, práticas social e temas*” (MARQUES, 2008: 56). Sua origem, contudo, está mais ligada a um ideal de cidadão participante e ativo e se relaciona aos movimentos da década de 60 por maior participação da sociedade civil nas políticas sociais. Nesse sentido, a democracia participativa – a partir de autores como Carole Pateman e Boaventura de Sousa Santos – aposta no papel dos movimentos sociais na institucionalização da diversidade cultural¹⁴.

Ao pensar na relação entre participação e teoria democrática, Pateman se coloca a questão de saber “*o lugar da ‘participação’ numa teoria da democracia moderna e viável*” (1992: 09). Em contraposição aos teóricos da democracia representativa, os quais pensavam a participação apenas na escolha de quem vai exercer a tomada de decisões, a autora resgata o sentido de participação em Rousseau (a quem ela define como *teórico por excelência da participação*): “*toda a teoria política de Rousseau apoia-se na participação individual de cada cidadão no processo político de tomada de decisões, e, em sua teoria, a participação é bem*

¹⁴ Sobre a democracia participativa, González afirma que “*em comum entre os diversos autores que desenvolvem teorias sobre a democracia participativa está a defesa de um maior envolvimento direto dos cidadãos na tomada de decisões. A impossibilidade da reprodução do modelo ateniense de democracia direta, devido à dimensão dos estados leva à proposição de criação de instâncias de participação direta de nível local, na fábrica ou no bairro*” (2000: 69). No entanto, para González, “*poucos teóricos aprofundam o conceito. Entre os autores que mais ficaram identificados com o conceito podemos incluir Carole Pateman (1992) e C. B. Macpherson (1978 e 1991)*” (2000: 60).

mais do que um complemento protetor de uma série de arranjos institucionais” (PATEMAN, 1992: 33)¹⁵.

Nessa visão, é atribuído maior protagonismo à participação para a legitimidade da democracia, porquanto o exercício da participação – através da tomada de decisões – inaugura um ciclo positivo de aprendizado democrático e fortalecimento da cidadania. No texto de Pateman, a experiência local de participação pode potencializar a participação em esferas mais amplas da vida social. Participar seria uma forma de aprendizado social e através dela – do efeito psicológico que a participação gera – os cidadãos estariam mais bem preparados para participar da vida nacional, inclusive escolhendo melhor em quem votar. Ou seja, os mecanismos da democracia representativa seriam mais eficientes se houvesse espaços de participação aliados a eles:

O argumento da teoria da democracia participativa é que a participação nas áreas alternativas capacitaria o indivíduo a avaliar melhor a conexão entre as esferas públicas e privada. O homem comum poderia ainda se interessar por coisas que estejam próximas de onde mora, mas a existência de uma sociedade participativa significa que ele estaria mais capacitado para intervir no desempenho dos representantes em nível nacional, estaria em melhores condições para tomar decisões de alcance nacional quando surge a oportunidade para tal, e estaria mais apto a avaliar o impacto das decisões tomadas pelos representantes nacionais sobre sua própria vida e sobre o meio que o cerca. No contexto de uma sociedade participativa o significado do voto para o indivíduo se modificaria: além de ser um indivíduo determinado, ele disporia de múltiplas oportunidades para se educar como cidadão público. (PATEMAN, 1992: 146)

Em termos latinoamericanos, os trabalhos de Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer (2002), bem como de Evelina Dagnino, Alberto Olvera e Aldo Panfichi (2006), analisam a relação entre participação e democracia trazendo elementos teóricos para se pensar as experiências de participação ocorridas na América Latina. Para Santos e Avritzer, a redemocratização dos países do hemisfério Sul é entendida como influência decisiva para a experiência de inovações institucionais democráticas. Os autores acreditam que as diferentes experiências

¹⁵ Na sua obra da década de 70 “Participação e Teoria Democrática” (editada em português em 1992), Pateman constrói a noção de participação a partir das experiências de gestão participativa de uma fábrica na antiga Iugoslávia. Apesar das limitações da análise de Pateman, de não elaborar um conceito mais detalhado, podemos relacionar que a participação hoje em conselhos é também uma tentativa de expansão da participação local, tanto nas fábricas quanto nos bairros, para um espaço mais amplo. O desafio é justamente conseguir compreender como é possível que ocorra a participação dentro das estruturas do Estado.

têm em comum o fato de questionarem a gramática social e estatal de exclusão, propondo, em alternativa, outra mais inclusiva:

Em todos os casos, junto com a ampliação da democracia ou sua restauração, houve também um processo de redefinição do seu significado cultural ou da gramática societária vigente. Assim, todos os casos de democracia participativa estudados iniciam-se com uma tentativa de disputa pelo significado de determinadas práticas políticas, por uma tentativa de ampliação da gramática social e de incorporação de novos atores ou de novos temas na política (SANTOS; AVRITZER, 2002: 56)

Pereira e Carvalho (2008) apresentam o livro *Democratizar a democracia - os caminhos da democracia participativa*, organizado por Boaventura de Sousa Santos (2002), como referência na análise de inovações de participação política¹⁶. Tais autores citam dois elementos utilizados por Santos para se pensar um modelo de democracia participativa: o procedimentalismo e o papel dos movimentos sociais na institucionalização da diversidade cultural. O procedimentalismo é reconhecido como um elemento importante a fim de se oportunizar a participação, mas, diferente do modelo deliberativo, ele não é a questão central que soluciona a legitimidade democrática, pois se trata de “*reconhecer que entre procedimentalismo e participação existe uma relação de complementaridade*” (PEREIRA; CARVALHO, 2008: 52-53).

Em relação ao papel dos movimentos sociais na institucionalização da diversidade, o intuito é de ampliar o debate público e o espaço da política através da presença dos movimentos nesses debates, assim como por meio da valorização das práticas sociais que materializam tais movimentos – dos temas e direitos mais variados possíveis. A partir da entrada de novas demandas “*a institucionalização da diversidade cultural ocorreria em função de uma nova redefinição da cidadania, de forma tal que esta pudesse abarcar aqueles que por motivos distintos estivessem excluídos do sistema político*” (PEREIRA; CARVALHO, 2008: 53)¹⁷.

¹⁶ Contudo, dizem que – segundo Santos – o projeto democrático participativo *não possui, ainda, um quadro teórico*.

¹⁷ Pereira e Carvalho reuniram os principais elementos das experiências participativas para a elaboração de um quadro teórico a partir de Santos, com **4 elementos**: i) o reconhecimento da importância da participação direta dos cidadãos, a partir de uma articulação entre Estado e sociedade civil, para a criação de espaços decisórios em combinação com mecanismos de democracia liberal representativa; ii) a percepção de que a prática democrática fortalece e valoriza a própria democracia, tendo um caráter pedagógico; iii) a importância de analisarmos também as formas de ação direta, tais como paralisações cívicas, passeatas, ocupações, caminhadas; iv) e, por fim, a existência de um **conjunto de reivindicações mais amplo**, geralmente vinculado a temas culturais, identitários e de reconhecimento social e político. (2008: 52)

Experiências participativas são também analisadas por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) ao discorrerem sobre a crise da legitimidade da democracia latinoamericana. Enquanto Santos e Avritzer percebem surgir no cenário de redemocratizações a proposta de uma nova gramática social alternativa mais inclusiva, Dagnino *et al* identificam a existência de três grandes projetos “*entre os quais se coloca a disputa pela construção democrática*” (2006: 43): autoritário, neoliberal e democrático-participativo. Os autores propõem a noção de projeto político como uma “*contribuição analítica possível*” a fim de fugir da tendência de ver a sociedade civil como um ator unificado, sem reconhecimento da sua heterogeneidade (DAGNINO *et al*, 2006: 15).

Dentre os três projetos, o debate político ao redor da democracia estaria centrado principalmente no embate desigual entre projetos neoliberal e participativo, já que o autoritário teria perdido lugar aos processos de redemocratização. Contudo, esses dois projetos estariam utilizando um discurso comum, o que geraria um efeito perverso:

“não somente ambos requerem a participação de uma sociedade civil ativa e propositiva, mas se **baseiam nas mesmas referências**: a construção da cidadania, a participação e a própria ideia de sociedade civil. ‘A utilização dessas referências que são comuns, mas que abrigam significados muito distintos, instala o que se poderia chamar de uma crise discursiva: a linguagem corrente na homogeneidade de seu vocabulário, obscurece as diferenças, dilui matizes e reduz antagonismos (...)’ (DAGNINO, 2004: 198)

O projeto democrático-participativo parte de uma concepção de aprofundamento da democracia a partir da participação da sociedade nos processos de decisão orientada para uma maior publicização do Estado. O compartilhamento do poder decisório iria muito além de uma concepção de participação que se limita à consulta a população, pois ela “*é vista como instrumento da construção de uma maior igualdade, na medida em que ela contribuiria para a formulação de políticas públicas orientadas para esse objetivo*” (DAGNINO *et al*, 2006: 48).

Por outro lado, o projeto neoliberal parte da necessidade de ajuste econômico do Estado e transforma a organização das políticas públicas. O mercado, “*enquanto eixo organizador da economia, é visto como devendo se estender ao conjunto da sociedade; a busca de eficiência e modernização passa então a legitimar a doção do mercado como organizador da vida social e política*” (DAGNINO

et al, 2006: 55). Percebe-se o enfraquecimento do projeto de reconstrução democrático-participativa com a outorga da Constituição Federal e criação dos conselhos gestores de políticas públicas, já que a participação da sociedade civil nas políticas sociais parecia garantida. Em paralelo, o processo de nova gestão das políticas públicas sob leitura neoliberal se impôs como nova lógica de atuação dos atores sociais, os quais deixavam seu caráter de movimento social para se institucionalizarem em ONGs. Não se tratava mais da *“partilha do poder de governar, mas a dissolução desse poder na gerência eficiente”* (TATAGIBA, 2006: 138).

Assim, quando pensamos na pluralidade – da democracia participativa e da radical – incluímos o fato de haver mais de um projeto político na América Latina, que concorrem entre si. Em cada projeto a participação será interpretada de forma diferente. Diferentes sentidos de participação para diferentes projetos, pois a participação no projeto neoliberal é diferente do que a teoria participativa imagina para ela. Eficiência e eficácia na gestão dos recursos para a execução de políticas públicas entram no lugar do sentido de associativismo em busca da reivindicação de direitos.

Os orçamentos participativos no Brasil podem ser relacionados como *“uma primeira forma bem sucedida de combinação entre elementos da democracia representativa e da democracia participativa”* (SANTOS; AVRITZER, 2002: 65). Em relação aos conselhos, objeto desta pesquisa, a participação é analisada através da democracia participativa justamente por ela reunir as duas características que marcam a natureza dos conselhos: procedimentalismo (quando pensamos no desenho institucional dos conselhos), e a centralidade dos movimentos sociais (já que são as organizações da sociedade civil que podem ter assento no Cedca/PR). Isso não significa que se descartem os mecanismos de representação da democracia representativa, a necessidade de espaços públicos da democracia deliberativa¹⁸, ou a valorização da pluralidade conflituosa da democracia agonística. O caminho é de combinação entre elas.

Santos e Avritzer falam em duas maneiras de combinação: coexistência ou da complementaridade. A coexistência exige uma convivência das diferentes formas

¹⁸ Como o são, por exemplo, as conferências de políticas públicas. No caso dos direitos da criança e do adolescente as conferências são realizadas a cada dois anos em todas as esferas governamentais.

de procedimentalismo, organização administrativa e variação de desenho institucional. A complementaridade pressupõe o reconhecimento de que o procedimentalismo participativo, as formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública *“podem substituir parte do processo de representação e deliberação tais como concebidos no modelo hegemônico de democracia”* (SANTOS; AVRITZER, 2002: 75). As experiências dos conselhos gestores de políticas públicas se consolidam no sentido da complementariedade entre modelos de democracia, implicando uma opção de articular participação e representação, através do desenvolvimento de formas participativas de deliberação¹⁹.

Dessa forma, pensamos a participação social a partir da teoria democrática participativa porque vai além das formas de representação clássicas da democracia representativa. Por outro lado, também tendemos a uma leitura que vá além dos espaços públicos de influência da democracia deliberativa, já que a participação se dá em instituições no Estado e não apenas espaços de influência. As ideias de democracia deliberativa e participativa se aproximam quando pensamos na relação entre Estado e sociedade: ambas introduzem mecanismos de participação²⁰.

A diferença é que em Habermas o *locus* da participação não é propositivo, o espaço público habermasiano é *“principalmente defensivo, uma barreira aos abusos do poder, mas não uma instância com potencial ofensivo, capaz de incidir efetivamente no poder público, a não ser por um mecanismo indireto: a influência. [...] Assim, o espaço público não articula de modo efetivo a razão e a vontade, pois*

¹⁹ Essas formas de participação são reconhecidas como “inovações institucionais” porque nascem de novos desenhos institucionais que abrigam a participação de entidades da sociedade civil de forma paritária – por isso chamados de instituições híbridas (RICCI, 2004).

²⁰ Em relação aos estudos sobre participação no Brasil, Vaz (2011) relaciona dois momentos distintos. Primeiramente, no início das experiências institucionais de participação foi ressaltado o aumento da participação como sinal de aprofundamento da democracia, “as análises adotaram por objeto a relação entre um dado aumento e ampliação das possibilidades de participação política dos indivíduos e um hipotético e conseqüente aprofundamento da democracia (SANTOS; AVRITZER, 2003; DAGNINO, 2002). Nesta fase, que poderia ser chamada de laudatória, os teóricos estudaram e analisaram o fenômeno pela ótica das implicações do aumento e ampliação desta participação política para a dinâmica democrática (GOHN, 2001)” (2011: 93). Na segunda grande fase, caracterizada por maior cautela dos estudiosos quanto aos efeitos benéficos da participação, assentaram-se as pesquisas “nas reais dificuldades de implementação e funcionamento de políticas participativas (DAGNINO; TATAGIBA, 2007). Enfatizar fatores que, de alguma forma, influenciariam a eficiência das IPs, calcando as análises principalmente em seu caráter deliberativo, implicou a “medição” do “sucesso” dos conselhos como IPs, nesta segunda fase, grosso modo, pelo aumento das capacidades dos conselheiros em debater e influenciar as deliberações empreendidas no seu interior e por seus impactos no Estado e na própria vida social.” (2011: 95).

deixa as decisões nas mãos dos políticos". (DAGNINO *et al*, 2006: 24). Desse modo, em Habermas a ideia de soberania está assentada nos processos racionais comunicativos, "*como poder produzido comunicativamente*" (2003: 24). Na democracia participativa compõe a ideia de soberania o envolvimento dos atores sociais coletivos nas decisões públicas para além da participação parlamentar e para além da influência das esferas públicas.

1.1.3. A categoria analítica participação social

Diante do objetivo geral da pesquisa de compreender a experiência de participação social no Cedca/PR, e antes de partirmos para a análise dos objetivos específicos – de investigação de quem é o conselho enquanto instituição e de quem são os conselheiros não-governamentais que dele participam –, pretendemos situar a participação social enquanto categoria de análise. Para isso relacionamos significados atribuídos à participação na literatura e os desdobramentos dessa categoria na condução deste trabalho, na medida em que é a partir dela que olhamos para o Cedca/PR.

O termo *participação* tem se relacionado, no Brasil, à interpretação de processos sociais e políticos surgidos do período da redemocratização, quando começou a ser utilizada como categoria prática, ou seja, escolhida para conferir sentido à ação coletiva de atores populares (GURZA-LAVALLE, 2011). A partir disso, a categoria participação passou "*a ocupar um crescente espaço tanto em termos da reflexão teórica quanto da pesquisa empírica, especialmente ao longo dos anos 80 e 90*" (SILVA, 2004: 189).. Em paralelo, ganharam projeção como instrumentos analíticos conceitos como movimentos sociais, sociedade civil, cidadania, capital social, associativismo, os quais permitiam a investigação de novas problemas sócio-político e juntamente com a categoria participação se constituíam em objetos de estudo na teoria democrática (SILVA, 2006):

Sociedade civil e participação aparecem como elementos chave em agendas diversas de reforma da democracia como, por exemplo, aquelas do aprofundamento da democracia (*deepening democracy*), da transparência e controle social das instituições políticas (*social accountability*), do fortalecimento da capacidade de ação e participação da sociedade na gestão pública (*empowered participation*), da democracia deliberativa e, é claro, nas literaturas da democracia participativa e da própria sociedade civil. Obviamente, existem diferenças de ênfases, focos e distinções analíticas nessas agendas, todavia, é fácil identificar traços

compartilhados que, conectados à idéia de participação e à certa compreensão da sociedade civil, exercem efeitos de bloqueio sobre a possibilidade de se conceber a ação dos atores societários e as dinâmicas participativas em termos de representação política (HOUTZAGER *et al*, 2006: 23)

A inclusão de novas perspectivas interpretativas, que ressaltam os processos sociais, tensionou os referenciais teóricos que até então denominavam de política a participação ocorrida nas democracias ocidentais. Na definição clássica de Bobbio, uma relação de atividades é atribuída à participação política:

A expressão participação política é geralmente usada para designar uma variada série de atividades: o ato do voto, a militância num partido político, a participação em manifestações, a contribuição para uma certa agremiação política, a discussão de acontecimentos políticos, a participação num comício ou numa reunião de seção, o apoio a um determinado candidato no decorrer da campanha eleitoral, a pressão exercida sobre um dirigente político, a difusão de informações políticas e por aí vai. (BOBBIO *et al*, 1997: 888)

Parte das atividades relacionadas acima igualmente são fatos sociais analisados a partir da ideia de participação social, revelando uma característica polissêmica de participação. A questão que se coloca é o destaque do adjetivo *social* na qualificação da participação, sentido que parte da teoria democrática representativa para inserir a sociedade civil como ator das práticas políticas, não mais o eleitor isoladamente.

Em análise sobre o tema, Adrian Gurza Lavalle (2011) afirma que uma das dificuldades centrais na análise das instituições democráticas é a de definir o conceito de participação, pois essa categoria é marcada por uma “*multidimensionalidade ou polissemia dos sentidos práticos, teóricos e institucionais* [o que] torna a participação um conceito fugidio, e as tentativas de definir seus efeitos, escorregadias” (GURZA-LAVALLE, 2011: 34). Por conseguinte, o conceito de participação pode representar categorias de natureza diferentes: empírica, por ter se forjado nas práticas de atores sociais; teórica, ao subsidiar os debates na teoria democrática; e procedimental, ou institucional, quando se refere às leis e normas regimentais específicas das instituições democráticas.

Para o autor, a categoria participação também transita por diferentes leituras teóricas. Numa leitura que parte da teoria democrática representativa é adjetivada como política. Quando pensada como conjunto de práticas contra a injustiça social e

a organização dos explorados para a acesso a serviços públicos e efetivação de direitos, foi identificada como popular. No contexto da constituinte, torna-se cidadã, pois se amplia para um registro universalizante, não mais de classe social, uma vez que os atores engajados com a participação popular reelaboram seu discurso em termos dos direitos humanos e se engajam em causas não distributivistas (GURZA-LAVALLE, 2011). Uma das características do processo de participação social em curso no Brasil “*reside na elaboração do seu significado pelos próprios atores políticos e sociais*” (AVRITZER, 2009: 10).

Neste estudo qualificamo-la como *social* uma vez que pretendemos ressaltar as práticas dos atores sociais em espaços deliberativos, realizadas através da mediação ou representação de entidades da sociedade civil. A ideia de participação social nasce do ideário participativo consagrado na Constituição de 1988 – na ideia de soberania popular e para além da participação eleitoral – e, na sequência, tem nos conselhos gestores de políticas públicas um espaço de viabilização da participação. No entanto, a categoria participação social como fonte de análise, por sua constituição, carrega conotações normativas quando se atribui a essa prática social e às respectivas instituições democrático-participativas efeitos necessariamente causais de autonomia, inclusão social, redistribuição, emancipação social (AVRITZER, SILVA, CORTES):

A participação desempenhou o papel de uma ideia-força, normativamente carregada de sentidos que ao longo do tempo acabaram misturados. É devido à sua carga normativa que a categoria permanece vital como referente para a prática dos atores e para a teorização política. Contudo, e em decorrência dessa carga, a avaliação dos efeitos produzidos, que supõe a explicitação precisa dos efeitos esperados, permanece como lacuna, em descompasso com a envergadura que as inovações participativas atingiram nos arcabouços institucionais de definição, operação e supervisão das políticas públicas no país (GURZA-LAVALLE, 2011: 37).

Ao conceito de participação social são encontradas na literatura interpretações que conferem um valor de transformação social, como quando relacionam as atividades participativas em conselhos de políticas públicas com a atuação da sociedade civil para que o Estado cumpra seu dever de propiciar educação, saúde e demais serviços sociais com qualidade para todos (GOHN, 2004). Ou quando se espera da participação em conselhos a capacidade de incluir diferentes vozes no processo de gestão e controle das políticas públicas e de expansão do acesso aos bens públicos (CUNHA, 2007; FARIA, 2007).

Nesses casos, mais do que carregar carga normativa²¹, a expectativa dos efeitos da participação se relaciona à própria expectativa que se tem de os conselhos serem lugares de participação social e não de manipulação ou negociação – há participação quando os conselheiros tomam parte no processo de decisão política (CORTES, 2002: 19). As experiências de participação institucionalizadas em conselhos são objeto, inclusive, de avaliação a partir de modelos de comparação entre diferentes experiências, como o modelo idealizado por Coelho, que traz quatro dimensões de análise:

- 1) Inclusão – para descrever quem está sendo incluído e o grau de heterogeneidade dos participantes conforme características sociodemográficas, políticas e associativas.
- 2) Participação – para descrever como a agenda de trabalho é estabelecida e como a organização das discussões e as práticas de deliberação, persuasão, acordos e confrontos se dão nas reuniões.
- 3) Debates – para identificar os temas presentes na agenda e descrever o conteúdo das discussões, bem como para mapear as proposições que surgem por meio desse processo.
- 4) Conexões – para descrever os elos com os poderes Executivo e Legislativo nas esferas municipal, estadual e nacional, com outros fóruns participativos, com outras instituições do setor e com outras organizações públicas e privadas. (COELHO, 2011: 284)

Especificamente neste trabalho, tomamos o sentido de participação social como o conjunto das atividades dos conselheiros não-governamentais no espaço público de co-gestão através da “tomada de decisões antes monopolizadas pelo Estado” (DAGNINO *et al*, 2006) e no controle social da gestão das políticas públicas dos direitos da criança e do adolescente. A motivação para a participação social estaria assentada na possibilidade de identificação de um projeto ético-político capaz de unificar valores humanos, sociais, políticos e culturais; sem deixar de lado a centralidade do conflito social nas dinâmicas de deliberação (MOUFFE).

²¹ O que relembra a natureza polissêmica que GURZA-LAVALLE se refere. O autor também fala em dois valores que se tem atribuído à participação, valiosa em si e valiosa por seus efeitos. Na primeira, a participação é valiosa em si porque realiza a autodeterminação e a inclusão, independentemente dos conteúdos específicos que eventualmente possam assumir. E na segunda, se dá valor à participação pelos efeitos de socialização sobre os participantes: participação como escola da cidadania, participação como geradora de efeitos distributivos, e participação como produtora de cooperação e de criação de respostas coletivas a problemas comuns (GURZA-LAVALLE, 2011).

A categoria participação social também serve de recorte do objeto – por isso que, por exemplo, não pesquisamos sobre os conselheiros governamentais²² ou o momento da implementação das políticas públicas de direitos da criança e do adolescente pelos entes governamentais. Procuramos analisar as condições que envolvem a prática da participação social no conselho: qual o espaço que ocorre participação, qual o contexto e quem participa – ou seja, qual a configuração social envolvendo a participação no Cedca/PR hoje.

Em virtude da polissemia de sentidos, a preocupação é de não construir a pesquisa em cima da normatividade que o conceito carrega – onde a análise oscila entre frustração ou satisfação do que se imagina para um conselho – mas na identificação, com o suporte teórico do modelo de democracia participativa, de quem é o conselho no contexto em que está inserido. Ainda assim, procuramos identificar o lugar do *controle social* na participação do Cedca/PR, entendido como efeito e como condição de constituição dos conselhos. Nesse sentido, designamos por controle social as práticas que visam à transparência do processo de deliberação das políticas públicas, e que se afastam de práticas particularistas, ambíguas ou localistas (Ricci, 2004). Finalmente, os conceitos de participação e democracia participativa são categorias de análise, uma vez que a realidade pesquisada não se mostra de forma organizada e coerente como se encontra na literatura.

1.1.4. Os conselhos gestores de políticas públicas na literatura acadêmica

Na construção do tema desta dissertação, pretendemos revisar alguns conceitos que auxiliam a compreensão da experiência de participação no Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente²³. Antes da revisão de literatura

²² Não é nosso foco, uma vez que entendemos que os conselheiros governamentais estão no conselho porque foram delegados pelos secretários estaduais de cada pasta, ou seja, são delegados e não participantes. No entanto, a participação pode envolver também a dinâmica entre conselheiros governamentais e não-governamentais - “a participação deliberativa envolve ao menos dois momentos: um primeiro momento de discussão e deliberação no interior de instituições como conselhos e OPs, em geral fortemente deliberativo, que envolve tanto atores da sociedade civil quanto atores estatais; e um segundo momento que envolve mais fortemente atores estatais, que é o da implementação destas decisões pelo estado” (AVRITZER, 2011: 16).

²³ Apesar da nomenclatura “conselho de direitos”, o Cedca/PR faz parte dos conselhos gestores de políticas públicas, assim como os demais conselhos de direitos da mulher, idoso, pessoa portadora de deficiência, direitos humanos. Referindo-se ao trabalho de DRAIBE, GOHN classifica os conselhos em nove áreas das políticas públicas: trabalho, educação, assistência social, previdência social, cultura, saúde, ciência e tecnologia, meio ambiente e conselhos de direitos. (GOHN, 2007: 86-87).

em si, interessa observar que os conselhos gestores de políticas públicas não são a única inovação participativa empreendida nos países que sofreram processo de redemocratização nos anos 1980. Santos e Avritzer (2002), para dar um exemplo, realizaram uma análise comparada de novas experiências participativas dos países “do Sul”²⁴. Experiências que teriam em comum a percepção de que somado à mudança política poderia haver formas de participação que incluíssem novas temáticas – até então ignoradas pelo poder político centralizador – e diferentes atores sociais no processo de tomada de decisão.

No plano mais amplo, os países que passaram do regime ditatorial ao democrático introduziram na agenda de discussão político-social a possibilidade da realização de emancipação social através da constituição de arranjos institucionais participativos, já que seria possível “*inserir novos atores na cena política, instaurar uma disputa pelo significado da democracia e pela constituição de uma nova gramática social*” (SANTOS; AVRITZER, 2002: 53). Como pano de fundo das transformações sociais, três questões são levantadas pelos autores como parte da nova agenda democrática. Primeiramente, a participação de movimentos sociais nos processos de democratização imporia uma nova forma de relação entre estado e sociedade. Segundo, o êxito das experiências participativas estaria relacionado à capacidade dos atores sociais de transferirem práticas e informações do nível societário para o nível administrativo. E em terceiro, através da nova participação social os grupos mais vulneráveis, menos favorecidos e as etnias minoritárias teriam maior possibilidade de defesa de suas necessidades.

Interessa perceber que, conforme a institucionalização dos conselhos e a experiência dos orçamentos participativos iam se consolidando, essas questões ressoaram no Brasil e foram traduzidas em objetos de pesquisa. Quanto aos orçamentos participativos²⁵, há vasta literatura acadêmica versando sobre diferentes perspectivas: desde sua institucionalidade, limites, ganhos democráticos, assim como muitas análises específicas sobre os casos de Porto Alegre. Sem

Assim sendo, os conselhos de direitos podem ser vistos como uma área temática das políticas públicas assim como as demais áreas setoriais.

²⁴ “Países do Sul”: Termo usado pelos autores em contraposição aos países hegemônicos, que ocupariam o Quadrante Nordeste do mundo – América do Norte e Europa. Especificamente nesta obra (SANTOS; AVRITZER, 2002), os autores se referem aos seis países estudados: Brasil, África do Sul, Colômbia, Índia, Moçambique e Portugal.

²⁵ Dos autores que são referenciados neste capítulo e que trabalharam com o tema do orçamento participativo, podemos citar, por exemplo, Souza; Abers; Avritzer; Cortes; Faria e Luchmann.

aprofundamento no tema, ressaltamos que apesar de se originarem do mesmo apelo participativo, as duas inovações democráticas se diferenciam em sua constituição, na forma de participação e na repercussão que ganharam:

“No caso do orçamento participativo, é perceptível a constituição de um espaço público para o qual as restrições de acesso são relativamente pequenas e os cidadãos debatem e deliberam problemas da coletividade com relativa autonomia em relação aos governos. As deliberações, assim produzidas, são encaminhadas ao Estado com a expectativa de que venham a ser executadas num espaço de tempo adequado

[...]

Sem dúvida, a institucionalização dos conselhos limita a transferência de práticas e de informações da sociedade civil para o seu interior, definindo que os participantes sociais representem grupos de interesses de cada área de política pública. Este é um quesito que funciona com uma maior fluidez no caso dos orçamentos participativos. Porém, é precisamente esta característica a que impede que os governos desconstituam os conselhos e auxilia a explicar o porquê, atualmente, estes organismos estão disseminados em todos os municípios do país, enquanto os orçamentos participativos existem apenas em algumas centenas de cidades” (CORTES; GUGLIANO, 2010: 67; 69).

Passados vinte anos da Constituição, a participação da sociedade civil nas políticas públicas e os conselhos gestores foram objeto da análise de diversos autores brasileiros das ciências sociais. Diante dessa ampla produção, pretendemos levantar dois aspectos que ajudam a posterior análise do panorama dos conselhos de políticas públicas do Paraná. Primeiramente, identificar os locais onde se produziram análises sobre os mecanismos participativos e as vertentes analíticas que vêm sendo utilizadas para compreensão do tema nas ciências sociais. Em segundo lugar, arrolar os assuntos mais abordados sobre conselhos de políticas públicas a partir de pesquisa realizada na biblioteca eletrônica Scielo (Scientific Electronic Library Online).

Antes, uma observação é necessária: ao selecionarmos uma amostra, incorremos no problema de reduzir a produção dos autores e grupos de pesquisa aos aspectos que vamos relacionar e assim atribuir especificidades que não são próprias, mas que resultam do recorte feito. Contudo, o propósito é de identificarmos as análises que têm sido feitas no campo dos mecanismos participativos a fim de demonstrar que a escolha de um conselho como objeto de pesquisa não é nova; e nem o são o exame da institucionalidade dos conselhos e a qualidade da participação propostos nas hipóteses desta dissertação. Destarte, o levantamento

dos conceitos encontrados na literatura estão na base da investigação de campo, ou seja, informam a pesquisa especificamente sobre o Cedca/PR.

Dessa forma, quanto ao primeiro aspecto, percebemos uma concentração de estudos nos estados do Rio Grande do Sul, São Paulo, Minas Gerais, assim como – em menor escala – Paraná e Santa Catarina. Na Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, tem-se ampla investigação sobre mecanismos participativos realizada através do “Projeto Democracia Participativa”²⁶, sob coordenação de Leonardo Avritzer. Na pesquisa realizada nesse projeto, intitulada “*Democracia, desigualdade e políticas públicas no Brasil*” (AVRITZER *et al*, 2010), foram levantados alguns dos principais elementos analíticos utilizados pela literatura acadêmica. Como exemplo: a importância da participação dos atores da sociedade civil nas políticas sociais; análise dos efeitos democratizantes das instituições participativas nas políticas públicas; ideia da participação da população de baixa renda como facilitadora do acesso a bens públicos; análise dos tipos de relação entre o Estado e a sociedade (AVRITZER, 2010: 7)²⁷.

Apontou-se que, especificamente sobre conselhos de políticas públicas, os primeiros estudos da década de 90 e começo dos anos 2000 versavam sobre duas preocupações analíticas: os efeitos democráticos da participação dos atores da sociedade civil na políticas sociais, e os efeitos distributivos da participação social. Em relação a cada uma dessas “preocupações analíticas” existem diferentes possibilidades de análise (2010: 13). Sobre as variáveis já utilizadas na literatura para explicar o sucesso ou fracasso das instituições participativas, Pires e Vaz (2010) relacionam os seguintes exemplos:

“O tipo de coalizão e /ou partido político e o grau importância que a participação adquire em seus projetos políticos (Dagnino, 2002; Wampler e Avritzer, 2004); a importância da presença e o engajamento do gestor (Faria, 2005); o perfil associativo dos municípios, ou sua densidade associativa (Avritzer, 2002; Putnam, 1993); o desenho ou formato institucional (Fung, 2006; Fung e Wright, 2003; Luchmann, 2002; Tatagiba, 2004); os entrelaces das mudanças históricas no âmbito das sociedades civil e política e seus impactos nos formatos institucionais para a participação (Avritzer, 2009); a capacidade administrativa e financeira de municípios (Avritzer e Navarro, 2003; Grazia e Ribeiro, 2003); assim como processos de descentralização administrativa e territorial, que permitem o monitoramento mais localizado da execução de projetos aprovados nas

²⁶ PRODEP: Projeto Democracia Participativa: www.democraciaparticipativa.org

²⁷ Também apresentam resultados da pesquisa: FARIA e RIBEIRO; CUNHA; MENICUCCI; PIRES e VAZ; COELHO, entre outros.

instâncias participativas (Wampler e Avritzer, 2005; Vaz e Nogueira, 2008; Grazia e Ribeiro, 2003) (2010: 254-255)

Fazendo um balanço dos vinte anos de produção acadêmica sobre práticas participativas pós-88, Avritzer expõe que até recentemente os objetos de estudo estavam concentrados nas regiões Sul e Sudeste, causando uma percepção limitada do fenômeno brasileiro. Outra limitação seria o fato de se ter poucas metodologias para se analisar as formas de participação e as instituições participativas das políticas públicas sociais. O projeto de pesquisa coordenado por ele caminharia, assim, na direção de uma metodologia que fosse capaz de associar a dimensão quantitativa da participação com a qualitativa. Nesse intuito, o grupo produziu a “*metodologia de participação em 4Ds*”, que analisa quatro dimensões das instituições participativas: densidade, diversidade, durabilidade e capacidade deliberativa (2010:10).

No Paraná, firmaram-se no espaço acadêmico as pesquisas que constroem sua análise a partir dos conselheiros e das relações de poder que se consolidam nessas instituições participativas. O núcleo de pesquisa “Democracia e Instituições Políticas” da Universidade Federal do Paraná-UFPR, por exemplo, focou seus trabalhos no estudo dos conselhos gestores a partir do problema dos recursos, o que resultou, entre outros, na edição do livro “Democracia e Participação: os conselhos gestores do Paraná” (FUKS *et al*, 2004). Nesse sentido, buscaram identificar os diferentes expedientes possuídos por aqueles que ocupam as cadeiras dos conselhos municipais e saber como tais recursos são utilizados no processo decisório. Entendendo recursos como as possibilidades materiais, institucionais e subjetivas mobilizados pelos conselheiros (FUKS *et al*, 2004)²⁸.

O foco nos recursos e na relação entre representação e participação nos conselhos gestores também está presente no “Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais” da Universidade Federal de Santa Catarina- UFSC. Ligia Luchmann coordena a pesquisa “*Associativismo civil, participação e democracia: novas práticas e configurações*” sobre experiências de participação político-institucional – conselhos gestores e experiências de orçamentos participativos – e suas relações com os

²⁸ Dois dos autores são professores na Universidade Estadual de Maringá – UEM. Nessa instituição os conselhos são tema de estudo do projeto de pesquisa *Desigualdades Socioespaciais, Cidadania e Governança Urbana – A Região Metropolitana de Maringá*.

espaços institucionais de participação, através de um olhar voltado para as motivações dos atores, os recursos, as suas trajetórias. Estudos que apontaram, por exemplo, a significativa presença de mulheres nos conselhos gestores (LUCHMAN; ALMEIDA, 2009).

Em São Paulo, através do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – Cebrap, muitos trabalhos, sob a coordenação de Adrian Gurza Lavalle, articulam a relação entre conselheiros não-governamentais e legitimidade para representação, questionando o potencial democrático dessa participação. Nesse sentido, a pesquisa “*Os bastidores da sociedade civil - protagonismos, redes e afinidades no seio das organizações civis*” (GURZA LAVALLE; CASTELLO; BICHIR, 2006), apesar de não focar nos conselhos, contribui com o tema ao investigar a heterogeneidade das entidades da sociedade civil, o que acaba refletindo no panorama daquelas que participam como conselheiras não-governamentais²⁹. Por sua vez, Vera Schattan Coelho, também pesquisadora do Cebrap, realizou estudos focalizados nos conselhos municipais de saúde, no que toca a sua institucionalidade, associativismo civil, processos decisórios, dinâmicas de participação e deliberação (COELHO; NOBRE, 2004).

Entre a produção acadêmica realizada na Universidade Estadual de Campinas – Unicamp destacamos aquela construída sob o viés da dinâmica entre democracia e novos espaços públicos de participação, com a contribuição de Evelina Dagnino e Luciana Tatagiba. No conjunto de seus trabalhos, evidencia-se a preocupação com a capacidade de os conselhos elaborarem e implementarem políticas públicas num cenário de orientação neoliberal, que ressignificam os valores participativos na necessidade de eficiência e eficácia administrativa (DAGNINO, 2004). Tatagiba realizou uma radiografia dos conselhos municipais de políticas públicas da cidade de São Paulo, analisando a institucionalização da participação e o desenho institucional dos conselhos (TATAGIBA, 2004).

Na Universidade Federal do Rio Grande do Sul- UFRGS sobressaem os trabalhos provenientes do grupo de pesquisa “*Sociedade e Políticas Públicas*”, direcionados ao exame da constituição dos mecanismos participatórios e sua

²⁹ “Firmar a heterogeneidade dos atores coletivos englobados na rubrica ‘sociedade civil’ traz consigo conseqüências cognitivas não triviais, pois coloca em xeque o pressuposto de um princípio de unificação simbolicamente compartilhado por uma miríade de entidades de perfis assaz diversos” (Lavallo, Castelo e Bichir, 2008: 73)

institucionalização perante as relações entre os níveis nacional e subnacionais de governo. Soraya Vargas Cortes tem inúmeros artigos sobre conselhos municipais de saúde, nos quais reconstrói as origens históricas, a criação e o papel político-institucional desses conselhos, relacionado-os ao contexto da reforma do sistema brasileiro de saúde (CORTES, 2002). Marcelo Kunrath Silva discute a própria metodologia de análise dos conselhos, apontando a necessidade da produção de modelos explicativos mais adequados à investigação sociológica dos processos de participação (SILVA, 2004).

Finalizando o olhar acerca dos locais onde se produziram pesquisas relacionadas a conselhos gestores, em análise sobre a produção acadêmica, Cortes e Gugliano nos trazem duas outras vertentes analíticas: trabalhos que se mostram céticos sobre as possibilidades de conselhos favorecerem a democratização da gestão pública e trabalhos em que se acredita na capacidade dos mecanismos participativos induzirem à democratização do Estado (2010: 45). Os autores situam sua análise dos conselhos gestores na segunda vertente, na medida em que os conselhos se constituiriam em canais importantes de aprimoramento da governança democrática nos diferentes níveis da administração pública.

Outras instituições de pesquisa e pós-graduações podem ser mencionadas como referência em estudos de políticas sociais, que de alguma forma dialogam com o tema dos conselhos gestores, mas também sobre movimentos sociais, cidadania, sociedade civil, democracia, participação, associativismo e representação social: Rebecca Abers (UNB), Angela Vieira Neves (UFF), Marta Arretche (USP), Celina Sousa (UFBA), Maria da Glória Gohn (Unicamp).

1.1.5. Elementos de um conselho de políticas públicas

Para além das tendências analíticas e das tensões apresentadas nos diferentes grupos de pesquisa, podemos pensar em descrever algumas características que identificam um conselho gestor de políticas públicas.

Luchman realça dos conselhos o caráter decisório, participação social e paridade na representação entre sociedade civil e Estado (LUCHMAN, 2010). Para Cunha, os princípios fundamentais dos conselhos seriam: participação, representação, deliberação, publicidade, autonomia (CUNHA, 2009). Tatagiba os

define como espaços de composição plural e paritária, de competência deliberativa e *“cuja função é formular e controlar a execução das políticas setoriais”* (TATAGIBA, 2002: 54). González caracteriza-os em três bases: pelo seu poder deliberativo *“caberia a estes colegiados tomar decisões que vinculariam as autoridades públicas da sua área respectiva, sem a possibilidade de vetos ou imposições por parte destas”*; autonomia da representação, *“a representação da sociedade seria independente e autônoma”*; e democratização da composição, *“caberia aos segmentos da sociedade a escolha e indicação de seus representantes”* (GONZÁLEZ, 2001: 103).

Apostando na relação positiva entre fóruns participativos e democratização do Estado, podemos sintetizar três características desejáveis para o desenho de um conselho: caráter deliberativo, participação paritária e autonomia institucional.

Por autonomia institucional entendemos a necessidade de os conselhos se firmarem enquanto espaços próprios de controle e formulação de políticas públicas, que estão no Estado, se conformam com a estrutura administrativa, mas que são compreendidos em suas especificidades (a lógica de funcionamento é diferente daquela vivida pelas secretarias do executivo a que o conselho esteja vinculado). Os limites do que seria a autonomia desejável para um conselho ainda são difíceis de se traçar justamente pelo caráter inovador³⁰ que eles ainda carregam. A tensão do desenho institucional e do lugar que os conselhos ocupam na estrutura do Estado – que reflete na atribuição de autonomia – estão presentes na pesquisa sobre os conselhos estaduais do Paraná que apresentaremos no próximo item, e também de forma mais reflexiva no capítulo quatro.

Em relação ao caráter deliberativo – ou seja, a capacidade de decidir políticas públicas que devem ser executadas pelo Poder Público –, gostaríamos de destacar que muitos conselhos estaduais possuem somente competência consultiva. Ter somente competência consultiva e propositiva significa limitar a atividade dos conselheiros na formulação de políticas públicas, o que pode representar um esvaziamento da natureza dos conselhos e do exercício da soberania popular, já que de acordo com este princípio, as decisões dos Conselhos de Direitos devem ser atendidas pela administração pública (DIGIÁCOMO, 2007).

³⁰ Conselhos são considerados não só inovações (nota de rodapé 5), como também instituições híbridas porque são estruturas paritárias (RICCI, 2004; TATAGIBA, 2006; CORTES, 2005)

Se o conselho não possui sequer competência deliberativa, o que é uma atribuição legal quando da sua instituição, não poderá exercer uma possível capacidade deliberativa, o que muito provável engessará a sua atuação, pois *“instituições participativas podem deliberar sobre elementos importantes das políticas públicas nas áreas de saúde ou de políticas urbanas, ou podem se constituir em meros órgãos corroboradores dessas políticas”* (Avritzer, 2010: 14).

Segundo Gohn, a lei federal preconiza o caráter deliberativo dos conselhos na medida em que essa competência faz parte do processo de gestão descentralizada e participativa. Contudo, na contramão desse processo participativo, *“vários pareceres oficiais têm assinalado e reafirmado o caráter apenas consultivo dos conselhos, restringindo suas ações ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem poder de decisão ou deliberação”* (2001: 88). Exemplo disso, é o fato de que quatorze dos trinta e quatro conselhos nacionais de políticas públicas exercem apenas atividades consultivas (Presidência da República, 2010).

Da análise dos pressupostos acima, pode-se ver que a atribuição de competência apenas consultiva esvazia o sentido da construção de espaços participativos da dinâmica político-institucional. Infelizmente, por outro lado, os desafios são muitos para a concretização de conselhos que realizem plenamente seu caráter deliberativo. A constituição de canais participatórios não é garantia suficiente de que os participantes se envolvam nas decisões políticas que se interrelacionam às políticas públicas em questão: *“eles podem escolher não se envolver, ou seu envolvimento pode redundar em manipulação, consulta ou somente no acesso a informações”* (CORTES, 2005: 146).

Por fim, um conselho de políticas públicas é um mecanismo participativo porque é composto por entidades da sociedade civil – também usuários e especialistas – que dele fazem parte na mesma posição de igualdade que os representantes do governo. Quando se atribui aos conselhos a característica de participação paritária, quer-se firmar a necessidade de as cadeiras do conselho serem ocupadas em mesmo número pelos conselheiros governamentais e não-governamentais. Apesar de parecer incontestável que, para assegurar uma dinâmica de participação social na formulação e controle social de políticas públicas, a composição de qualquer conselho tenha que ser paritária, na análise da realidade

dos conselhos podemos perceber que em alguns deles não só a competência é apenas consultiva como a sua composição é de maioria governamental.

Nesse sentido, asseverar três características desejáveis para os conselhos – autonomia funcional, competência deliberativa, composição paritária – pode nos auxiliar quando estivermos na análise dos dados do campo. Perante a complexidade das políticas públicas, das relações entre Estado e sociedade civil e da diversidade das entidades da sociedade civil, parece útil recorrer a um norte mínimo que nos guie na análise dos limites e potenciais de um conselho gestor. No entanto, reconhecemos que tais insígnias por si só não respondem ao problema central desta dissertação, que é compreender o Cedca/PR a partir da participação social.

Estamos envolvidos numa cultura que agrega diferentes projetos políticos e práticas sociais, dando à eles um caráter não linear, difícil de classificação e que se mostra muitas vezes de forma ambígua. O objetivo deste primeiro capítulo foi de situar o leitor no tema dos conselhos gestores de políticas públicas, de forma a que a análise do objeto de pesquisa não esteja descolada das origens dos conselhos no cenário brasileiro. A partir daqui, iniciamos no segundo capítulo o levantamento histórico-institucional de quem é o Cedca/PR. A análise prosseguirá pela composição dos conselheiros não-governamentais e a identificação dos atores envolvidos em processo participatório. Antes disso, o intuito do panorama que se segue será de completar o processo inicial de compreensão do tema dos conselhos e do lugar que o Cedca/PR ocupa na relação com outros conselhos.

CAPÍTULO II

O CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO PARANÁ

2.1. A CONSTRUÇÃO DO PANORAMA PARANAENSE

Diante do objetivo geral da pesquisa de compreender a experiência de participação social no Cedca/PR, objetivamos trazer neste capítulo elementos de análise da hipótese de que a participação social no Cedca/PR é influenciada pelo desenho institucional do conselho. Para isso, depois de olhar para a literatura sobre o tema, pretendemos aqui focar na constituição institucional e na história do Cedca/PR de forma a trazermos alguns elementos que acreditamos possam impactar as dinâmicas participativas e deliberativas do conselho. Fundamentamos alguns deles a partir dos trabalhos de Faria e Ribeiro (2010; 2011).

No projeto de pesquisa “Democracia Participativa”³¹, Faria e Ribeiro realizaram um estudo sobre conselhos municipais de saúde, assistência social e direitos da criança e do adolescente, através da leitura das leis de criação e alteração dos conselhos e dos regimentos internos para examinar variáveis institucionais, pois *“uma vez que incidem no real, o legal torna-se, assim, objeto importante de investigação”* (2010: 58). As autoras se concentram nas regras e procedimentos que formam o desenho das instituições pesquisadas, porquanto acreditam que normas e procedimentos exercem papel, ao mesmo tempo, de catalisadores e limitadores da ação dos diferentes integrantes das dinâmicas participativas.

A análise comparativa entre conselhos procura indicar o grau de: institucionalização, que se refere às rotinas de funcionamento dos conselhos; de democratização, relacionado à divisão equilibrada de poder e que pressupõe um nível de democratização interna; e de representação, o qual busca revelar os critérios de composição dos conselhos (FARIA; RIBEIRO, 2010: 83-84):

O grau de institucionalização será aferido a partir da presença ou ausência das seguintes variáveis: (1) o tempo de existência da Lei de Criação e do

³¹ Ver sobre o projeto Democracia Participativa no capítulo 1.

Regimento Interno em vigor (2) a estrutura organizacional e (3) a frequência das reuniões ordinárias.

[...]

Para discutir o grau de democratização levamos em consideração as variáveis que retratam os potenciais democratizantes e inclusivos dos conselhos. Para tal, no que diz respeito à (1) composição, exploraremos sua pluralidade e proporcionalidade [...] (2) processo decisório, analisaremos as regras referentes à distribuição, concentração e alternância de poderes em relação à formulação das normas de funcionamento, definição da pauta e tomada de decisões [...] (3) presença de comissões cuja função é qualificar cognitivamente o debate, bem como a (4) previsão de conferências

[...]

O grau de representação diz respeito à existência, ou não, de critérios relativos ao processo representativo nos conselhos, tais como (1) a definição das entidades que têm acento nessas instituições; (2) o número de cadeiras destinadas a cada segmento e (3) as formas como estas definições ocorrem. (2010: 67,68)

À maneira de conclusão, as autoras apontam que os conselhos estudados ainda estão “*em busca de uma identidade institucional mais definida*” (2010: 88) e que a qualidade da identidade depende em muito das relações entre o desenho institucional e a realidade política, social e administrativa dos conselhos. De uma forma ou de outra, muitas dessas variáveis estão presentes neste estudo – com a diferença de que não avaliamos o grau de incidência das questões levantadas e nem as comparamos com outros conselhos, mas atravessamo-las para compreender a identidade do Cedca/PR. Por outro lado, ampliamos a análise da legislação – para além daquela de criação do conselho – em virtude de que um conselho de direitos da infância e juventude faz parte de um sistema de garantias previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente. De outro lado, demos relevância ao levantamento da história do conselho e à análise do site institucional, que não fazem parte das categorias daquelas autoras.

Não se pretende fixar a análise numa engenharia institucional, mas reunir elementos constitutivos do Cedca/PR de forma a conhecê-lo melhor tendo em vista não se ter produção sistematizada sobre esse espaço de participação social. O intuito, portanto, é de partir dessas análises para, posteriormente, somar variáveis mais contextuais, relativas ao associativismo civil, relação com o Estado e dinâmicas de participação.

2.1.1. O processo de construção do panorama: fontes de dados e definição da amostra

Na construção metodológica do panorama, tivemos por ponto de partida a intenção de identificar o número de conselhos estaduais de políticas públicas existentes no Paraná hoje. No entanto, esse primeiro passo revelou a dificuldade de se encontrar informações sistematizadas coerentes, porquanto os dados divulgados pelo Governo do Estado³² diferem daqueles disponibilizados no Sistema de Informações Organizacionais do Poder Executivo Estadual SIOPE³³, os quais, por sua vez, são diferentes dos relatórios “Contas do Governador” realizados pelo Tribunal de Contas do Estado TCE/PR para os exercícios de 2009 e 2010.

No site do Governo do Estado – www.cidadao.pr.gov.br – o *link Poder Executivo* abriga cinco possibilidades de pesquisa, dentre elas “Conselhos Estaduais”³⁴. Nesse *link* encontram-se listados 53 conselhos estaduais, agrupados pelas secretarias a que estão vinculados. Não há nenhuma informação sobre o que são os conselhos, seu papel na administração pública, sua gênese ou o seu histórico. Não está explícito qual órgão é responsável pela organização dos dados sobre os conselhos e não há um endereço ou telefone para contato; além disso, não são todos os conselhos que possuem site próprio para pesquisa.

Identificamos dois descuidos desta fonte de dados. Primeiramente, retiramos cinco instituições constantes da lista, pois se tratavam de **coordenadorias de conselhos**. Em segundo lugar, observamos que a lista ainda não foi atualizada conforme as mudanças institucionais ocorridas na gestão administrativa iniciada em 2011. Foram ignoradas as alterações de competência ocorridas na Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social- SEDS, na Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos- SEJU e na Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Economia Solidária SETS³⁵. Dessa forma, o Conselho Estadual da Assistência Social ainda está relacionado à SETS, mas pertence à SEDS; o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional está na Governadoria, mas

³² <http://www.cidadao.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=180> Acesso em agosto de 2011 e março de 2012.

³³ <http://celepar7.pr.gov.br/und/idades1/ConUnidades.asp> Acesso em agosto de 2011 e março de 2012.

³⁴ Os cinco *links* de Poder Executivo são: a) Administração Direta, secretarias e órgãos; b) Administração Indireta, entidades e órgãos; c) Conselhos Estaduais; d) Cadastro de Autoridades; e) Galeria de Governantes.

³⁵ Lei que altera a competência das secretarias: Lei 16.840, de 28 de junho de 2011.

faz parte da SETS, e o Conselho Estadual dos Direitos do Idoso não pertence mais à SETS, e sim à SEJU.

Ao final da página, o site do Governo do Estado aponta um *link* para “outras informações” acessível através do *site* do sistema SIOPE. Na página do SIOPE, organizada pela Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral-SEPL, os conselhos também estão divididos por secretarias, no total de 45 conselhos e 2 coordenadorias³⁶. A responsabilidade da atualização dos dados é da Coordenação de Modernização Institucional, ente vinculado à SEPL. Apesar de haver mais informações institucionais sobre os conselhos – competência, caracterização legal e endereços –, a lista não está totalmente atualizada e apresenta falhas, como o fato de não relacionar o Conselho Estadual de Saúde do Paraná.

Tanto no primeiro quanto no segundo *site* vinculado ao Poder Executivo, os conselhos estaduais estão relacionados na estrutura administrativa juntamente a outros entes governamentais (tais como secretarias e autarquias), pois pertencem à estrutura administrativa do Estado. Apesar disso, o Poder Executivo não possui uma sistematização coerente dos dados sobre os conselhos estaduais do Paraná a quem pretenda conhecer tais entidades participativas. Em consequência, para prosseguirmos na construção do panorama paranaense buscamos encontrar outra fonte de dados que expusesse conteúdo melhor trabalhado sobre os conselhos, no que selecionamos os relatórios “Contas do Governador” do Tribunal de Contas do Estado TCE/PR.

Os relatórios do TCE/PR são elaborados objetivando maior controle social dos atos do Poder Executivo e, portanto, são mais completos para quem quer e compreender as especificidades de conselhos gestores de políticas públicas no Paraná, apresentando um resumo das principais competências, a relação dos inativos e a forma de composição. Contudo, pudemos observar que os relatórios também apresentam inconsistências, muito em virtude de a fonte de dados ser o

³⁶ “**O sistema apresenta**, de maneira sintética, a relação das unidades administrativas dos órgãos (Secretarias de Estado) e entidades (autarquias, empresas públicas e outras) do Poder Executivo e seus respectivos titulares e endereços, estando disponível, também, a consulta à legislação organizacional dos referidos órgãos e entidades.” In <http://celepar7.pr.gov.br/und/apresentacao.asp> Acesso em 13.03.2012.

próprio Poder Executivo, como o fato de o relatório de 2009 listar 44 conselhos estaduais (TCE/PR, 2009), e o relatório de 2010 enumerar 46 (TCE/PR, 2010).

Dos relatórios, é interessante observar a tipologia relativa à composição dos conselhos. São eles divididos em quatro tipos, *paritários*, descritos como possuindo “*membros que representam todos os setores interessados*”; *internos*, formados tão-somente por membros do governo, como o Conselho Superior da Procuradoria Geral do Estado e o Conselho Superior de Polícia; *de livre nomeação* do governador; e *mistos* (TCE/PR, 2010: 27). Com base nessa classificação, em nossa pesquisa selecionamos os conselhos compostos também por conselheiros não-governamentais, o que significou eliminar os conselhos ditos *internos*.

Na sequência, excluídas as coordenadorias e os conselhos internos, analisamos as instituições apresentadas pelas três fontes indicadas acima, ao que chegamos no total de 47 conselhos. A primeira análise, portanto, foi em relação aos conselhos ditos “internos”, quando foram cortados 11 conselhos. Posteriormente, descartamos aquele que não chegou a ser regulamentado (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social) e o único que não é estadual (Conselho de Desenvolvimento do Extremo-Sul). Ao final, nossa lista compôs-se de **34** conselhos gestores de políticas públicas do Paraná:

Tabela 1

Conselhos gestores de políticas públicas do Paraná – com participação social. Total de 34 conselhos
GOVERNADORIA
Conselho Paranaense de Ciência e Tecnologia - CCT PARANA
Conselho Estadual de Informática e Informações - CEI
Secretaria da Agricultura e do Abastecimento
Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar - CEDRAF
Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Política Agrícola - CONDERPA
Conselho Estadual de Sanidade Agropecuária - CONESA
Secretaria da Família e Desenvolvimento Social
Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente - CEDCA ³⁷
Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS
Secretaria da Cultura
Conselho Consultivo do Sistema Estadual de Museus do Paraná - COSEM
Conselho Estadual da Cultura – CEC (atual CONSEC)
Conselho Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico
Conselho Estadual do Artesanato Paranaense - CONAP
Secretaria da Educação
Conselho Estadual de Educação - CEE/SEED

³⁷ Como veremos no item 3.3.3, o CEDCA/PR aprovou deliberação em outubro de 2011 para que o conselho passa a ser vinculado à Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos.

Conselho Estadual de Esporte e Lazer
Secretaria da Indústria, do Comércio e Assuntos do Mercosul
Conselho Estadual de Política e Desenvolvimento Industrial - CEPDI
Conselho Estadual de Comércio Exterior - CECE
Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos
Conselho Estadual Antidrogas - CONEAD
Conselho Estadual da Mulher do Paraná - CEMPR
Conselho Estadual de Defesa do Consumidor - CONDEF
Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência - COEDE
Conselho Penitenciário do Estado do Paraná - CONPEN
Conselho Permanente dos Direitos Humanos do Estado do Paraná - COPED
Conselho Estadual dos Direitos do Idoso - CEDI
Secretaria da Saúde
Conselho Estadual de Saúde do Paraná
Secretaria da Segurança Pública
Conselho Estadual de Segurança Pública - CONESP/PR
Conselho Estadual de Trânsito - CETRAN/PR
Secretaria do Desenvolvimento Urbano
Conselho das Cidades
Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos
Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense - COLIT
Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH/PR
Conselho Estadual do Meio Ambiente - CEMA
Secretaria do Planejamento e Coordenação Geral
Conselho de Cartografia do Estado do Paraná - CCEP
Conselho Estadual de Política Urbana - CEPU
Secretaria do Trabalho, Emprego e Economia Solidária
Conselho Estadual do Trabalho – CET
Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA/PR
Secretaria do Turismo
Conselho Consultivo de Turismo do Estado do Paraná

2.1.2. As variáveis institucionais

Após a concretização do panorama inicial, optamos por circunscrever o número de conselhos na análise comparada. Como primeiro critério, selecionamos aqueles que têm sua criação prevista expressamente na Constituição do Estado do Paraná (1989) por entendermos que o texto constitucional atribui um caráter de obrigatoriedade na instituição dos conselhos. Conjunto que se compõe dos conselhos de saúde, de cultura, dos direitos da criança e do adolescente, da mulher, dos direitos humanos, de educação e do meio ambiente (arts. 169, 194, 216, 219, 227-229).

Complementarmente, incluímos os conselhos estaduais nos quais lei federal previu a sua criação nas três esferas administrativas, nacional, estadual e municipal. Foi o caso dos conselhos de assistência social (LOAS), do trabalho (Resolução 80 do Codefat), dos direitos do idoso (Estatuto do Idoso), de política agrícola (Lei

Federal 8.171/91), de trânsito (Código de Trânsito Brasileiro) e penitenciário (Lei de Execuções Penais 7.210/84).

Definida a amostra, passamos à análise dos conselhos a partir de variáveis institucionais possíveis de serem identificadas através dos regimentos internos, da lei de criação e demais normas de alteração da estrutura organizacional, bem como da existência ou não de página própria na internet. Acredita-se que a reunião de tais informações seja um caminho para compreender o grau de institucionalização dos conselhos, o lugar que ocupam na organização administrativa pública, a publicidade que dão aos documentos produzidos por eles e a sua permanência no tempo.

Dessa maneira, os resultados a que se pode chegar a partir dessas variáveis permitem avaliar se os conselhos de políticas públicas ampliam o controle da sociedade sobre o Estado, em virtude da relação de causalidade entre, por exemplo, publicidade dada aos atos deliberativos do conselho e transparência nas decisões e ações governamentais. Igualmente, o fato de determinado conselho ter sido criado por lei, e não por decreto, sinaliza maior compromisso do Estado perante essas instituições democráticas, porquanto o Poder Legislativo foi envolvido na instituição do conselho, o que, por sua vez, vincula o Poder Executivo. A criação de um conselho por decreto, ao contrário, tem sua permanência mais fragilizada em virtude de o próprio Poder Executivo poder revogar o ato por ele emanado.

A maior autonomia desses espaços de participação possibilita uma manifestação mais segura dos diversos setores que imaginam estarem representados num conselho, mesmo que isso signifique uma menor flexibilidade nas regras de constituição dos conselhos:

“Sem dúvida, a institucionalização dos conselhos limita a transferência de práticas e de informações da sociedade civil para o seu interior, definindo que os participantes sociais representem grupos de interesses de cada área de política pública. Este é um quesito que funciona com maior fluidez no caso dos orçamentos participativos. Porém, é precisamente esta característica a que impede que os governos desconstituam os conselhos e auxilia a explicar o porquê, atualmente, estes organismos estão disseminados em todos os municípios do país, enquanto os orçamentos participativos existem apenas em algumas centenas de cidades” (CORTES, GUGLIANO, 2010: 69).

Sobre as variáveis aplicadas, podem-se apresentar alguns resultados iniciais.

Os conselhos de saúde, assistência social, educação, meio ambiente, trânsito, do trabalho e penitenciário (CES, CEAS, CEE, CEMA, CETRAN, CET, CONPEN) são aqueles que apresentam a mais longa permanência, já que foram instituídos anteriormente à Constituição Federal de 1988 e ainda continuam em atividade. Os quatro primeiros foram criados por lei, já os últimos por decreto. Ambos possuem site institucional onde divulgam dados como estrutura interna, competências, regimento interno e resoluções. Também anteriores à CF são os conselhos de Cultura e da Mulher, instituídos os dois por decreto. Contudo, o CEC e o CEM não dispõem de site próprio – assim não compartilham suas informações de estrutura e de atividades – e foram classificados pelo TCE como inativos³⁸.

Sobre a variável atividade, os relatórios do TCE (2009; 2010) consideraram inativos aqueles conselhos que não têm registro de atividades – reunião, deliberação ou instauração – nos últimos doze meses. Somado ao CEC e CEM, o CONDERPA, criado em 1995, também está em inatividade. Como esses três conselhos não têm página institucional na internet e também não há informações de seu funcionamento no site das secretarias a que estão vinculados, a classificação de inatividade do relatório do TCE não foi por nós contestada. É preciso destacar que o Conselho Estadual da Mulher e o Conselho Estadual da Cultura têm sua criação prevista na Constituição do Estado do Paraná (1989), e o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Política Agrícola, na Lei de Política Agrícola (Lei 9.917/92), o que atribui a eles um caráter obrigatório. Se existem atividades desses conselhos elas não estão suficientemente publicadas, o que inviabiliza o controle social a ser exercido pela sociedade civil.

Classificam-se como posteriores à CF/88 e em atividade os conselhos dos direitos da criança e do adolescente, direitos humanos e direitos dos idosos (CEDCA, COPED, CEDI), todos criados por leis da década de noventa. Dentre eles, somente o COPED não apresenta site institucional e dele se tem menos informações. No tocante aos outros dois, é possível acessar seus regimentos

³⁸Constava do site do Conselho Estadual da Cultura - CEC que “*sua composição está sendo adaptada de acordo com o Sistema Nacional de Cultura*”. No entanto, em 23 de janeiro de 2012 foi publicada a Lei 17.063/2012, que instituiu um novo Conselho Estadual da Cultura, agora denominado pela sigla CONSEC. Metodologicamente, recortamos o espaço temporal da pesquisa nos anos de 2010-2011, quando ainda o CEC estava regulamentado pelo Decreto 6528/1990 e Decreto 5585/2009. Sendo assim, os resultados aqui apresentados se referem às normas e leis existentes até dezembro de 2011, com exceção da **tabela 3** em que expomos os dados da CEC e do novo CONSEC.

internos, identificar quem são os conselheiros não-governamentais, verificar que possuem câmaras temáticas (que auxiliam na análise de processos para deliberação), que se reúnem mensalmente, entre outros dados institucionais.

Tabela 2

Institucionalização dos Conselhos				
<i>Conselhos</i>	<i>Vínculo institucional (2011)</i>	<i>Criação</i> ³⁹	<i>Atividade em 2010</i> ⁴⁰	<i>Site institucional</i>
CES	SESA Secretaria da Saúde	Lei 1.094/53	Ativo	Sim
CEAS	SEDS Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social	Lei 2.964/56	Ativo	Sim
CONPEN	SEJU Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos	Decreto 9.947/62	Ativo	Sim
CEE	SEED Secretaria de Estado da Educação	Lei 4.978/64	Ativo	Sim
CEC - CONSEC	SEC Secretaria de Estado da Cultura	Decreto 4.313/73	Inativo	Não
CEMA	SEMA Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos	Lei 7978/84	Ativo	Sim
CETTRAN	SESP Secretaria de Estado da Segurança Pública	Decreto 887/71	Ativo	Sim
CET	SETS Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Economia Solidária	Decreto 1.179/87	Ativo	Sim
CEM	SEJU Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos	Decreto 6.617/85	Inativo	Não
Posteriores à Constituição Federal de 1988:				
CEDCA	SEDS Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social	Lei 9579/91	Ativo	Sim
Conderpa	SEAB Secretaria da Agricultura e Abastecimento	Decreto 876/95	Inativo	Não
COPEP	SEJU Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos	Lei 11.070/95	Ativo	Não
CEDI	SEJU Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos	Lei 11.863/97	Ativo	Sim

³⁹ Nos referimos à primeira norma de instituição e organização do conselho. Na sequência, a análise das variáveis institucionais será realizada com base na legislação em vigor para cada conselho, pois eles foram sofrendo alterações ao longo dos anos. Há casos, inclusive, de extinção temporária de conselho e posterior instituição em novos moldes. Relacionamos aqui a legislação atual referente aos conselhos: CES - Lei nº 11.188/1995; CEAS - Lei nº. 11.362/1996; CONPEN - DECRETO Nº 2085 - 07/11/2003 e DECRETO Nº 1203 - 03/05/2011; CEE – Lei 13.797/02; CEC - DECRETO Nº 5585 - 19/10/2009 e Lei 17.063/2012; CEMA - DECRETO Nº 4447 - 12/07/2001 e DECRETO Nº 8690 - 03/11/2010; CETTRAN - DECRETO Nº 1791 - 22/06/2011; CET - DECRETO Nº 4268 - 22/11/94; CEM - DECRETO Nº 2085 - 07/11/2003; CEDCA - Lei 16.631/2010; Conderpa - DECRETO Nº 876 - 21/06/1995; COPEP - DECRETO Nº 2085 - 07/11/2003; CEDI - Lei nº 16.644/2010.

⁴⁰ Atividade do conselho segundo dados do relatório do TCE (2009; 2010): ativo – inativo (sem registro de atividades nos últimos seis meses de 2010).

⁴¹ Conselho possui página institucional na **internet**, que relacione, ao menos sua estrutura organizacional, atividades e composição. Alguns sites estão hospedados no site da secretaria a que estão vinculados, mas apresentam a estrutura organizacional do conselho.

2.1.3. Análise comparativa dos conselhos de criação obrigatória

Partindo das variáveis mais gerais, pretendeu-se centralizar a análise do desenho institucional em questões relativas à participação social, de forma a perceber se existe pluralidade na composição dos conselhos gestores de políticas públicas, principalmente quando se tem associado participação social com democracia (Silva, 2004). Nesse sentido, considerou-se importante identificar se os conselhos são paritários, quem pode participar como conselheiro não-governamental, e como a sociedade civil é convocada a participar.

Voltando à diferença dos primeiros conselhos com aqueles instituídos nos últimos 20 anos, Cunha e Pinheiro (2009) apontam mudanças significativas em torno da qualidade da participação social, com a inclusão de novos segmentos da sociedade civil “*num claro movimento de ampliação da inclusão de setores sociais às decisões públicas*”, na escolha dos representantes, que começou a ser feita por processo eleitoral “*dando autonomia à sociedade para a escolha de seus membros*” e na eleição do presidente pelos próprios conselheiros (CUNHA e PINHEIRO, 2009: 151).

Essas mudanças seriam necessárias à incorporação da agenda e dos interesses dos diversos setores da sociedade civil na implementação de políticas públicas. Foi a Constituição Federal quem abriu espaço para práticas participativas e atribuiu importância ao protagonismo social, mesmo não tendo definido formato específico para os conselhos. Em sendo a participação social uma diretriz constitucional – portanto indispensável na instituição dos conselhos – cabe-nos investigar como os diferentes setores da sociedade são incluídos na dinâmica de deliberação de políticas públicas. É nesse contexto que ganham importância as três variáveis: composição, representação da sociedade civil e convocação.

Primeiramente, os diferentes conceitos para conselhos gestores (anteriormente analisados) relacionam o conceito de paridade como essencial a esses espaços de deliberação. Isso se deve ao fato de que, se o caráter deliberativo dos conselhos é o instrumento para a consecução democrática de políticas públicas, então a proporcionalidade entre conselheiros governamentais e não-governamentais faz diferença. A paridade seria, pois, a igualdade entre cadeiras para cada lado do jogo deliberativo. Entretanto, a igualdade numérica não garante necessariamente a qualidade da participação e nem a presença dos *participantes preferenciais*

(CORTES, 2005), assim como pode induzir a uma visão reducionista que segmenta os conselheiros em dois polos distintos, em que os governamentais encarnam o polo negativo e os não-governamentais, o positivo (DAGNINO *et al*, 2006; GURZA LAVALLE *et al* 2006).

Em segundo lugar, a questão da representação da sociedade civil procura compreender quem, efetivamente, pode participar como conselheiro, já que essa pessoa falará em nome de uma coletividade. A emergência das instituições participativas no Brasil fez surgir formas extra-parlamentares de representação e gerou um aumento do volume de representante: *“a pergunta ‘quem estes atores representa?’ surge, na prática, assim que membros indicados por associações civis adquirem responsabilidades formais na definição de políticas públicas.”* (ABERS e KECK, 2008: 100). Afora o aspecto da legitimidade material da representação (que trabalhamos no item 3.2.), aqui analisamos a legitimidade prevista em lei para nomeação como conselheiro, que pode se dar na figura de a) usuários, b) entidades do setor, ou c) especialistas do tema.

Essa questão leva, finalmente, à terceira variável, em que se pretendeu analisar a maneira de convocação dos conselheiros não-governamentais: a) por meio de livre nomeação do governador, b) indicação expressa na lei, ou c) eleição. Assim como no caso da paridade, o chamado à participação da sociedade civil parece ser mais efetivo quando realizado por meio de eleições que integrem associações e movimentos da própria sociedade⁴². Qualquer interferência do poder público, concebida no seu maior grau pela nomeação direta do chefe do executivo (sem eleições anteriores), condiciona a participação social livre. Não se pode excluir, contudo, que haja acordos tácitos de nomeação a partir de escolhas feitas pela sociedade civil, e apenas referendadas pelo governador.

Na análise dos treze conselhos, pôde-se perceber que em seis deles – conselhos da mulher, assistência social, criança e adolescente, saúde, direitos humanos, direitos do idoso – ocorreu o quadro mais desejável: composição paritária e convocação por eleições.

⁴² A forma de convocação por eleições não elimina o fato de que não se conhece e não se controla os procedimentos de escolha interna das organizações não-governamentais. Isto é, na dinâmica institucional das entidades da sociedade civil a escolha dos seus representantes pode se dar de forma não democrática.

No CEM as cadeiras destinadas à sociedade civil serão ocupadas por mulheres indicadas por movimentos de mulheres, as quais devem ter sido “*escolhidas de forma democrática*” (Decreto 2.631/2004), entendendo-se, portanto, que foram escolhidas por meio de eleições. Os conselhos CEDCA, COPED e CEDI têm a representação da sociedade civil concretizada através de *entidades representativas* do setor. Respectivamente por instituições: ligadas à defesa ou ao atendimento de crianças e adolescentes; de direitos humanos participantes da Conferência Estadual dos Direitos Humanos; e de defesa ou ao atendimento ao idoso.

No CEAS o processo de constituição dos conselheiros não-governamentais é mais detalhado do que em outros conselhos. O artigo 4º do regimento interno define os representantes da sociedade civil no conjunto formado por entidades ou organizações: de usuários, de prestadoras de serviços de assistência social, e de trabalhadores do setor, “*em igual número, indicados pelos Fóruns Regionais de Assistência Social em Assembléia própria, nas Conferências Regionais de Assistência Social e referendados na Conferência Estadual de Assistência Social*”. O CES, por sua vez, é o único conselho quadripartite, sendo que a paridade é considerada em relação aos usuários. Assim, integram o CES as entidades de usuários (eleitas nas Conferências Estaduais de Saúde) de um lado; gestores de órgãos públicos de saúde e prestadores de serviços da saúde, de outro (regimento interno, art. 6º).

Em dois dos treze conselhos, as entidades que podem ocupar as cadeiras não-governamentais estão expressamente indicadas na norma de instituição dos conselhos. O CONDERPA deve ser composto por representantes de federações, organizações e associações indicadas no Decreto 876/95. Já o CET tem composição tripartite, entre representantes de trabalhadores, e de empregadores, além do poder público. A lista das entidades está detalhadamente descrita no regimento interno – o Decreto 4.268/94 apenas aponta a composição tripartite –da qual destacamos a representação dos trabalhadores: Central Única dos Trabalhadores, Central Força Sindical, Central Geral dos Trabalhadores do Brasil, União Geral dos Trabalhadores, Central Geral das Trabalhadoras e Trabalhadores do Brasil, Nova Central Sindical dos Trabalhadores do Brasil (CET, regimento interno, art. 4º).

O CETRAN e o CEMA são os únicos casos de composição por *maioria governamental* e convocação *mista*. Em relação ao primeiro, o chamado à participação é misto por envolver indicação de representantes e nomeação do governador. A nomeação ocorrerá quando o número de indicações das entidades representativas for maior que o de vagas, ou para a escolha dos especialistas. Apesar de ser um dos conselhos mais antigos (1971) e, portanto, anterior à Constituição cidadã, a sua forma de convocação mista não se justifica, pois o último regimento interno do conselho foi aprovado em 2011 (Decreto 1791/11). O Código de Trânsito Brasileiro (Lei 9.503/97) define as competências do CETRAN e determina que seus conselheiros tenham experiência técnica no assunto. Isso não significa que em caso de sobreindicação de representantes não-governamentais não devam as próprias entidades eleger quem os vai representar (sem necessidade de nomeação). As deliberações do conselho geraram políticas públicas e envolvem o interesse da população.

Também se verifica a convocação mista no CEMA, mas sem o instrumento da nomeação. As cadeiras não-governamentais são ocupadas de duas maneiras. A primeira por representantes indicados por três tipos de entidades: as não-governamentais que tenham por objetivo a proteção ou conservação do meio-ambiente, as instituições de ensino superior e as entidades das categorias patronais e de trabalhadores. Pela segunda forma, as entidades que terão representantes estão expressamente indicadas no decreto: OAB e os Conselhos Regionais de Biologia, de Medicina Veterinária e de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (art. 1º do Dec. 8.690/10).

A convocação na modalidade *livre nomeação* é encontrada nos conselhos de educação e de cultura. A instituição do CEE se deu através da Lei Estadual 4.978/64, a qual previu a composição do conselho por membros “*nomeados pelo Governador do Estado (...) incluindo representantes dos diversos graus de ensino e do magistério oficial e particular, de notável saber e experiência, em matéria de educação*” (art. 71). Essa lei foi modificada posteriormente por mais de uma vez, mas em nenhuma delas a forma de convocação da sociedade civil foi alterada a fim de introduzir eleições, por exemplo, pelas entidades que participam das Conferências Estaduais de Educação. Mesmo que a lei assegure a diversidade na composição, ela continua dependendo da livre escolha do governador para

acontecer. E se na prática a escolha não ocorre pela livre nomeação – no caso de o governador apenas referendar uma escolha democrática – a falta de apoio legal abre espaço para ambiguidades.

Por fim, até 2011 os conselheiros do CEC eram escolhidos pelo titular da secretaria a que o conselho estava vinculado e, em seguida, nomeados pelo governador entre pessoas de “*notório reconhecimento nas áreas das artes, das letras e das ciências relacionadas com o setor*” (Decreto 6.528/90). Até dezembro de 2011 a Secretaria de Estado da Cultura informava em relação ao CEC que “*sua composição está sendo adaptada de acordo com o Sistema Nacional de Cultura*”⁴³. Com a entrada em vigor da Lei 17.063, de 23 de janeiro de 2012, passará a funcionar o novo Conselho Estadual da Cultura – CONSEC, mas que ainda está inativo.

O CONSEC passará a ser composto paritariamente por 36 conselheiros. Dentre os conselheiros não-governamentais, oito serão representantes das regiões histórico-culturais do Paraná e dez serão representantes do setor, divididos nas seguintes áreas: a) teatro; b) ópera; c) circo; d) artes visuais; e) audiovisual; f) dança; g) literatura, livro e leitura; h) música; i) patrimônio cultural material e imaterial; j) manifestações populares, tradicionais e étnicas da cultura. As eleições deverão ocorrer nas Conferências Estaduais de Cultura (Lei 17.063/2012, art. 2º).

⁴³ <http://www.cultura.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=32> Acesso em agosto de 2011.

Tabela 3

Variáveis institucionais relacionadas à participação social			
<i>Conselhos</i>	<i>Composição</i> ⁴⁴	<i>Representação soc. civ.</i> ⁴⁵	<i>Convocação soc. civ.</i> ⁴⁶
CEE	Livre escolha do governador ⁴⁷	Especialistas do tema	Livre nomeação
CEC –	* ⁴⁸	Especialistas do tema	Livre Nomeação
CONSEC	Paritário	Entidades representativas do setor e Especialistas do tema	Eleição
CEMA	Maioria governamental ⁴⁹	Entidades representativas do setor	Mista
CETRAN	Maioria governamental	Entidades representativas do setor e Especialistas do tema	Mista
CET	Tripartite	Entidades dos trabalhadores e entidades dos empregadores	Indicação
CEM	Paritário	Representantes de movimentos	Eleição
CEAS	Paritário	Entidades de usuários, Entidades Prestadoras de Serviços e Entidades Representativas do Setor	Eleição
CONPEN	Paritário	Especialistas do tema e Representantes da comunidade	Mista
CEDCA	Paritário	Entidades representativas	Eleição
CES	Quatripartite paritário	Entidades de usuários e entidades de trabalhadores	Eleição
CONDERPA	Paritário	Entidades representativas	Indicação
COPEP	Paritário	Entidades representativas	Eleição
CEDI	Paritário	Entidades representativas	Eleição

Essencial à natureza institucional dos conselhos gestores de políticas públicas, a participação da sociedade civil pode ser considerada um fato novo no contexto dos recentes espaços públicos não-estatais. Como se pôde perceber da análise dos desenhos institucionais, grande parte dos conselheiros ocupa as cadeiras não-governamentais em nome de alguma entidade da qual ele é representante. A forma de composição dos representantes da sociedade civil muitas vezes está ligada a um critério de legitimidade ancorado na ideia de que as decisões

⁴⁴ Divisão das **cadeiras** de conselheiros da sociedade civil: paritário – tripartite – maioria governamental – maioria sociedade civil – livre escolha do governador.

⁴⁵ Quem pode ser **conselheiro** não governamental: entidades representativas do setor – usuários – especialistas do tema – representantes de movimentos sociais.

⁴⁶ Forma de **convocação** da sociedade civil: eleição – nomeação pelo governador – indicação expressa na lei da entidade que pode participar.

⁴⁷ Não será paritário, pois é composto por 15 conselheiros.

⁴⁸ * Até 2011 os dados eram insuficientes sobre a forma de composição.

⁴⁹ São 18 conselheiros paritários e ainda um 19º conselheiro representante das secretarias municipais do meio ambiente.

políticas devem ser tomadas por aqueles representantes que se fazem presentes no debate público:

A representação por entidades – ou organizações da sociedade civil – está difusamente ancorada na legitimidade dessas organizações em promover, de diferentes formas, a defesa das variadas “causas” sociais e de demandas de grupos e setores sociais historicamente excluídos dos processos de decisão política. (LUCHMAN, 2008: 90)

Nesse sentido, escolheu-se pensar a participação social à luz do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, Cedca/PR em relação a outros conselhos gestores, porquanto – para além da questão da legitimidade de determinadas organizações representarem uma coletividade – neste caso específico têm-se as crianças e adolescentes como sujeitos de direitos (não somente sujeitos do discurso), porém incapazes civilmente para pleitear políticas públicas sem a intervenção de terceiros.

Como visto anteriormente, a Constituição Federal introduziu novos canais de participação social através dos princípios da descentralização político-administrativa e da participação popular (art. 204). O Estatuto da Criança e do Adolescente, por sua vez, prevê como uma das diretrizes da política de atendimento a criação de conselhos de direitos da criança e do adolescente nas três esferas governamentais, descrevendo-os como órgãos deliberativos e controladores das ações, “*assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas*” (art. 88, inc II).

A partir disso, a comparação com os demais conselhos possibilitou que se olhasse para o Cedca/PR de forma mais bem situada. É preciso admitir que, num panorama onde (de treze conselhos de criação obrigatória) seis conselhos não convocam a participação da sociedade civil por meio de eleições, aqueles conselhos em que há eleição ganhem destaque. Do mesmo modo, a composição paritária pode ser vista como sinal positivo de representação social quando se percebe que um terço dos conselhos é composto por maioria governamental ou por membros de livre nomeação pelo chefe do Poder Executivo.

No entanto, este é um panorama inicial que se pautou em algumas variáveis institucionais a fim de traçar um desenho sobre o Cedca/PR. É possível pensar numa participação mais plural da sociedade se a representação não-governamental

for ampliada. A Lei de instituição do conselho descreve-o como “*órgão consultivo, deliberativo e controlador das ações de atendimento à Infância e à Juventude*” (Lei 9.579/91, art. 2º – grifo nosso) e admite a participação de entidades ligadas à defesa ou ao atendimento de crianças e adolescentes. Contudo, a proteção integral garantida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente pode compreender uma gama maior de entidades que não apenas as de atendimento, como aqueles promotoras de direitos. Este tema reaparece quando analisamos a heterogeneidade das entidades que compõem a sociedade civil, no capítulo seguinte.

O caráter transversal e intersetorial das políticas públicas de direitos da infância e juventude por certo que também dificultam a consolidação do conselho enquanto instituição com identidade e história, o que pôde ser visto pela constante mudança de secretaria a que o Cedca esteve vinculado⁵⁰. Em análise sobre conselhos municipais, Faria e Ribeiro atestam o caráter menos formalizado dos conselhos de direitos da criança e do adolescente pelo fato de não possuírem: “*um ministério ou secretaria de governo próprio, com dotação orçamentária própria; não estar organizado num sistema único, como as áreas de saúde e, mais recentemente, assistência social; o fato de ser uma política que depende da ação de um conjunto mais amplo de outras políticas*” (2010: 87).

Não somente no caso dos Cedcas é que existem dificuldades para se avaliar o desempenho dos conselhos, pois como os conselhos gestores de políticas públicas ainda podem ser vistos como formas novas de participação, “*o desafio é aperfeiçoar as regras e os procedimentos de modo a torná-los cada vez mais democráticos e deliberativos*” (CUNHA; PINHEIRO, 2009: 154). Desafio que passa pela compreensão da gênese dos conselhos, das condições sociais para sua operacionalização e da sua relação com conceitos como democracia e participação. De acordo com RICCI, apesar de os conselhos se constituírem na experiência mais difundida de participação, não há consenso nem avanços em relação ao lugar dos conselhos na administração, o que inviabiliza a avaliação de seu desempenho:

Não existe consenso em relação ao seu papel e estrutura ao longo do país, nem mesmo no interior das administrações cujos partidos majoritários

⁵⁰ 1991-1994 Sec. Estado do Trabalho e da Ação Social; 1995-2002 Secretaria de Estado da Criança e Assuntos da Família; 2003-2006 Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social; 2007-2010 Secretaria de Estado da Criança e Juventude; 2011 Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social. Em 2012 haverá a possível mudança para a SEJU – nota de rodapé XXX

inscreveram essas estruturas de gestão em seus programas. Os conselhos ou ficam subordinados à determinadas secretarias ou agregam-se ao redor de uma única secretaria ou coordenadoria (neste caso, na maioria das vezes, a Secretaria de Governo e/ou Coordenadoria de Participação Popular assumem a função coordenadora). Não há lugar determinado no organograma e fluxograma das gestões municipais e é comum que a agenda das instâncias de governo subordinem as agendas dos conselhos. Os conselhos, enquanto estruturas híbridas (são instâncias de Estado, e não de governo, e, por este motivo, são compostos por representação governamental, sociedade civil e, em alguns casos, usuários e concessionárias) sugerem uma estrutura distinta da organização burocrática, segmentada e especializada, para a tomada de decisões. Mas, desde sua institucionalização, na Constituição de 1988, não ocorreu nenhum avanço político que caminhasse na direção de uma reforma administrativa que definisse seu lugar no sistema decisório dos governos. (RICCI, 2007: 70).

Sendo assim, não há um desenho único para os conselhos ao longo da história do Brasil, nem mesmo em cada administração. Os conselhos acabam se diferenciando um dos outros em virtude do tema específico das políticas públicas, do gestor público que o criou (época de fundação), e das mudanças posteriores pelos conselheiros. Não houve uma reforma administrativa no plano federal que definisse o lugar dos conselhos na administração pública, e não há no Estado um organograma definido sobre os conselhos. A fim de compreendermos o Cedca/PR passamos a analisá-lo em suas condicionalidades.

2.2. QUEM É O CEDCA/PR COMO INSTITUIÇÃO

Na primeira parte do capítulo segundo, analisamos o Cedca/PR em comparação a outros conselhos estaduais do Paraná, através do traçado de um panorama dos conselhos paranaenses de criação obrigatória. Nesta segunda parte, pretendemos identificar quem é o Cedca/PR como instituição.

Para isso, começamos situando o conselho na relação com a política de atendimento dos direitos da infância e juventude estruturada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente- ECA⁵¹. Na continuidade, levantamos a estrutura do Cedca/PR, com ênfase nas regras de funcionamento do conselho, competências, conteúdo das deliberações do ano de 2011, assim como análise da centralidade do Fundo para a Infância e Adolescência- FIA para o conselho. Ao final, retomamos aspectos da história do conselho acerca do vínculo com o poder executivo ao longo dos anos, mudanças no organograma da administração pública e identificação dos conselheiros que presidiram o conselho. A lei de criação e alterações do Cedca/PR, o regimento interno e a legislação atinente ao conselho aparecem de forma mais fragmentada no texto, uma vez que incidem à medida que os temas correlatos vão sendo tratados.

2.2.1. Cedca/PR no contexto da Política de Atendimento da Criança e do Adolescente

Previsto no artigo 216, parágrafo único, da Constituição do Estado do Paraná, o Cedca/PR foi criado pela Lei 9.579, de 22 de março de 1991, com a finalidade de ser órgão consultivo, deliberativo e controlador das ações de atendimento à infância e juventude. Inicialmente denominado Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente⁵², e não de direitos, o Cedca/PR, além de estar relacionado ao momento de redemocratização do país – como os demais conselhos gestores –, particularmente é fruto do momento de construção de uma nova concepção sócio-jurídica da infância e da juventude, a *Doutrina da Proteção Integral*.

⁵¹ Estatuto da Criança e do Adolescente, a partir de agora denominado ECA. Para o ECA “considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade” (art. 2º). Neste capítulo, utilizamos o termo *juventude* como sinônimo de adolescência – ou seja, de 12 a 18 anos – pois nos referimos à limitação de idade do ECA. O ECA é melhor analisado na seção 2.2.1.

⁵² Denominação modificada pela Lei 13.278/01

A primazia da proteção integral às crianças e adolescentes e a sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento são garantidas no seu reconhecimento como reais titulares da proteção do Estado e da sociedade no art. 227 da Constituição Federal (1988) e no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (1990). No plano internacional, o tratamento especial conferido à infância e juventude foi adotado pela primeira vez na ONU por meio da Declaração Universal dos Direitos das Crianças; um texto inspirador que demarcou o interesse superior da criança como “*a consideração fundamental a que se atenderá*” (ONU, 1959). Todavia, foi necessário atribuir força obrigatória às afirmações recém declaradas, momento em que foram aprovados diferentes tratados internacionais, dos quais destacamos a Convenção dos Direitos da Criança - CDC⁵³ (1989).

Contando com a ratificação de 191 países, a Convenção dos Direitos da Criança – CDC é o tratado com maior aceitação quando se trata de defender os direitos de crianças e adolescentes, independentemente de nacionalidade, religião e cultura. A Convenção reafirma o princípio fundante do *interesse maior da criança* e se coloca como instrumento jurídico-político, pois cria parâmetros à legislação nacional e a endossa, assim como mobiliza a opinião pública e eleva o nível de conscientização da complexidade dos problemas relacionados à ausência de políticas públicas efetivas (QUINTÃO, 2008). No Brasil a CDC entrou em vigor em 1990, ano seguinte à sua adoção internacional, com o preceito de ser “*executada e cumprida tão inteiramente como nela se convém*” (Decreto n. 99.710/90); de onde se poderia afirmar que os princípios da Convenção como não discriminação (art. 2º), participação e livre expressão (art. 12), e implementação dos direitos com a utilização ao máximo dos recursos disponíveis (art. 4º) teriam de ser necessariamente respeitados.

A partir da década de 1990, a discussão dos direitos da infância e juventude no Brasil é permeada pela existência da Lei 8.069/91 (ECA), que, regulamentando a Constituição Federal de 1988, inaugura uma forma diferenciada de promoção, defesa e controle social das políticas de garantia de direitos da população infanto-juvenil. A criação dos conselhos está expressamente prevista no art. 88 do Estatuto,

⁵³ Note-se que o termo *criança* é definido no artigo 1º da Convenção sobre os Direitos da Criança – CDC como “todo ser humano com menos de dezoito anos de idade”; dessa forma o termo inclui, para termos brasileiros, tanto crianças quanto adolescentes.

como parte dos princípios de proteção à infância e juventude⁵⁴, juntamente com as diretrizes de municipalização das políticas públicas, criação de programas e políticas específicas às crianças e adolescentes, manutenção de fundos vinculados aos conselhos, mobilização da opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade.

Desse modo, podemos nos referir à implementação de três profundas mudanças a partir do ECA: de concepção, pela proteção integral e respeito à condição especial de pessoas em desenvolvimento; de gestão, ampliando-se a elaboração de políticas públicas para a participação da sociedade civil nos conselhos de direitos e conselhos tutelares; e de método, imprimindo às políticas públicas natureza sócio-educativa. “*O contexto histórico-social e as produções teóricas da época ordenaram uma trajetória singular que permitiu o abandono do paradigma da ‘infância em situação irregular’ e a adoção do princípio da ‘proteção integral à infância’*” (BEGNINI *et al*, 2010: 04).

A criação do Cedca/PR deve ser analisada no contexto de reestruturação da *Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente* realizada pelo ECA⁵⁵. Norteia a proposta de política de atendimento do ECA o princípio da priorização absoluta com que a comunidade, família, sociedade em geral e poder público necessitam tratar os direitos da criança e do adolescente (artigo 4º). É, portanto, a partir da *prioridade absoluta* que todo um sistema para a garantia dos direitos vai ser erguido no Brasil. Princípio que está na base da formação e atuação dos conselhos de direitos, pois eles são pensados como espaços de garantia do pleno desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social das crianças e adolescentes, já que eles gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana.

A política de atendimento se estrutura através do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente⁵⁶, que é um conjunto de órgãos, entidades, ações e programas de atendimento e/ou defesa dos direitos. Ele é composto por

⁵⁴ Art. 88, inc II. criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;

⁵⁵ Artigos 86 a 97 do ECA.

⁵⁶ Esse Sistema de Garantia foi regulamentado posteriormente pelo Conanda na Resolução 113 de 19 de abril de 2006.

quatro linhas de ação: políticas sociais básicas, de assistência social, de proteção especial e de proteção jurídica:

Políticas Sociais Básicas, direitos de todos e dever do Estado, como educação e saúde;

Políticas de Assistência Social, para quem se encontra em estado de necessidade temporária ou permanente, como os programas de renda familiar mínima;

Políticas de Proteção Especial, para quem se encontra violado ou ameaçado de violação em sua integridade física, psicológica e moral, como os programas de abrigo;

Políticas de Garantia de Direitos, para quem precisa pôr para funcionar em seu favor as conquistas do estado democrático de direito, como, por exemplo, uma ação do Ministério Público ou de um centro de defesa de direitos (COSTA, 2008 – sem paginação)

Em sua estrutura, o Sistema de Garantia de Direitos é dividido em três eixos constitutivos: defesa dos direitos, promoção dos direitos e controle social. O primeiro eixo consiste no acesso à justiça, aos recursos a instâncias públicas e aos mecanismos jurídicos. É nele que se encontra o Conselho Tutelar junto com outras instâncias do poder público e da sociedade civil, tais como a Justiça da Infância e Juventude, o Ministério Público, a Defensoria Pública, a Segurança Pública e os Centros de Defesa (BRASIL, 2006).

O segundo eixo é transversal e intersetorial, inclui serviços e programas de políticas básicas, assim como a execução de medidas de proteção e socioeducação: orientação e apoio sócio-familiar; apoio sócio-educativo em meio aberto; colocação familiar; acolhimento institucional; liberdade assistida; semiliberdade; e internação (art. 90). O terceiro trata da participação da sociedade na formulação e acompanhamento das políticas, por meio da ação de instituições públicas colegiadas e paritárias, como os conselhos gestores de políticas públicas, tanto os de direitos da criança e adolescente, quanto aqueles conselhos setoriais de temas relacionados à infância e juventude, já que o princípio da proteção integral nos remete à interdisciplinaridade na execução das políticas.

No âmbito da União os espaços públicos de promoção e controle organizam-se com o *Sistema Nacional de Coordenação de Políticas de Direitos Humanos para Crianças e Adolescentes*. Integram este sistema duas estruturas fundamentais: o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda, criado pela lei 8.242 de 12 de outubro de 1991, que é o órgão deliberativo e controlador da

política nacional voltada à criança e ao adolescente; e a Secretaria Especial dos Direitos Humanos – SEDH (Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003) representada pela Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente.

O princípio da *proteção integral* (art 1º, ECA) se torna paradigma para a promoção da criança e adolescente como sujeitos de direitos. Contudo, não obstante se perceba a complexa rede de proteção à infância e juventude, bem como a criação de estruturas que deem conta do sistema de garantia de direitos, as políticas públicas de criança e adolescente ainda são vistas por muitos de forma segmentada (ROSEMBERG, 2008). A própria ausência de um ministério do Poder Executivo federal diretamente relacionado aos direitos da criança e do adolescente – ou no caso do Paraná hoje de uma secretaria estadual – demonstra a dificuldade de haver uma estrutura governamental e administrativa capaz de olhar a criança e o adolescente como sujeitos em sua totalidade, sem a necessidade de se tratar do tema de forma segmentada.

O desenvolvimento de uma cidadania democrática fica prejudicado no âmbito das crianças e adolescentes, tendo em vista serem eles afastados da experiência concreta de construção de suas políticas sociais, marcadas pelo cunho compensatório (DAGNINO, 2004; GOHN, 2006). Nesse sentido, a tendência à elaboração de políticas compensatórias responde à intensa fragmentalização e setorialização que a própria política econômica neoliberal foi submetida. Tanto a inclusão social quanto a efetivação de direitos são vistas como procedimentos administrativos devidos aos cidadãos – clientes e usuários de serviços ou de repasses de recursos. Essa relação “gerencialista” (TATAGIBA, 2006) estará atravessando também a relação das entidades da sociedade civil com as crianças e adolescentes, como analisaremos no próximo capítulo.

2.2.2. Desenho institucional do Cedca/PR

Passados mais de dez anos do surgimento dos conselhos de direitos, em 2005 o Conanda prescreveu “*parâmetros para criação e funcionamento dos conselhos dos direitos da criança e do adolescente*” nos Estados e Municípios (Resolução 105, de 15 de junho de 2005). Nela, os conselhos foram caracterizados como órgãos: deliberativos da política de promoção dos direitos da criança e do

adolescente; controladores das ações e da sua implementação em conformidade com a mesma política; responsáveis por fixar critérios de utilização dos recursos advindos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente – FIA; e zeladores do efetivo respeito ao princípio da prioridade absoluta à criança e ao adolescente:

Art.1º - Ficam estabelecidos os Parâmetros para a Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente em todo o território nacional, nos termos do art.88, inciso II, do Estatuto da Criança e do Adolescente, e artigos. 227, §7º da Constituição Federal, como órgãos deliberativos da política de promoção dos direitos da criança e do adolescente, controladores das ações em todos os níveis no sentido da implementação desta mesma política e responsáveis por fixar critérios de utilização através de planos de aplicação do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, incumbindo-lhes ainda zelar pelo efetivo respeito ao princípio da prioridade absoluta à criança e ao adolescente, nos moldes do previsto no art.4º, caput e parágrafo único, alíneas “b”, “c” e “d” combinado com os artigos 87, 88 e 259, parágrafo único, todos da Lei nº 8.069/90 e art.227, caput, da Constituição Federal. (Conanda, 2005)

Além disso, o Conanda relaciona como parâmetros institucionais a composição paritária entre representantes do governo e da sociedade civil organizada, *“garantindo a participação popular no processo de discussão, deliberação e controle da política de atendimento integral aos direitos da criança e ao adolescente”* (art. 2º, Resolução 105-2005) e a sua criação por através de lei, *“integrando a estrutura de Governo [...], com total autonomia decisória quanto às matérias de sua competência”* (Art 2º, §1º, Resolução 105-2005). Ainda que instituído anteriormente à essa resolução, o Cedca/PR está em conformidade com tais parâmetros.

O Cedca/PR é apresentado no seu site institucional como um *“órgão de natureza estatal especial, com instância pública essencialmente colegiada”*⁵⁷. Como uma nova institucionalidade pública, ou *“nova esfera social-pública ou pública não-estatal”* (GOHN, 2007: 84-85), o conselho se integra na estrutura administrativa do Estado e se vincula ao órgão público do Poder Executivo da área relacionada às políticas sociais da infância e juventude. Neste caso, o Cedca/PR se encontra hoje vinculado à Secretaria de Estado da Família, Estado e Desenvolvimento Social-SEDS. É esta secretaria que abriga o espaço físico do conselho, como o local onde acontecem as atividades do conselho. Também é de responsabilidade da SEDS a manutenção da secretaria executiva, a qual deve funcionar no desempenho das

⁵⁷ Expressão retirada do site do Cedca/PR: <http://www.Cedca.pr.gov.br>

atividades do Cedca/PR “*com toda estrutura necessária*” (Regimento Interno, art. 30).

A Lei 9.579/91, que instituiu o Cedca/PR⁵⁸, trata das linhas mais gerais do conselho, como sua competência, composição paritária, secretarias de estado que têm cadeira no conselho, a forma de eleição dos conselheiros, escolha e atribuições do Presidente e Vice-Presidente, assim como da criação do Fundo Estadual para Infância e Adolescência. De acordo com essa lei, o conselho é formado em paridade por 12 conselheiros governamentais e 12 conselheiros provenientes de entidades da sociedade civil; os primeiros são indicados pelos órgãos governamentais que têm cadeira no conselho, e os segundos, eleitos a cada dois anos em Assembleia convocada para esse fim (Lei 11.361/1996).

Os conselheiros não são remunerados para participar, pois o desempenho da função de conselheiro é “*considerado como serviço relevante prestado ao Estado, com seu exercício prioritário em relação ao labor público, justificáveis as ausências a qualquer outro serviço, desde que determinadas pelas atividades próprias do Conselho*” (art. 10)⁵⁹. Cabe à SEDS cobrir despesas de transporte, estadia e refeição (Regimento Interno, art. 20). As entidades da sociedade civil que

É no regimento interno⁶⁰, elaborado pelos conselheiros, que se encontram as direções de funcionamento do Cedca/PR. Não há na lei de criação do conselho qualquer regra delimitando os temas a serem tratados ou os procedimentos de aprovação e substituição do regimento, sendo assim ele pode ser alterado com facilidade pelos conselheiros. Nessa situação, algumas rotinas do conselho permanecem passíveis de modificação substancial, já que a legislação do Cedca/PR não fala, por exemplo, em quorum mínimo para início de uma plenária, quorum de votação das deliberações, ou das regras sobre o processo eleitoral – questões que são tratadas regimentalmente. A percepção dessa vulnerabilidade não tem por

⁵⁸ Leis que alteraram a Lei 9.579/91: Lei nº 10.014, de 29/06/92; Lei nº 11.136, de 18/06/95; Lei nº 11.361, de 12/04/96; Lei nº 12.458, de 16/01/99; Lei nº 13.278, de 10/10/01; e Lei nº 16.631, de 22/11/10

⁵⁹ De acordo com o relatório Contas do Governador 2009 do TCE/PR, os seguintes conselhos remuneram seus conselheiros: CODESUL - Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul; CSPGE – Conselho Superior da Procuradoria Geral do Estado; CEE – Conselho Estadual de Educação; CCRF – Conselho de Contribuintes e Recursos Fiscais; □ CETRAN – Conselho Estadual de Trânsito; CSP – Conselho Superior da Polícia (está inativo). O CONPEN – Conselho Penitenciário do Estado do Paraná estava relacionado nessa lista, porém a partir do Decreto 1203/2011 deixou de remunerar os conselheiros.

⁶⁰ Nos referimos ao regimento interno em vigor, aprovado em 21.05.2010 (CEDCA, 2010)

objetivo enrijecer o conselho em regras ociosas, no entanto pode indicar uma instabilidade institucional (FARIA; RIBEIRO: 2010). Por um lado, o conselho fica à mercê de alterações a cada entrada de um novo governo; por outro, a sua *autonomia institucional*⁶¹ reside justamente no fato de os conselheiros poderem decidir sobre o conselho, inclusive sobre as regras de funcionamento.

Segundo o Regimento Interno, cabe à secretaria executiva dar o suporte aos trabalhos dos conselheiros; os protocolos que chegam para análise do conselho passam antes pela secretaria, que os ordena em forma de processos, instruindo-os com subsídios para análise posterior. Além disso, é a secretaria executiva quem coordena as atividades administrativas do conselho, desde a publicação da pautas, transcrição das atas, recebimento de protocolos, guarda dos arquivos, comunicação com os escritórios regionais⁶² – o que significa organizar todo o fluxo de informações que chega ao conselho e dar um direcionamento a ele (artigos 30 a 32).

De acordo com o regimento, os conselheiros se reúnem regularmente uma vez ao mês nas *Assembleias Plenárias Ordinárias*⁶³ – segundo calendário estipulado no início de cada ano –, quando deliberam sobre os assuntos previamente disponibilizados em memorando de convocação. As reuniões plenárias são abertas a qualquer pessoa na condição de ouvinte, e ainda participam a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB/PR como órgão consultivo, e o Ministério Público do Paraná como órgão fiscalizador (artigos 3º, 4º e 8º do regimento interno).

A lei de criação e o regimento interno trazem a mesma lista de 14 incisos informando as competências do conselho:

- I. Formular a política de promoção, promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, observados os preceitos expressos nos artigos 203, 204 e 227, da Constituição Federal, artigos 165, 173 e 216, da Constituição Estadual e todo o conjunto de normas do Estatuto da Criança e do Adolescente;
- II. Acompanhar a elaboração e avaliar a proposta orçamentária do governo do Estado, indicando aos Secretários de Estado competentes as modificações necessárias à execução da política formulada;
- III. Deliberar sobre as prioridades de atuação na área da Criança e do Adolescente, de forma a garantir que as ações do Governo contemplem de forma integral a

⁶¹ No item 1.1.3 desta dissertação consideramos a *autonomia institucional* como um dos elementos formadores dos conselhos em virtude da necessidade de os conselhos se firmarem enquanto espaços próprios de controle e formulação de políticas públicas.

⁶² Estamos nos referindo à divisão administrativa do governo estadual do Paraná em escritórios regionais.

⁶³ As reuniões mensais são referidas nas atas do conselho por diferentes expressões: Plenária; Assembleia Ordinária; Reunião Ordinária; Sessão Ordinária da Plenária. Usaremos nesta dissertação esses termos de forma sinônima.

universalidade de acesso aos direitos preconizados pela Constituição Federal, pela Constituição Estadual, e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente;

IV. Controlar as ações de execução da política estadual de atendimento à criança e ao adolescente em todos os níveis;

V. Propor aos poderes constituídos modificações nas estruturas dos órgãos governamentais diretamente ligados à promoção, proteção e defesa da criança e do adolescente.

VI. Oferecer subsídios para a elaboração de leis atinentes aos interesses da criança e do adolescente;

VII. Incentivar e apoiar a realização de eventos, estudos e pesquisas no campo da promoção, proteção e defesa da infância e da juventude.

VIII. Promover intercâmbio com entidades públicas e particulares, organizações nacionais, internacionais e estrangeiras, visando atender a seus objetivos;

IX. Pronunciar-se, emitir pareceres e prestar informações sobre assuntos que digam respeito à promoção, proteção e defesa da criança e do adolescente;

X. Aprovar, de acordo com os critérios estabelecidos no artigo 3º deste Regimento, o cadastramento de entidades de atendimento aos direitos da criança e do adolescente e que pretendam integrar o Conselho.

XI. Receber petições, denúncias, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa por desrespeito aos direitos assegurados à criança e ao adolescente;

XII. Gerir seu respectivo Fundo, aprovando planos de aplicação analiticamente;

XIII. Incentivar a criação e estimular o funcionamento dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselhos Tutelares.

XIV. Autorizar a divulgação, por escrito, das ações do Conselho Estadual de Direito da Criança e do Adolescente e propor publicações promocionais de matéria relativa à Infância e Juventude (art. 5º da Lei 9.579/1991)

Olhando novamente para o cenário da organização das políticas de atendimento à infância e juventude, podemos perceber que o Cedca/PR insere-se como espaço participativo de *promoção* de direitos e *controle* das políticas públicas do âmbito estadual. Dentre o extenso rol de competências do Cedca/PR, tanto a promoção (incisos I, III, V, VI, VII, VIII) e controle (incisos IV, IX, XI, XIV) estão presentes, como funções de gestão orçamentária (incisos II, XII) e articulação da rede de proteção à criança e ao adolescente (incisos X, XIII).

Não há nada em específico na legislação do Cedca/PR que esmiúce as ações necessárias para consecução das competências do conselho; entretanto, é previsto no regimento que as ações do conselho devem ser avaliadas anualmente pelos conselheiros “*durante o quarto trimestre, pela apresentação de relatórios de suas Câmaras Setoriais e da Secretaria Executiva, ocasião em que deverão ser estabelecidas as diretrizes de trabalho para o ano subsequente*” (art. 36). A cada dois anos o conselho deve convocar a Conferência Estadual dos Direitos da Criança

e do Adolescente⁶⁴, espaço de público de discussões sobre as políticas públicas, o qual também teria por escopo analisar as deliberações do Cedca/PR e sua execução pelo governo, através da “*avaliação do trabalho e o estabelecimento de diretrizes para a política de garantia de direitos da criança e do adolescente*” (art. 37).

Através do regimento interno foram criadas *comissões temáticas* a fim de ordenar as atividades do conselho. São cinco *câmaras setoriais*, compostas por conselheiros governamentais e não-governamentais em paridade, que têm o papel de analisar uma gama diferente de documentos que chegam ao conselho – desde denúncias de violações a projetos de organizações não-governamentais –, emitindo pareceres para serem deliberados pela plenária. Assim como analisam processos, as câmaras setoriais podem ter caráter propositivo dentro da área de cada uma das cinco temáticas em que são dispostas: políticas básicas; garantia de direitos; capacitação, mobilização e articulação; gerenciamento do fundo estadual; e orçamento (artigos 11 a 16). A composição das câmaras é fruto de negociação entre os conselheiros:

Depois que a eleição aconteceu, em 2010, foi feito no Cedca um processo de composição das câmaras. Então, nós quisemos garantir equilíbrio nas câmaras entre governamental e não governamental. E o equilíbrio pressupunha também uma tentativa de combinar o interesse da pessoa, do conselheiro, com a necessidade. Aí a gente passou uma lista, e eles tinham a primeira e a segunda opção. Em geral a gente adequou. Porque aconteceu negociações entre os conselheiros. “Ah eu quero ficar na câmara disso. Ah mas eu também quero”. Então, teve negociações (entrevista, funcionária SEDS - A)⁶⁵

Havendo ou não afinidade em relação às atividades das câmaras, às câmaras setoriais são designados técnicos da SEDS, que trabalham nas temáticas relacionadas às câmaras e que auxiliam os conselheiros com informações que eles precisem para compreensão dos casos em análise:

Para cada câmara é designado o conselheiro também precisa de um conhecimento técnico, que talvez ele não tenha, mas a gente está em busca de um laudo, de um relatório, que chegue naquele processo para instrumentalizar; ou um parecer jurídico sobre uma tomada de decisão, que

⁶⁴ Em 1997 foi realizada a I Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (27-29 junho de 1997)

⁶⁵ Realizamos entrevistas exploratórias que serviram de base para que entendêssemos o funcionamento do Cedca/PR nos anos anteriores a 2011. Em relação a esta entrevistada, solicitamos autorização para gravar suas respostas, mantido o anonimato. À época da entrevista, ela era funcionária pública lotada na SECJ e ocupava função técnica-administrativa.

precise um parecer jurídico sobre uma determinada questão que ajude o Cedca a decidir sobre determinada matéria. (entrevista, funcionária SEDS - A)

Assim, na dinâmica deliberativa, os documentos que chegam ao conselho são recebidos pela secretaria executiva, direcionados para as câmaras setoriais, analisados pelos técnicos e pelos conselheiros das câmaras e levados para discussão e deliberação em assembleia plenária. Quando se trata da habilitação de projetos para financiamento, por exemplo, são os técnicos da SEDS que examinam a viabilidade do pedido, dando seu parecer de análise; em seguida os conselheiros reunidos na câmara apreciam o processo e podem seguir ou não o parecer técnico, elaborando o parecer da câmara; finalmente, este último parecer é examinado em plenária, quando o Cedca/PR pode manter a decisão da câmara ou deliberar em sentido diverso.

2.2.2.1 Deliberações 2011 do Cedca/PR

Ao pesquisar as ações do Cedca/PR de 2011, verificamos que o conselho publicou 65 deliberações. A fim de compreendermos melhor o campo, classificamos as deliberações em três temas diferentes.

O primeiro tema abrange as deliberações que se relacionam ao Fundo Estadual para a Infância e a Adolescência – FIA/PR. Trata-se de 40 deliberações, aproximadamente 61 % do total deliberado, que tratam de alguma etapa do processo de elaboração, aprovação e continuidade de programas com financiamento do FIA/PR. Os programas financiados versam sobre medidas de proteção e sócio-educação, como a orientação e o apoio sócio-familiar; o apoio sócio-educativo em meio aberto; a colocação familiar; o acolhimento institucional; a liberdade assistida; a semi-liberdade; e a internação. Em menor escala, também foram deliberados recursos para fortalecimento do sistema de garantia de direitos, através de capacitação no sistema de informação para a infância e adolescência-SIPIA, apoio material a conselhos tutelares e seminário de capacitação de atores que atuam na rede de proteção à infância e juventude.

Em 2011 ganharam destaque dois subtemas deste primeiro tema. As decisões acerca do Programa Crescer em Família⁶⁶, de acolhimento familiar e institucional. O programa é executado através de convênios com prefeituras e entidades da sociedade civil, com financiamento do FIA e cobrança de contrapartida. E, em segundo lugar, o financiamento e aditivos contratuais para construção, obras, e compras de equipamentos destinados aos Núcleos de Proteção à Criança e ao Adolescente – NUCRIAS, de responsabilidade da Secretaria de Estado da Segurança Pública, e aos Centros de Juventude⁶⁷ e Centros de Socioeducação-Censes, ambos de responsabilidade da SEDS.

TEMA I: Fundo para a Infância e Adolescência do Paraná- FIA. Relaciona as deliberações

- A) Programa Crescer em Família: edital com procedimentos, alterações nos editais e análise dos processos para aprovação dos convênios.
- B) Reserva de recursos e liberação de recursos para continuidade de programas de proteção especial em andamento.
- C) Liberação de recursos e aprovação de aditivo de convênios para obras, reformas e compra de equipamentos.
- D) Orçamento: previsão orçamentária, alterações e remanejamento de saldo de recursos.
- E) Liberação e reserva de recursos para promoção de capacitação, de eventos e cursos de formação, e material de divulgação dos direitos da criança e do adolescente.
- F) Outros (Habilitação de entidades, alteração em editais de programas, aprovação de documentação apresentada por conveniados)

⁶⁶ Descrito pela SEDS como: “**Crescer em Família** - tem por finalidade a preservação do direito fundamental de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária e ao acolhimento de qualidade. O Programa envolve modalidades distintas e complementares: como o **Acolhimento Familiar**, que tem por objetivo mobilizar famílias voluntárias que possam tornar-se guardiãs de crianças e adolescentes em situação de risco, por períodos curtos, sendo uma alternativa ao acolhimento institucional; E o **Aprimoramento do Acolhimento Institucional** que, por outro lado, propõe a reflexão e o desenvolvimento de novas praxes nas entidades de acolhimento existentes, assegurando aos acolhidos a provisoriedade da medida, a celeridade dos procedimentos e a garantia do tratamento individualizado, além da preservação dos vínculos familiares e comunitários.” Disponível em <http://www.familia.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=473> Acesso março de 2012.

Trata-se de uma política ainda bastante assistencialista, pois não é tratada como política de Estado, com continuidade e estrutura própria. De um lado as associações da sociedade civil precisam do recurso para continuar trabalhando, de outro é o Estado quem precisa das entidades para que eles cumpram um serviço que ele não dá conta de fazer.

⁶⁷ Centros de Juventude são espaços destinados ao “*desenvolvimento integral de adolescentes e jovens, especialmente entre 12 e 18 anos, através da prática de esportes, atividades artísticas e culturais. O projeto é baseado em três pilares: cidadania, convivência e formação – pessoal, profissional e política. [...]A implantação do programa foi aprovada pelo Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (Cedca/PR), através da deliberação nº 04/2009. O investimento total no programa chega a R\$ 60 milhões provenientes do Tesouro Estadual através do Fundo Estadual para a Infância e Adolescência (FIA/PR).*”

Disponível em <http://www.familia.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=430> Acesso, março 2012.

O segundo tema abrange os projetos de políticas públicas financiados por convênios ou doações dirigidas. Envolve **16** deliberações que tratam da aprovação de prestação de contas, de relatórios de atividades ou de planos de ação de organizações não-governamentais que elaboram projetos a serem financiados por doações oriundas da dedução de imposto de renda via Banco de Projetos⁶⁸, ou via termo de convênio da Petrobrás. A Petrobrás realiza convênios com diversos CMDCA's e CEDCA's do Brasil⁶⁹, e apesar de a verba repassada ser depositada no FIA, por ser destinada a execução de projetos selecionados pelo Cedca/PR, consideramos agrupá-las neste segundo tema.

TEMA II: Convênios e doações dirigidas para execução de projetos

- G) Convênios PETROBRÁS: aprovação de projeto, de renovação, de aplicação de recursos e de prestação de contas (beneficiários são entidades da sociedade civil).
- H) Banco de Projetos - doação de IR vinculada: aprovação de projeto e plano de aplicação para ser financiado por doação dirigida do Banco de Projetos.

Finalmente, em terceiro lugar agrupamos as deliberações que não tratam de financiamento de programas de governo ou projetos de políticas públicas, grupo que reuniu **9** deliberações. Em relação ao próximo ano, deliberou-se pela organização da VIII Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente⁷⁰, aprovaram-se o calendário de reuniões das plenárias e o Plano de Ação para Elaboração da Lei Orçamentária anual 2012 e foram convocadas as eleições das entidades da sociedade civil para o biênio 2012-2013.

TEMA III: Assuntos extra-financeiros

- I) Eleições das entidades da sociedade civil para o biênio 2012-2013: edital de convocação, formação de comissão eleitoral, prazos e procedimentos
- J) VIII Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
- K) Outros (calendário de reuniões, formação de comissão, aprovação de projeto, participação em eventos...)

⁶⁸ Sobre Banco de Projetos ver capítulo 4. No quarto capítulo analisamos a alteração na Deliberação 15-2008 do Cedca/PR, pela Deliberação 54/2011, a qual incluiu a possibilidade de entes governamentais apresentarem projetos para financiamento por doação dirigida de IR. Assim, a partir de 2012 projetos de ente governamental também poderão constar deste tema: Convênios e Doações Dirigidas.

⁶⁹ Sobre os convênios firmados pela Petrobras e valores, acessar:

<http://www.petrobras.com.br/pt/noticias/repassamos-r-23-5-milhoes-aos-fundos-da-infancia-e-adolescencia-em-todo-o-pais/>

⁷⁰ Sobre a VIII Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente:

http://www.Cedca.pr.gov.br/arquivos/File/VIII_Conferencia_dos_Direitos_das_Criancas_e_do_Adolescente/Regulamento_VIII_Conferencia_DCA_11_10_2011.pdf

É importante observarmos que toda vez que o Cedca/PR aprovar recursos, e destiná-los em valores específicos, o fará através do FIA, já que o conselho tem competência para deliberar recursos desse fundo ao qual ele é o responsável. O Cedca/PR não tem competência para deliberar valores provenientes do orçamento público, que pertence às secretarias estaduais do Poder Executivo. Nesse quesito, sua competência se restringe à aprovação de programas e projetos de políticas públicas que irão utilizar recursos do governo, isto é, pode formular a política de promoção, proteção e defesa à criança e adolescente e decidir sobre as prioridades de atuação governamental, mas não pode destinar o montante de recursos que será utilizado em tais políticas e nem de onde o recurso provirá (item 2.2.2 deste trabalho detalha as competências do Cedca/PR). Chama a atenção, todavia, o fato de que em 2011 houve apenas duas deliberações sobre projetos governamentais (não financiados pelo FIA e não provenientes de convênios da Petrobrás), que estão listadas no tema III, item K, da tabela a seguir.

TABELA 4
Deliberações do Cedca/PR em 2011

FIA: 40 deliberações (equivalente a 61,53%)	Qtd:
A Programa Crescer em Família: edital com procedimentos, alterações nos editais e análise dos processos para aprovação dos convênios: 9 deliberações	9
Deliberação Nº 009/2011 Programa Crescer em Família.	
Deliberação Nº 018/2011 Programa Crescer em Família.	
Deliberação Nº 021/2011 Programa Crescer em Família Anexo I Relação de serviços aptos à 2ª fase da Deliberação 009/2011.	
Deliberação Nº 023 /2011 Programa Crescer em Família Anexo1	
Deliberação Nº 024 /2011 Programa Crescer em Família	
Deliberação Nº 27 /2011 - Cedca/PR Programa Crescer em Família	
Deliberação Nº 28 /2011 - Cedca/PR Programa Crescer em Família ANEXO I Processos aptos 1ª Fase	
Deliberação Nº 042/2011 Programa Crescer em Família	
Deliberação Nº 046/2011 Pela alteração do artigo 4º da Deliberação nº 18/2011.	
B Reserva de recursos e liberação de recursos para continuidade de programas de proteção especial em andamento.	7
Deliberação Nº 019/2011 Continuidade Projeto “Afeto que Transforma” da Entidade Social Recriar - Família e Adoção.	
Deliberação Nº 022/2011 Prorrogação de prazo e movimentação de crédito orçamentário para o projeto da Escola de Saúde Pública do Estado do Paraná	
Deliberação Nº 30/2011 Considerando a Deliberação nº 09/2010 que destinou recursos orçamentários para o Programa de Proteção à Criança e ao Adolescente Ameaçado de Morte - PPCAAM ;	
Deliberação Nº 31/2011 Considerando a Deliberação nº 09/2010 que destinou recursos orçamentários para execução do Plano Estadual de Enfrentamento às Violências Contra Crianças e Adolescentes;	

Deliberação Nº 049/2011 Pela reserva de recursos para o Programa Liberdade Cidadã.	
Deliberação Nº 052/2011 Pela continuidade do programa "Liberdade-Cidadã" - medidas socioeducativas em meio aberto	
Deliberação Nº 047/2011 Pela aprovação da continuidade do projeto "Elos da Adoção".	
C Liberação de recursos e aprovação de aditivo de convênios para obras, reformas e compra de equipamentos	9
Deliberação Nº 01/2011 Reserva recursos para complementar os custos de construção e aquisição de equipamentos para os Centros da Juventude já deliberados	
Deliberação Nº 02/2011 Transfere equipamentos adquiridos com recursos do programa atitude para os Centros de Socioeducação Censes	
Deliberação Nº 05/2011 Transporte para os conselheiros tutelares do Estado do Paraná	
Deliberação Nº 013/2011 Liberação de recursos para conclusão do NUCRIA/SICRIDE.	
Deliberação Nº 016/2011 Liberação de recursos para projeto de implantação de NUCRIA nas cidades de Paranaçuá, Ponta Grossa e Londrina.	
Deliberação Nº 026 /2011 - Cedca/PR Complementação de recursos para a Semi Liberdade de Toledo	
Deliberação Nº 35/2011 Pela reserva de recursos para aditivos dos convênios dos Centros da Juventude.	
Deliberação Nº 37/2011 Considerando a Deliberação nº 09/2010 que destinou recursos orçamentários para Qualificação do Socioeducativo;	
Deliberação Nº 050/2011 Pela aprovação de recursos para o aditivo ao contrato para Construção do CENSE de São José dos Pinhais.	
D Orçamento: previsão orçamentária, alterações e remanejamento de saldo de recursos.	4
Deliberação Nº 03/2011 Alteração da previsão orçamentária 2011	
Deliberação Nº 04/2011 Remanejamento de saldo de recursos do programa Atitude	
Deliberação Nº 36/2011 Pela aprovação do Plano de Ação para Elaboração da lei Orçamentária anual 2012, constante no ANEXO I	
Deliberação Nº 058/2011 Pela aprovação do Plano de Ação para execução do Superávit 2011	
E Liberação e reserva de recursos para promoção de capacitação, de eventos e cursos de formação, e material de divulgação dos direitos da criança e do adolescente.	8
Deliberação Nº 32/2011 Considerando a Deliberação nº 09/2010 que destinou recursos orçamentários para Capacitação dos Atores do Sistema de Garantias de Direitos;	
Deliberação Nº 33/2011 Considerando a Deliberação nº 09/2010 que destinou recursos orçamentários para o execução do Plano Estadual de Enfrentamento às Violências Contra Crianças e Adolescentes;	
Deliberação Nº 34/2011 Considerando a Deliberação nº 09/2010 que destinou recursos orçamentários para publicações;	
Deliberação Nº 043/2011 Pela destinação de recursos ao evento "Mobilização Paranaense para Promoção da Saúde Mental: Implementação da Política Estadual sobre Drogas"	
Deliberação Nº 048/2011 Pela aprovação do projeto de capacitação do SIPIA WEB.	
Deliberação Nº 056/2011 Pela aprovação do projeto do Comando de Policiamento Escolar Comunitário	
Deliberação Nº 057/2011 Pela reserva de recursos para Capacitação do Crescer em Família e Liberdade Assistida	
Deliberação Nº 025 /2011 - Cedca/PR Projeto Seminário Realidade Infante Juvenil II	
F Outros (Habilitação de entidades, alteração em editais de programas, aprovação de documentação apresentada por conveniados)	3
Deliberação Nº 061/2011 Pela aprovação da listagem de municípios e entidades, considerados habilitados para Fase II do Programa Liberdade Cidadã	
Deliberação nº 064/2011 Alteração da Deliberação no 06/2010	

Deliberação Nº 051/2011 Pela alteração Anexo III – Planilha Detalhada da Deliberação no 05/2010 e a Deliberação no 08/2010.

Convênios e doações dirigidas: 16 deliberações (equivalente a 24,61%)	Qtda.
G Convênios PETROBRÁS: aprovação de projeto, de renovação, de aplicação de recursos e de prestação de contas (beneficiários são entidades da sociedade civil).	11
Deliberação Nº 06/2011 Projeto e plano de aplicação da Ciranda - Central de notícias dos direitos da infância e adolescência	
Deliberação Nº 07/2011 Prestação de contas e relatório de atividades do grupo SOMA-Somando Amor pela Infância e Adolescência	
Deliberação Nº 010/2011 Relatório de atividades projeto Biblioteca Interativa.	
Deliberação Nº 011/2011 Relatório de atividades projeto Infância na Mídia.	
Deliberação Nº 012/2011 Relatório de atividades projeto Sociabilização Infantil.	
Deliberação Nº 014/2011 Renovação do Convênio Petrobrás.	
Deliberação Nº 015/2011 Plano de aplicação da escola de desenvolvimento humano Casa do Camino - EDHUCCA.	
Deliberação Nº 38/2011 Pela aprovação do 4º Relatório de Atividades do Projeto “Biblioteca Interativa”, da ABEC – Associação Brasileira de Educação e Cultura	
Deliberação Nº 39/2011 Considerando o Termo de Convênio nº 6000.0063695.10.4 entre a Petrobrás S.A, o Governo do Estado do Paraná e o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente;	
Deliberação Nº 062/2011 Pela aprovação do Relatório de Atividades do Projeto “Casa do Dodo”, referente ao período de 30/07/2010 à 30/10/2011 do GRUPO SOMA – Somando Amor pela Infância e Adolescência.	
Deliberação nº 065/2011 Renovação Convênio Petrobrás	
H Banco de Projetos - doação de IR vinculada: aprovação de projeto e plano de aplicação para ser financiado por doação dirigida do Banco de Projetos.	5
Deliberação Nº 20/2011 Aprovação do projeto “Pediatria: Cirurgia Pediátrica” da Associação dos Amigos do Hospital de Clínicas - AAHC	
Deliberação Nº 044/2011 Pela aprovação do plano de aplicação do projeto "Avanços em Tratamento de Saúde – pelo Direito à Vida”	
Deliberação Nº 045/2011 Pela aprovação e inclusão de projetos no Banco de Projetos do FIA.	
Deliberação Nº 054/2011 Alteração da deliberação nº 015/2008 - “Banco de Projetos”.	
Deliberação Nº 055/2011 Pela aprovação do projeto da Coordenação de Medidas Socioeducativas	

Assuntos extra-financeiros: 9 deliberações (equivalente a 13,84%)	Qtda.
I Eleições das entidades da sociedade civil para o biênio 2012-2013: edital de convocação, formação de comissão eleitoral, prazos e procedimentos ⁷¹	3
Deliberação Nº 40/2011 Convoca eleições para os conselheiros representantes das entidades da sociedade civil organizada no CEDCA, da região do Ponta Grossa, mandato 2010/2011 e dá outras providências	
Deliberação Nº 059/2011 Dispõe sobre a composição da comissão eleitoral dos representantes da sociedade civil do CEDCA/PR	

⁷¹ Além das deliberações, sobre o tema Eleições foi publicada a seguinte resolução: **Resolução Nº 002/2011** Dispõe sobre a convocação da 8ª Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

Deliberação Nº 063/2011 Convoca eleições para os conselheiros da sociedade civil organizada, Biênio 2012-2013	
J VIII Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, 2012 ⁷² :	1
Deliberação Nº 29/2011 Composição da Comissão Organizadora da VIII Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente	
K Outros (calendário de reuniões, formação de comissão, aprovação de projeto, participação em eventos...) ⁷³	5
Deliberação Nº 08/2011 Fóruns de gestores e técnicos do Programa Atitude.	
Deliberação Nº 017/2011 Aprovação do projeto “Estou Aqui”.	
Deliberação Nº 041/2011 transferência do Sistema de Garantia de Direitos da criança e do adolescente para a SEJU.	
Deliberação Nº 053/2011 Pela aprovação do calendário de reuniões do CEDCA/PR para o ano de 2012.	
Deliberação Nº 060/2011 Pela formação da Comissão Temporária para elaboração de propostas, visando regulamentação do repasse de recursos do FIA/PR para os Fundos Municipais	

2.2.2.2. Fundo para a Infância e Adolescência – FIA/PR

Diante da exposição da competência do conselho, da divisão dos trabalhos em câmaras setoriais e do quadro geral de temática das deliberações de 2011, podemos considerar um fato: a centralidade do FIA/PR nas atividades institucionais do Cedca/PR. Fato que não diz respeito só a este conselho. A existência de fundo orçamentário vinculado ao repasse de recursos para o financiamento das políticas responde pela própria extensão e pulverização dos conselhos gestores de políticas públicas no Brasil já na década de 1990 (FARIA e RIBEIRO, 2010; CORTES, 2010). Nas três instâncias – federal, estadual, municipal – existem fundos criados para captar e aplicar recursos; na área da infância e adolescência, o volume arrecadado é destinado à execução das políticas, programas e ações voltadas para a política de atendimento estruturada pelo ECA. Uma das diretrizes da política de atendimento é a manutenção dos fundos pelos conselhos (art. 88, ECA).

⁷² Além das deliberações, sobre o tema VIII Conferência DCA/PR foi publicada a seguinte resolução: Resolução Nº 003/2011 Alteração da Resolução nº 002/2011 - 8ª Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, quanto à nova divisão dos Escritórios Regionais da SEDS.

⁷³ Além dessas deliberações de temas extra-financeiros foram publicadas outras duas resoluções em 2011: Resolução Conjunta SEDS/CEDCA Nº 001/2011 Dispõe sobre a criação e composição da Comissão para elaboração das diretrizes para o cofinanciamento dos Programas de Execução de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto – Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade. e Resolução Nº 004/2011 Dispõe sobre as diretrizes básicas para a prática esportiva tendo em vista o Direito Fundamental ao esporte e à formação/profissionalização de crianças e adolescentes atletas em conformidade com o ordenamento jurídico especial no Estado do Paraná.

No Estado do Paraná, o FIA/PR foi criado através do artigo 14 da Lei 10.014/92 (que deu nova redação à lei de criação do conselho) e foi posteriormente regulamentado pelo Decreto Estadual 3.963/94⁷⁴. É o Cedca/PR quem delibera sobre a aplicação dos recursos do fundo, mas a responsabilidade pela “operacionalização técnico-administrativa” (Dec 3.963/94, art. 2º), na forma da administração dos recursos, da formalização de convênios e do acompanhamento de projetos, é da secretaria executiva a que o conselho esteja vinculado, neste caso, a SEDS.

A receita do fundo é composta principalmente das seguintes fontes: dotação consignada anualmente no orçamento estadual; repasses financeiros da União (art. 261, ECA); doações de pessoas físicas e jurídicas; recursos advindos de convênios, acordos e contratos firmados entre o Estado e instituições privadas ou públicas⁷⁵. O dinheiro reservado no FIA é público, tanto na forma de doações advindas do IR, quanto nos repasses do Tesouro estadual. Mas, em virtude da competência dos conselhos de direitos decidirem sobre a aplicação dos valores dos FIAs, ficamos diante da situação – ainda nova – de que entes da sociedade civil estão decidindo sobre o destino do dinheiro público. E os valores são altos.

O FIA do Estado do Paraná é bastante rico quando comparado a outros fundos paranaenses. Conforme valores relacionados na Lei Orçamentária Anual do Estado do Paraná LOA/2012, o FIA/PR é o fundo (vinculado a conselhos gestores) com segundo maior volume de recursos para 2012, atrás somente do FUNSAÚDE:

⁷⁴ A publicação da legislação do CEDCA/PR no site do conselho, que remete ao site da Casa Civil, contém erros – não é a primeira vez, também há erros na Lei 9.579/91. Neste Decreto, entre o artigo 3º e 4º do anexo, consta um artigo 39, que trata da gerência do FIA pelo conselho. “Caberá ao Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente no exercício da gerência do Fundo: I. fixar as suas diretrizes operacionais; II. elaborar o Plano de Ação Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Plano de Aplicação de Recursos do FIA, o qual será submetido pelo Poder Executivo à apreciação do Poder Legislativo do Estado, por ocasião da elaboração de proposta orçamentária do Estado; III. acompanhar e avaliar a execução, desempenho e resultados financeiros; IV. solicitar, a qualquer tempo e a seu critério, as informações necessárias ao acompanhamento, ao controle e a avaliação das atividades a cargo do Fundo; V. avaliar e aprovar os balancetes mensais e o balanço anual; VI. fiscalizar a aplicação dos recursos, requisitando auditoria do Poder Executivo se necessário; VII. publicar em periódico de expressiva circulação do Estado e afixar em locais de fácil acesso à comunidade, as deliberações do Conselho referentes à administração do Fundo”

⁷⁵ O art. 5 Dec 3.963/94 expõe outras fontes de receitas além dessas.

Quadro 1: Reserva dos Fundos Estaduais na LOA/2012

Fundo Estadual de Saúde do Paraná FUNSAÚDE	R\$ 2.830.420.670,00
Fundo Estadual da Infância e Adolescência FIA/PR	R\$ 65.930.540,00
Fundo Estadual de Assistência Social FEAS/PR	R\$ 24.825.000,00
Fundo Estadual de Recursos Hídricos FRHI/PR	R\$ 13.529.780,00
Fundo Estadual do Meio Ambiente FEMA/PR	R\$ 6.017.000,00
Fundo Penitenciário FUNPEN	R\$ 1.489.500,00
Fundo Estadual da Defesa do Consumidor FECON	R\$ 500.000,00

Fonte: LOA/PR 2012 - aprovada em 28.11.11. Vide Projeto de Lei 787/2011 da ALEP

Em 2011 o FIA/PR dispunha de 59 milhões de reais (R\$ 59.593.181,00, segundo a LOA 2011) para execução de políticas públicas dos direitos da criança e do adolescente, em conformidade com o “*Plano de Ação para a elaboração da lei orçamentária anual de 2011*” (Anexo 1A). As deliberações financeiras do ano subsequente respondem ao planejamento orçamentário realizado no ano anterior. Está assim colocado pela própria deliberação de aprovação do Plano (Deliberação 09/2010): “*Serão elaboradas deliberações específicas para cada programa e ação as quais estabelecerão o detalhamento dos destinatários, os critérios, cronograma, bem como outras informações que se fizerem necessárias*” (art. 1º).

Para responder à pergunta “Quem decide o destino do dinheiro?”, devemos olhar para as discussões do Plano de Ação, mais do que para o momento de aprovação dos programas. Este é um processo de difícil compreensão, pois exige que a atenção do conselho se volte para o planejamento e a discussão prévia⁷⁶. Na LOA 2011, por exemplo, foram previstos seis milhões de reais para serem gastos com obras e construção (LOA, 2011: 419-420), sendo que deles dois milhões eram destinados especificamente a NUCRIAs. Na ata de outubro de 2010, quando o Plano foi aprovado, está registrado que uma conselheira não-governamental pediu “*atenção ao assunto com relação ao fato de o FIA financiar ou não as construções*”. Não se tem registrado se a discussão foi ou não à frente, mas ao final o plano foi aprovado com a destinação do recurso em dois milhões:

A Conselheira Jaqueline pediu aos Conselheiros atenção ao assunto com relação ao fato de o FIA financiar ou não as construções. [...] A Conselheira Thelma sugeriu que fosse inserida uma outra linha para um programa de atendimento à crianças e adolescentes vítimas de violência. Defendeu a utilização de recursos do FIA para os NUCRIA's e não para os CRAS e CREAS, já que os problemas de segurança pública são grandes. A

⁷⁶ A análise da origem das propostas orçamentárias, como a destinação dos recursos e a definição da políticas públicas que receberam investimento, é bastante extensa, o que demandaria um estudo que esta dissertação não comporta.

Conselheira Zelinda acrescentou que os NUCRIA's são específicos para crianças e adolescentes, enquanto os CRAS e CREAS atendem a todos. O Conselheiro Aramis sugeriu o investimento de um recurso de R\$ 2 milhões em NUCRIA'S. (Cedca/PR, Plenária outubro-2010: 8)

Os conselheiros se deparam nas plenárias do conselho com uma pauta deliberativa extensa, composta por muitos processos de financiamento FIA para serem analisados – a exemplo dos processos do programa Crescer em Família (como ocorreu em 2011). No meio disso, o planejamento orçamentário, elaborado pela secretaria (SECJ em 2010, SEDS em 2011) é analisado pelos conselheiros em uma ou duas plenárias, no máximo. A impressão que se tem é de que a dinâmica do Cedca/PR fica presa a um *apagar de incêndios*. Ao final de 2011 o Cedca/PR deliberou sobre o destino de 25 milhões de reais provenientes de *superávit* financeiro daquele ano; isto é, o conselho reservou recursos através do Plano, mas não conseguiu deliberá-los na mesma proporção (Deliberação 58/2011).

Se analisarmos o ano de 2011, que prevê o plano para 2012, veremos que muito pouco tempo foi investido na decisão de orçamento. A porta de entrada para uma possível falta de ingerência do conselho pode ser vista através da ausência de discussão mais aprofundada dos planos de ação orçamentários. A questão é de saber o quanto que os conselheiros conseguem parar as demandas mensais de projetos, propostas e afins, para planejar os anos futuros, para prever o gasto do dinheiro público. Não obstante isso, é preciso dizer que as intervenções de conselheiros nas plenárias sobre a necessidade de se analisar e discutir o orçamento vêm crescendo no Cedca/PR.

Na plenária de maio de 2011 os conselheiros discutiram a participação do conselho no orçamento público estadual. O representante do Ministério Público, Dr. Murillo Digiácomo, começou o debate dizendo que o Cedca/PR deveria aperfeiçoar *“seus mecanismos de comunicação entre os conselheiros e entre a sociedade, quando se fala na participação do conselho no orçamento público estadual”* (ATA maio 2011: 6). Na sequência, alguns conselheiros se manifestaram no mesmo sentido, como vemos da fala do conselheiro não-governamental Luciano Rosa: *“a Sra. Elisabeth da SEPL esteve aqui e deu uma aula sobre o orçamento, como propor ao governo destinar milhões para criança e adolescente dividido na educação, no lazer, precisamos ter conhecimento a respeito do assunto, das*

amarras, para propor algo que seja exeqüível e não algo somente pra dizer que o Conselho fez e elaborou” (ATA maio 2011; 6).

Sobre o tema, o conselho publicou a Resolução 254 de 22 de dezembro de 2010, dispondo sobre o Orçamento Criança e Adolescente, com critérios para que a destinação de recursos voltados à efetivação da política de atendimento à criança e ao adolescente fosse expressa de forma clara e transparente no orçamento público das diferentes secretarias estaduais.

Apenas excepcionalmente o FIA pode custear projetos de assistência social para crianças e adolescentes que delas necessitem – e deve fazê-lo em caráter supletivo. Apesar de o princípio da *prioridade absoluta* e a *política de atendimento* à criança e adolescente estruturadas no ECA terem como linhas de ação a execução de quatro tipos diferentes de políticas – sociais básicas, assistência social, proteção especial e garantia de direitos⁷⁷ – os programas a serem financiados pelo FIA são somente os que se destinam à proteção especial da criança e do adolescente (art. 1º, par. único, Dec 3.963/94). No que tange às políticas sociais básicas, elas devem ser financiadas pelos orçamentos das secretarias estaduais encarregadas da execução da política pública, como saúde, educação, segurança pública, esporte e cultura⁷⁸ (CAOPCA, 2011).

O volume de dinheiro do fundo faz com que o próprio Cedca/PR ganhe centralidade na dinâmica da execução de políticas públicas de direitos da criança e do adolescente. Não porque políticas intersetoriais são formuladas pelo conselho, mas porque os recursos do FIA acabam por financiar ações de outras secretarias que tentam encaixar seus projetos no rol de competências do fundo. A tensão em relação ao FIA está presente em vários momentos do conselho. Em 2011, por exemplo, no momento de deliberação sobre o Plano de Ação para 2012 foi discutida a pertinência de utilização de recursos do fundo para construção e realização de obras nos espaços destinados ao tratamento de crianças e adolescentes expostos à

⁷⁷ Conforme exposto no primeiro item deste capítulo.

⁷⁸ Sobre o tema já se manifestou o Tribunal de Contas do Estado do Paraná na Instrução Normativa 36/2009. Esta instrução estabelece procedimentos para o atendimento, em sede de execução orçamentária, do efetivo cumprimento do princípio constitucional da absoluta prioridade à criança e ao adolescente, no âmbito das políticas públicas municipais e dispõe de outras instruções pertinentes. Em referência às leis orçamentárias dos municípios, diz a instrução: “Art. 1º - § 2º A responsabilidade de preferencialização considera os recursos de natureza vinculante legal investidos pelos órgãos e unidades setoriais, como a saúde e a educação, e também as receitas sem vinculação específica, tais como as da assistência social, cultura, esporte e lazer, do trabalho e da justiça, do meio ambiente, e outras afins.”

drogadição. Ainda assim, 2 milhões de reais foram aprovados na forma de aditivos para cobrir a continuidade de obras aprovadas anteriormente pelo conselho.

O FIA não é um banco social e sim um recurso vinculado a políticas específicas⁷⁹. Esta característica do FIA pode ser um dos motivos da inversão na prática do paradigma da *prioridade absoluta*. Pelo fato de o FIA reunir recursos para execução de políticas públicas de proteção especial, a concentração das deliberações se dá em torno dessas políticas. Pois, na verdade, o princípio em si prevê a prioridade na garantia de um conjunto mais amplo de direitos, como vida, saúde, alimentação, educação, esporte, lazer, profissionalização, cultura, dignidade, respeito, além dos direitos à liberdade e convivência familiar e comunitária (ECA, art. 4º).

A garantia de prioridade da realização dos direitos da criança e adolescente compreende a “*destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude*” (ECA, art. 4º, parágrafo único, d). No entanto, na prática o orçamento prioritário fica em segundo plano em relação às deliberações dos projetos que são executados com os recursos do FIA. Independentemente da importância das políticas de proteção especial (previstas no art. 87, ECA⁸⁰) no contexto de desigualdade social brasileira e de altos números de violência contra a infância e adolescência, o fato que podemos constatar é que as outras políticas acabam ficando pulverizadas e fragmentadas em diversas secretarias.

Não há um programa de Estado consistente e intersetorial na secretaria a que o Cedca/PR se encontra vinculado hoje que dê conta da execução integrada das políticas sociais básicas voltadas à criança e ao adolescente. Ou seja, não

⁷⁹ “O financiamento através do FIA Estadual tem caráter complementar de apoio à adequação dos serviços de acolhimento às Orientações Técnicas (CONANDA/CNAS), e não de manutenção continuada”. (Deliberação 09-2011)

⁸⁰ Art. 87. São linhas de ação da política de atendimento:

[...]

III - serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;

IV - serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos;

V - proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

VI - políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes;

VII - campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção, especificamente inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes, com necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos.

existe hoje um programa de Estado intersetorial, deliberado no Cedca/PR e executado pela SEDS, que dê prioridade absoluta à garantia dos direitos à saúde, educação, cultura, esporte, entre outros. As políticas básicas estão nas secretarias setoriais. Para o ano de 2012, conforme “*Plano de Ação para a elaboração da lei orçamentária anual de 2012*”, objeto da Deliberação 36/2011 do Cedca/PR, estava em votação a programação de financiamento de projetos para 2012 no montante de: 51 milhões de reais advindos do tesouro estadual e mais 14 milhões de reais provenientes de doações deduzidas do imposto de renda, totalizando a previsão de receita do FIA/PR 2012 em 65 milhões de reais. As ações a serem executadas em 2012 tratam – como visto – da política de proteção especial financiada pelo fundo (anexo 1B).

A proposta de ações a serem financiadas em 2012 deliberadas pelo Cedca/PR no Plano de Ação foram conservadas no texto da LOA/PR⁸¹. Sempre existe a possibilidade de alteração pelo legislativo estadual. Por estarem os conselhos inseridos na estrutura administrativa do poder executivo, assim como a proposta orçamentária das secretarias estaduais, o Plano de Ação do conselho passa pela aprovação da Assembleia Legislativa do Paraná – ALEP. Essa dinâmica, não obstante já ser habitual entre Poder Executivo e Poder Legislativo, quando aplicada aos conselhos provoca a compreensão de que os conselhos estejam atuando em funções concorrentes com o legislativo e o próprio:

“Os conselhos, consagrados na Constituição, contam com atribuições orçamentárias para financiar projetos e implementar suas próprias decisões; no entanto, na estrutura federativa compete aos executivos federal, estaduais e municipais, bem como ao Congresso, às Assembleias legislativas e às Câmaras de Vereadores, sancionar as peças orçamentárias anuais. Assim, as inovações institucionais participativas e sua regulamentação instituíram princípios e funções concorrentes de representação política, suscitando conflitos quando - como acontece com frequência e largueza - as propostas dos conselhos são modificadas pelos poderes executivo e legislativo (GURZA-LAVALLE, HOUTZAGER, CASTELLO, 2006: 26)

Essa visão contribui para que se qualifiquem os conselhos como instituições ambíguas. Entretanto, apesar da possibilidade de conflito na modificação de

⁸¹ Analisando os decretos estaduais relacionados ao Cedca/PR dos últimos anos, vimos que em vários anos existem decretos com o assunto “troca de modalidade de aplicação de despesa”. No Decreto 1.832/2011, por exemplo, 1 milhão de reais da natureza de despesa 44404200 (Transferências a Municípios – Fundo a Fundo) é trocada para a modalidade 44504200 (Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos).

proposta orçamentária dos conselhos, é de se perceber que essas funções são concorrentes também entre os poderes executivo e legislativo – ou seja, não é particularidade dos conselhos, mas sim da dinâmica orçamentária.

Voltando ao tema das deliberações do conselho em 2011, vê-se que as questões mais deliberadas foram justamente aquelas sobre programas relacionados às políticas de proteção especial e financiadas com recursos do fundo – recurso do tesouro estadual (na forma de dotação orçamentária) ou doações e convênios. À vista disso, através da leitura da legislação do FIA entendemos de onde vêm os recursos e para onde vão os recursos deliberados pelo Cedca/PR – eis outra razão da centralidade do FIA para as atividades do conselho.

Note-se que os recursos do fundo são direcionados aos entes que efetivam a política de atendimento de proteção especial à criança e ao adolescente. De um lado os recursos são destinados ao Estado através da secretaria estadual responsável pela execução direta dos programas de governo voltados à infância e adolescência. De outro se tem o repasse financeiro a municípios e organizações não-governamentais na modalidade de cofinanciamento de ações e programas deliberados pelo Cedca/PR. Há ainda o apoio financeiro oriundo de recursos de doações “*específicas-vinculadas*” (Deliberação 15/2008) a projetos aprovados através do Banco de Projetos – modalidade que será analisada no quarto capítulo⁸².

As entidades não-governamentais que atuam na rede de proteção à criança e ao adolescente em risco de violação de direitos e os municípios paranaenses são grandes interessados nas deliberações do Cedca/PR. Exemplificando. A partir de deliberação do conselho abrindo a chamada de convênio para execução de programa de governo voltado à infância e adolescência, abre-se prazo para que os interessados apresentem plano de ação⁸³.

Consequentemente, a câmara setorial FIA é aquela com maior atividade no conselho, pois o processo de habilitação dos municípios e organizações não-

⁸² O Banco de Projetos sofreu alterações significativas em 2011. Até outubro deste ano, apenas entidades não-governamentais poderiam apresentar projetos para financiamento. A partir de Deliberação aprovada na Plenária de 18 de novembro de 2011 – não disponível no site até a data desta pesquisa – também entes governamentais poderão apresentar projetos na modalidade de doações dirigidas.

⁸³ Hoje no Estado do Paraná, podemos citar 3 programas governamentais voltados à proteção da criança e adolescente, gerenciados pela SEDS: Programa Atitude, Programa Liberdade Cidadã e Programa Crescer em Família – todos descritos no site da SEDS: www.familia.pr.gov.br

governamentais que pretendem executar políticas de proteção especial de programas cofinanciados pelo Cedca/PR é analisado por essa câmara. Para dar um exemplo, ao selecionarmos as pautas de julho, agosto, setembro, outubro e novembro de 2011, constatamos que nesse período a câmara FIA pautou 117 protocolos⁸⁴, enquanto que as câmaras de políticas básicas, de garantia de direitos, de orçamento e de capacitação pautaram, respectivamente, 15, 58, 15 e 23 protocolos.

Nas plenárias, ficou bastante evidente que a análise dos processos da câmara FIA demora muito mais tempo do que as demais. Não apenas pelo número de itens, mas também pelo fato de surgirem discussões correlatas às políticas públicas que podem ser financiadas pelo fundo estadual para a infância e adolescência. Na plenária de 19 de agosto de 2011, o relato da câmara de políticas básicas durou trinta minutos, o de garantia de direitos teve duração de 1h20. As câmaras de orçamento e capacitação não chegaram a ser deliberadas, pois a plenária se estendeu além do horário⁸⁵. De outro lado, do início do relato à sua conclusão, a câmara FIA demorou 3h40 (anotações de campo).

A centralidade do FIA pode ser percebida tanto por fatos mais objetivos, como o número de processos analisados todo mês e o tempo da pauta FIA nas plenárias, como também pelo mesmo fato – não numérico – mas qualitativo: se pensarmos nas quatro áreas de políticas de atendimento organizadas no ECA, veremos que as deliberações do conselho se concentram nas políticas de proteção especial. As políticas sociais básicas – dos direitos ao esporte, lazer, cultura, educação, saúde – têm que ser executadas com recursos do orçamento das respectivas secretarias estaduais e, por isso, não são pautadas no Cedca/PR para análise. Os temas que são deliberados no conselho giram em torno dos programas e ações financiados pelo fundo FIA. Outras políticas de atendimento, como as vinculadas às câmaras setoriais de políticas básicas e garantia de direitos aparecem

⁸⁴ A expressão “protocolo” aqui é usada no sentido geral para indicar todas as manifestações que dependem de análise do conselho, como processos de habilitação para cofinanciamento, ofícios que demandam respostas, solicitação de análise feita por conselheiros, informes da câmara. A contagem feita seguiu aquela descrita nas próprias pautas.

⁸⁵ Na ata do mês de outubro, consta reclamação por escrito da conselheira não-governamental Jimena de que a câmara de orçamento não conseguiu fazer seu relato tanto em setembro como outubro por falta de tempo (Ata da Assembleia Ordinária de 20.10.11). Isso apontaria a prioridade que se dá aos assuntos da câmara FIA, mesmo em detrimento da câmara de orçamento.

ao conselho na forma de consulta, pedido de orientação, solicitação de parecer – em que o retorno do conselho não é deliberativo, mas consultivo.

O desenho institucional do Cedca/PR é marcado pela existência do FIA/PR, que por sua vez prioriza o financiamento da política de proteção especial à criança e adolescente em detrimento das outras políticas de atendimento do sistema de garantia de direitos do ECA. No entanto, o Cedca/PR não foi instituído para deliberar somente sobre a política de proteção especial; ele é um “*órgão consultivo, deliberativo e controlador das ações de atendimento a Infância e a Juventude*” (Lei 9.579/91, art. 2º).

O FIA concorre para que o Cedca/PR tenha as características deliberativas que apresenta hoje. Ainda podemos pensar na possibilidade de a importância do FIA no conselho ter influenciado as mudanças no próprio desenho institucional do Cedca/PR na questão das alterações na forma da convocação das entidades da sociedade civil, na medida em que as atividades do conselho acabam se concentrando na política de proteção especial.

Podemos olhar para o Cedca/PR como uma *configuração social* diversa daquela idealizada pela legislação. A centralidade ocupada pelo FIA hoje altera o significado atribuído ao Cedca quando de sua criação no ECA – pelo menos no significado da conquista do espaço da criança e adolescente como sujeitos de direitos em sua totalidade através do *princípio da absoluta prioridade*, e não apenas objeto de políticas de proteção. Inserido numa sociedade dinâmica, o conselho pode ser entendido como uma rede de interdependência entre os membros que o formam e a realidade em que estão incluídos; como uma *configuração social*, “*uma estrutura de pessoas mutuamente orientadas e dependentes*” (ELIAS, 1990: 249).

2.2.3. Genealogia da política dos direitos da criança e do adolescente no Paraná nos vinte anos do Cedca/PR

Tivemos por intenção reconstruir o histórico político-institucional do Cedca/PR, com os dados que estão acessíveis ao público em geral, a fim de – ao entendê-lo como uma instituição em mudança – perceber o processo de

institucionalização do conselho em paralelo à alternância do governo estadual⁸⁶. A leitura de fundo é a noção de projetos políticos (Dagnino *et al*: 2006), a qual nos ajuda a compreender que, no seu tempo de existência, o conselho sofreu mudanças em paralelo às transformações ocorridas nas esferas da sociedade política e civil, que se encontram inter-relacionadas:

A noção de projeto carrega consigo, portanto, a afirmação da política como um terreno que é também estruturado por escolhas, expressas nas ações dos sujeitos, orientados por um conjunto de representações, valores, crenças e interesses. Escolhas que estabelecem relações conflitivas, tanto em relação a outras escolhas como com respeito a condições estruturais, a recursos e a oportunidades, que circundam e qualificam sua implementação. (DAGNINO *et al*: 2006: 38)

Assim, diante da noção de projetos políticos, entendemos que as alterações de vínculo institucional do conselho introduzem novos elementos, não apenas de estratégia política, mas de significado cultural. A mudança de secretarias estaduais a que o Cedca/PR se vincula ao longo dos anos mostra uma alteração de projeto político do governo em relação ao lugar do conselho na estrutura do Estado. E mais, como os projetos não são “*meramente concepções abstratas, mas estão incorporados em sujeitos e sua prática*” (DAGNINO *et al*: 2006: 39), percebemos a mudança do lugar que os sujeitos de direitos – criança e do adolescente – ocupam no panorama das políticas sociais.

Na linha do tempo, podemos ver essa tensão a cada alteração governamental. Primeiramente, em virtude da mudança de secretarias estaduais. E em segundo lugar, através de alterações nas regras institucionais do conselho. A questão que surge é a de identificar quem é o Cedca/PR, pois o conselho acaba se tornando uma instituição híbrida: está no governo, mas não é governamental; é permanente, mas é modificada a cada novo governo; tem autonomia, mas depende da estrutura do poder executivo⁸⁷. É apenas possível verificar a sua essência paritária nas reuniões plenárias e na composição do conselho, pois desde o local em

⁸⁶ Para tal, utilizamos como fonte de dados a leis e decretos estaduais pertinentes ao Cedca/PR, bem como as atas e deliberações publicadas pelo conselho.

⁸⁷ É importante ressaltar que neste usamos o termo “híbrido”, a exemplo da literatura, a fim de chamar a atenção para o fato de os conselhos serem instituições presentes na estrutura do Estado – do Poder Executivo – mas que tem composição paritária: “*formatos híbridos caracterizados pela presença de instituições com a participação da sociedade civil e de atores estatais nas áreas de assistência social, saúde, meio ambiente e políticas urbanas* (Coelho *et alii*, 2006; Abers e Keck, 2006)” (AVRITZER, 2007: 443).

que funciona, a equipe técnica que auxilia os conselheiros, a equipe da secretaria executiva, tudo o mais faz parte da secretaria de estado que acolhe o Cedca. Nesse sentido, o conselho parece ser um braço do executivo.

O Cedca/PR é instituído pela Lei 9.579, de 22 de março de 1991⁸⁸, no começo do primeiro mandato de Roberto Requião de Mello e Silva⁸⁹ como governador. A primeira reunião do conselho aconteceu mais de um ano depois, em 14.08.92⁹⁰, com a finalidade de realizar a eleição dos conselheiros não-governamentais. O CedcaA/PR começou a se reunir com continuidade no ano seguinte, a partir de 02 de fevereiro de 1993. Nessa época, as reuniões estão mais focadas em estabelecer as bases do conselho, como a elaboração do regimento interno, a separação dos trabalhos em câmaras setoriais e elaboração do regulamento para instituição do FIA.

O conselho é vinculado à Secretaria de Estado do Trabalho e da Ação Social SETA, e não há na estrutura governamental uma secretaria voltada especificamente para os direitos da infância e juventude. Na SETA a proteção integral à criança e ao adolescente está no espaço da prestação de serviços assistenciais, uma vez que a secretaria tinha por finalidade, além da temática do trabalho, *“a promoção e o incentivo ao desenvolvimento comunitário; a assistência e a proteção à maternidade, a infância, à velhice, aos socialmente desajustados e aos inválidos a prestação de serviços assistenciais, especialmente ao trabalhador, aos indigentes e aos menores carentes”* (art. 2º da Lei 9.619/91).

⁸⁸ Antes desta primeira assembleia ordinária, o texto original de instituição do conselho é modificado substancialmente pela Lei 10.014, de 29.06.92.

⁸⁹ De acordo com informações da “Galeria dos Governadores”, na página na internet da Casa Civil (www.casacivil.pr.gov.br), ROBERTO REQUIÃO DE MELLO E SILVA nasceu em 05 de março de 1941, em Curitiba. É filho do médico e ex-prefeito de Curitiba, Wallace Thadeu de Mello e Silva e de Lucy Requião de Mello e Silva. Formado em Direito pela Universidade Federal do Paraná e em Jornalismo pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná, cursou Urbanismo pela Fundação Getúlio Vargas. Foi Deputado Estadual (1983-85), Prefeito de Curitiba (1986-89), Secretário do Desenvolvimento Urbano do Estado do Paraná (1989-90), Governador do Estado do Paraná (1991-95), Senador da República (1995-2002), Governador do Paraná (2003-2006), reeleito Governador (2007-2010) e em 2010 foi eleito novamente Senador. Sua esposa, Maristela Quarenghi de Mello e Silva, é a única das três primeiras-damas do período de existência do Cedca/PR que não assumiu a secretaria relacionada aos direitos da criança e do adolescente. Maristela ocupou cargo na Governadoria (Decreto 1616/03) e posteriormente foi Secretária Especial do Museu Oscar Niemeyer (Decreto 3302/08).

⁹⁰ Os documentos do Cedca/PR anteriores a 2003 foram pesquisador no “arquivo morto” do conselho, localizado na SEDS. A partir de 2003 as atas e deliberações estão disponíveis para consulta no site do conselho.

Nos primeiros anos, o conselho era integrado paritariamente por 20 conselheiros; a parte governamental era composta por representantes das secretarias estaduais do Trabalho e Ação Social, Educação, Saúde, Segurança Pública, Cultura, Esporte e Turismo, Planejamento, além da Fundação de Ação Social do Paraná- FASPAR, da Casa Civil e das Universidades Públicas no Paraná; e como não governamentais eram eleitos dez representantes de entidades da sociedade civil organizada, “diretamente ligadas à defesa ou ao atendimento de crianças e adolescentes” (art. 2º).

Não se encontra registrada a eleição do presidente do conselho, mas pela leitura das atas se percebe que quem assumiu o cargo foi primeiramente o Dep. Durval do Amaral e na sequência Newton Sérgio Ribeiro Grein, ambos foram secretários da SETA. Nesse período inicial do Cedca/PR, o sistema de garantia de direitos do ECA estava ainda se estruturando, tanto que uma das câmaras setoriais permanentes era a de “Assessoramento aos Conselhos Municipais e Tutelares”.

Em 1995 começa o período de oito anos do governador Jaime Lerner⁹¹, que vai até o final de 2002, abrangendo três mandatos completos dos conselheiros – 1995-1997; 1997-1999; 1999-2001 – e parte de um quarto mandato – 2001-2003. O órgão responsável pelo conselho passa a ser a Secretaria de Estado da Criança e Assuntos da Família SECAF, com a primeira-dama, Fani Lerner⁹², na chefia da pasta, sendo que o Instituto de Ação Social do Paraná – IASP serve de estrutura administrativa para o conselho. As regras institucionais do CedcaA/PR ainda não

⁹¹ De acordo com informações da “Galeria dos Governadores”, na página na internet da Casa Civil (www.casacivil.pr.gov.br), Jaime Lerner, nasceu em Curitiba em 17 de dezembro de 1937, é arquiteto e planejador urbano, formado pela Universidade Federal do Paraná. Foi prefeito de Curitiba em três mandatos (1971/75, 1979/83 e 1989/92) e eleito governador do Estado do Paraná em 1994, reeleito em 1998. O imaginário de uma Curitiba desenvolvida e planejada está muito atrelado ao seu nome. Segundo a Casa Civil, “Lerner promoveu a maior transformação econômica e social da história do Estado. Em 1994, ganhou o Prêmio Criança e Paz do Unicef por seus projetos sociais”. Sua esposa, Fani Lerner, foi Presidente do Cedca/PR.

⁹² Fani Lerner nasceu em Curitiba, filha de imigrantes judeu-poloneses que vieram para o Brasil escapar do nazismo. Em 1989, quando Lerner era prefeito, assumiu a pasta de secretária municipal da Criança de Curitiba, e com a eleição de Lerner ao governo em 1995 exerceu o mesmo cargo no Estado do Paraná durante os oito anos seguintes. Foi, ainda, diretora do Provopar (Programa de Voluntariado do Paraná), uma ONG voltada à execução e ao apoio de “programas de natureza social através de ações de caráter emergencial, mediante políticas compensatórias e de caráter estrutural e apoio aos projetos de geração de renda” (www.provopar estadual.org.br). Depois do seu falecimento em 2009, o Instituto Jaime Lerner criou o prêmio Fani Lerner, o qual premia instituições que atuam com projetos de melhoria educacional, qualidade social e saúde infantil. “Fani Lerner foi a vencedora do Prêmio Kellogg’s para o Desenvolvimento da Criança 2003, oferecido pela organização americana World of Children, em parceria com a instituição Hannah Neil. A premiação é a mais importante do mundo na área de ação social voltada à criança. Esta foi a primeira vez que um latino-americano venceu o Kellogg’s Award.” (http://www.premiofanilerner.com.br/fani_lerner.html)

são claras. A secretária Fani Lerner, por exemplo, permanece como presidente do Conselho por 7 anos, sendo que seu vice, Alouísio Pacheco, que era conselheiro pelo IASP (também governamental) assumiu como presidente em exercício por diversas vezes, pela ausência da presidenta.

Em que pese à SECAF conter a palavra *criança* em sua nomenclatura, essa secretaria não fugiu da lógica da secretaria a que o conselho estava vinculado anteriormente, já que a ela competia “*a organização, o desenvolvimento, a promoção, a coordenação e a articulação da política estadual da assistência social*” (art. 3º da Lei 11.066/95). Mais especificamente, competia-lhe desenvolver a política estadual da assistência social, com enfoque na família, “*visando a promoção, a articulação, o apoio e a coordenação dos serviços destinados as famílias, crianças e adolescentes, idosos, portadores de deficiência e desempregados*” (anexo do Decreto 523/1995) O que manifesta um projeto político que ainda situa os direitos da criança e do adolescente na leitura da assistência social⁹³.

Entre 1995 e 1996 duas leis estaduais – Lei 11.136, de 18.07.95, e Lei 11.361, de 12.04.96 – alteram a composição do conselho. Foram incluídos como conselheiros governamentais a SECAF (no lugar da antiga SETA) e a Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (no lugar das Universidades Públicas). Também foram incluídos dois novos assentos de conselheiros governamentais, um do Poder Legislativo Estadual e um da Secretaria de Justiça e Cidadania, de forma que o conselho ampliou sua composição de 20 para 24 conselheiros paritários.

Nos anos seguintes, tem-se um momento de continuidade e pouco registro há sobre esse período, uma vez que as atas e deliberações não estão disponíveis no site do conselho, apenas é possível conhecer tal documentação através de pesquisa ao arquivo do Cedca/PR. A partir da Lei 13.278, de 10.10.2001, o conselho denomina-se Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, não mais de defesa. Essa lei prevê que, a cada mandato, a Presidência a Vice-Presidência serão preenchidas de forma alternada entre conselheiros governamentais e não-governamentais. Assim, em 2002 é eleita a primeira presidente não-governamental

⁹³ A FASPAR, antes vinculada à SETA vincula-se à SECAF, e em 28.06.95 passa a denominar-se Instituto de Ação Social do Paraná IASP (Decreto 959/95).

do conselho, a Irmã Hermida Venturini. O segundo mandato de Jaime Lerner se encerra em 1^a de janeiro do ano seguinte.

Em 2003 começa uma nova fase no Cedca/PR, quando Roberto Requião de Mello e Silva assume novamente como governador do Estado, período que iria durar oito anos, ou seja, três mandatos e meio de conselheiros – 2004-2005; 2006-2007; 2008-2009; 2010. Até 2007, o conselho vincula-se à Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social SETP, chefiada pelo secretário Pe. Roque Zimmermann.

Ainda em 2003, antes das eleições das entidades da sociedade civil para o biênio 2004-2005, o conselho deliberou pela proibição da candidatura das entidades que estivessem no segundo mandato consecutivo (Deliberação 03 de 2003). Esse fato mudou completamente a composição dos conselheiros não-governamentais no Cedca/PR, uma vez que oito das doze entidades já estavam como conselheiras há pelo menos dois mandatos⁹⁴. A mudança em 2003 se dá, portanto, na composição tanto dos conselheiros governamentais – delegados de um novo governo – como dos conselheiros não-governamentais, já que por limitação não puderam as mesmas entidades continuar a participar.

Em dezembro de 2006 é criada a Secretaria de Estado da Criança (Lei 15.347/2006), alterada para a denominação Secretaria de Estado da Criança e Juventude SECJ em agosto de 2007 através da Lei 15.604/2007. Na mensagem do governador à ALEP no projeto de lei relativo à Secretaria da Criança, é a primeira vez que se fala na criação de uma secretaria destinada à execução de “ações públicas voltadas ao integral atendimento da criança”:

A criação da Secretaria de Estado da Criança é um significativo passo no sentido de instrumentalizar a estrutura básica do Estado de órgão, a nível secretarial, plenamente capaz de desempenhar ações públicas voltadas ao integral atendimento da criança, fato este que, sem a menor dúvida, atende aos superiores interesses públicos, tendo em vista que tais atividades ficarão desprendidas da atual Secretaria e Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social e darão trato muito especial aos assuntos voltados ao bem-estar da criança. (ALEP, Projeto de Lei 550/2006)

⁹⁴ Interessante notar que essa limitação não entrou em pauta novamente nas eleições seguintes, sendo que hoje no conselho existem duas entidades que estão no terceiro mandato consecutivo e uma entidade no quarto mandato consecutivo. Ver cartografia dos conselheiros da sociedade civil do Cedca/PR no capítulo 3.

Não obstante o reconhecimento da centralidade da proteção integral da criança e adolescente na constituição de uma secretaria de Estado, na sequência dos acontecimentos, quando da mensagem do governador para o Projeto de Lei que viria a criar a SECJ – seis meses depois –, é usado o termo “setor assistencial” em referência aos direitos da infância e juventude para justificar a mudança de nomenclatura “*eis que dará à nova Secretaria de Estado, [...], campo de ação mais amplo e compatível com as reais necessidades desse importantíssimo setor assistencial*” (ALEP, Projeto de Lei 467/2007). Assim, se vê de um lado um projeto político voltado para a criança e adolescente de forma a incluir seus direitos integralmente e prioritariamente, e de outro ainda um posicionamento pautado num entendimento anterior ao ECA que apenas olha para a criança e adolescente enquanto objeto de assistência social, sem o reconhecimento da sua condição de sujeitos de direitos.

A iniciativa da nova secretaria não partiu do Cedca/PR, como se percebe da leitura da ata da reunião plenária de fevereiro de 2007:

Na sequência, a conselheira Irma, expôs a sua opinião, dizendo que a criação da Secretaria não havia sido uma solicitação do Conselho e, portanto, justifica a falta de manifestação do Conselho sobre o caso. Também salienta que, em sua visão, o objetivo do Conselho é que as Políticas Públicas voltadas à criança e ao adolescente sejam efetivamente cumpridas, independente do gestor da organização de Governo. A Dra. Ana Christina, representante da OAB, manifesta a sua experiência, quando residia no Estado do Rio de Janeiro, onde a estrutura específica foi criada, porém, somente para compor organograma de Governo, sem recursos suficientes para manter a estrutura, sem estrutura condizente para promover a definição e execução das políticas públicas pertinentes. Porém, manifesta que é sempre bem vinda o foco do Governo, quando define pela criação de estrutura específica para atendimento à criança e adolescente. A conselheira Paula Baena ressaltou a importância e a necessidade da existência de uma Secretaria da Criança no Paraná e colocou sua preocupação em relação ao CEDCA não ter informações mais precisas sobre quais seriam as atribuições e papéis dessa nova Secretaria, já que o Conselho tem a competência de deliberar políticas públicas em relação a infância e, com a existência de uma secretaria específica, a mesma teria o papel de executar tais políticas (Ata da reunião plenária da Cedca/PR de 16.02.2007).

Assume como secretária da SECJ Thelma Alves de Oliveira, a qual exerceu a função de Presidente do conselho por quatro anos alternativos⁹⁵. A presença da

⁹⁵ Thelma Alves de Oliveira tem formação em psicologia e educação física. Considerando o período de 1995 a 2011, ela foi a única secretária da pasta responsável pelo Cedca/PR que não era primeira-dama. Thelma foi funcionária da Fundação de Ação Social do Paraná FASPAR – atas de 1993 mostram a participação dela no Cedca/PR como conselheira da FASPAR – e depois do Instituto de Ação Social do Paraná – IASP. Entre 2007 e 2010 foi secretária da SECJ, desde a sua criação até a

secretária é bastante incisiva, tendo ela dominado a fala nas reuniões por diversas vezes, o que se verifica através da leitura das atas do conselho. O apoio ao Cedca/PR pela SECJ é bastante grande, de infraestrutura, organização e sistematização⁹⁶. Programas estaduais de atendimento à criança e ao adolescente são criados na SECJ e analisados pelo Cedca/PR, como Liberdade Cidadã, Crescer em Família e Atitude⁹⁷. No primeiro decreto estadual publicado com a participação do SECJ, foi aprovado o Pacto pela Infância e Juventude “*objetivando concentração de esforços, recursos, ideias e energia, da sociedade e do governo, para formar uma aliança de proteção, de oportunidades e práticas de cidadania a todos os pequenos e jovens cidadãos em formação*” (Decreto 1414, de 11.09.2007).

O Pacto pela Infância e Juventude reforçou o projeto de implementação de uma política estadual integral para a criança e o adolescente, mas não transcendeu ao período do governo estadual a que estava vinculado, não tendo sido mantido a partir de 2011⁹⁸. O pacto estava assentado em onze desafios prioritários⁹⁹ – os quais redirecionariam a utilização dos recursos do FIA. A questão que ressoa pela não permanência do Pacto é de saber até que ponto ele articulou as diferentes secretarias de estados e os municípios na elaboração de seus planos de ação para a proteção integral da criança e adolescente; ou seja, até que ponto o Pacto se tornou um projeto político capaz de ultrapassar os limites de uma concepção abstrata e ser incorporado nos sujeitos e suas práticas (DAGNINO *et al*, 2006).

Em relação às eleições das entidades da sociedade civil para comporem o conselho, a partir de 2005 o processo eleitoral foi regionalizado em cinco

mudança de governo. Atualmente ocupa cargo em comissão na Secretaria de Direitos Humanos do governo federal, onde coordena o Programa de Implementação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo.

⁹⁶ A afirmação do apoio foi verificada nas entrevistas com os conselheiros não-governamentais.

⁹⁷ Programas são apresentados na Ata da Assembleia Extraordinária de 22.11.2007.

⁹⁸ Mesmo no site do Cedca/PR não há nenhuma referência sobre o Pacto. Até 2010 havia link específico sobre o Pacto <http://www.familia.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=39>.

⁹⁹ Por um ambiente familiar fortalecido e protetor;

Pelo enfrentamento das violências praticadas contra crianças e adolescentes;

Pela redução da violência juvenil;

Pelo combate ao uso de drogas e garantia de tratamento especializado em saúde mental;

Pela inclusão escolar efetiva;

Pelo convívio social saudável, estimulante, interessante, criativo e produtivo;

Pela erradicação do trabalho infantil e ampliação das oportunidades de qualificação e inserção profissional dos jovens;

Pela ampliação de redes de proteção e de apoio às crianças, jovens e suas famílias;

Pelo fortalecimento das estruturas de defesa dos direitos das crianças, adolescentes e jovens;

Pela participação social da juventude

Redução da mortalidade infanto-juvenil de causas evitáveis (anexo I, Decreto 1414/2007)

macrorregiões. As doze cadeiras não-governamentais foram divididas obedecendo aos critérios de proporcionalidade da população infanto-juvenil (Deliberação 10/2005, Deliberação 08/2007 e Deliberação 24 de 2009), sendo que Cascavel, Maringá, Londrina e Ponta Grossa ficaram com duas vagas cada, e Curitiba com quatro.

O ano de 2010 foi o último do período do governador Roberto Requião, que não elegeu sucessor. É possível perceber que ao final desse ano houve algumas manifestações no sentido de tentar manter a existência da SECJ. A redação da lei de criação do Cedca/PR e o regimento interno do conselho tiveram sua redação alterada para incluir expressamente o nome da SECJ no lugar da expressão “*secretaria de Estado responsável pela execução da política de atendimento à criança e ao adolescente*” (Lei 16.631, de 22 de novembro de 2010). Em paralelo, o Cedca/PR publicou a Resolução 253, de 16.12.10, visando “*assegurar a continuidade da política de atendimento por este deliberada, independentemente das mudanças ocorridas na chefia do Poder Executivo*”. Na ata da reunião plenária de 17 de dezembro de 2010, se observa que a redação da resolução foi dada pela SECJ e que os conselheiros apenas acrescentaram suas alterações.¹⁰⁰

O Cedca/PR começa novo período de transição em 2011, pois assume Carlos Roberto Richa¹⁰¹ como governador do Estado. A SECJ é transformada em Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social SEDS em junho de 2011 (Lei 16.840/11) e tem a primeira-dama, Fernanda Bernardi Vieira Richa¹⁰², como secretária. Juntamente com a Secretaria de Infraestrutura e Logística, na qual o irmão do governador (José Richa Filho) é secretário, a SEDS foi noticiada como uma Supersecretaria, já que ambas controlam importantes transferências de recursos

¹⁰⁰ Nesse sentido, o relato dos conselheiros e dos funcionários entrevistados é de que a SECJ, e a figura da secretária Thelma, era bastante forte e que os projetos e assuntos a serem deliberados pelo conselho já eram trazidos prontos para discussão. Essa dinâmica teria trazido certa dependência aos conselheiros, os quais em 2011 estavam desacostumados a ter de criar sua própria pauta de reunião e dar conta da produção de seus documentos.

¹⁰¹ Carlos Alberto Richa nasceu em Londrina, em 29 de julho de 1965. É filho do ex-governador José Richa e de Arlete Richa. Gradou-se em Engenharia Civil pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Iniciou a vida pública em 1994, elegendendo-se deputado estadual, reeleito em 1998. Em 2000, foi eleito vice-prefeito de Curitiba, em 2004 foi eleito prefeito de Curitiba, tendo se reelegido em 2008. Antes de terminado o mandato, candidatou-se e elegeu-se governador, cargo que ocupará até 2014. É casado com Fernanda Bernardi Vieira Richa, atual secretária da SEDS.

¹⁰² Fernanda B. V. Richa, nasceu em Curitiba, é neta de Avelino Vieira, fundador do extinto banco Bamerindus, e filha de Tomas Edison de Andrade Vieira, que presidiu tal banco. É formada em direito. Durante a gestão municipal de Beto Richa na Prefeitura de Curitiba, foi secretária da Ação Social. Fernanda Richa tem atuação bastante voltada para a assistência social, atribui-se a ela a mudança da SECJ para SEDS, secretaria que tem o foco na família.

federais: Programa de Aceleração do Crescimento- PAC e Programa Bolsa Família¹⁰³. Outra notícia polêmica envolvendo a chamada “reforma administrativa” da nova gestão governamental foi o aumento no número de funcionários em cargo comissionado (cerca de 300 novos cargos de livre nomeação) e o aumento expressivo na remuneração dos comissionados, com reajustes variando entre 63% a 128% (Lei 16.840/11; Decreto 2970-2011).

Na SEDS, os primeiros meses foram de certa instabilidade, com troca de funcionários da secretaria, mudança nos técnicos responsáveis pelo apoio às câmaras setoriais e nova equipe na secretaria executiva do Cedca. A extinção da SECJ e criação da SEDS fez voltar um projeto político semelhante ao de Jaime Lerner de colocar a criança e o adolescente no olhar a partir da família, e não como sujeito de direito; ou seja, de entender a criança e o adolescente a partir de uma política de assistência social para a família. Tal fato é significativo por mais de uma razão. Primeiramente ao mostrar que a constituição de um projeto político não lhe garante estabilidade, mesmo quando ele vem ao encontro do entendimento constitucional e legal que se atribuiu aos direitos da criança e do adolescente. Em segundo lugar, porque revela uma tensão entre conselho e Poder Executivo na medida em que a manifestação do Cedca/PR – na figura de seus conselheiros não-governamentais – a favor da manutenção de uma secretaria estadual específica para a criança e o adolescente não tem o poder de modificar a decisão do governo.

A manifestação de conselheiros não tem a vinculação de uma deliberação; o alcance das atividades do conselho encontra limite na sua competência institucional e no lugar que ele ocupa na administração pública.¹⁰⁴ Ainda mais pelo fato de o conselho ser de natureza paritária, o que faz com que na sua essência ele traga projetos políticos vindos de diferentes lugares, governamental e não-governamental – guardando a diferença de que a sociedade civil não é homogênea (GURZA LAVALLE *et al*, 2006; SILVA, 2006c). Assim, quando não há correspondência de projetos, fica mais evidente o conflito sempre subjacente a um conselho gestor de políticas públicas.

¹⁰³<http://www.blogdajoice.com/2011/06/beto-richa-comenta-as-super-secretarias/>; <http://www.fabioacampana.com.br/2011/06/assembleia-aprova-secretarias-propostas-por-richa/> entre outros.

¹⁰⁴ No capítulo IV, quando analisamos o Manifesto da Sociedade Civil, analisamos as primeiras atas de 2011, em que conselheiros questionaram a necessidade de manutenção da secretaria da criança e a atual secretária, Fernanda Bernardi Vieira Richa, prometeu nomear a sua secretaria de Secretaria de Estado da Criança, Família e Desenvolvimento Social – o que não ocorreu.

Por fim, o quadro a seguir ilustra um pouco da história de vínculo institucional do Cedca/PR.

QUADRO 2 Histórico do vínculo institucional do Cedca/PR

Ano	Governador	Secretaria	Presidente CEDCA/PR	Vice-Presid.
2011	Carlos A. Richa	SEDS	Luciano Antônio da Rosa não-gov.	Édina Maria Silva de Paula gov
2010	Roberto Requião	SECJ	Thelma Alves de Oliveira gov.	Luciano Antônio da Rosa não-gov.
2009			Thelma Alves de Oliveira gov.	Luciano Antônio da Rosa não-gov.
2008			Ires Damian Scuzziato não-gov.	Thelma Alves de Oliveira gov.
2007			Thelma Alves de Oliveira gov.	Eliana A. Bueno Salcedo não-gov.
2006		SETP	Eliana A. Bueno Salcedo não-gov.	Thelma Alves de Oliveira gov.
2005			Thelma Alves de Oliveira gov.	Ety C. Forte Carneiro não-gov.
2004*			Ety C. Forte Carneiro não-gov.	José Wilson de Souza gov.
2003			Pe. Roque Zimmermann gov.	Carlos Augusto Cogo não-gov.
2002	Jaime Lerner	SECAF	Irmã Hermida Venturini não-gov.	Alouísio Pacheco gov.
2001			Fani Lerner gov.	Alouísio Pacheco gov.
2000			Fani Lerner gov.	Alouísio Pacheco gov.
1999			Fani Lerner gov.	Alouísio Pacheco gov.
1998			Fani Lerner gov.	Alouísio Pacheco gov.
1997			Fani Lerner gov.	Alouísio Pacheco gov.
1996			Fani Lerner gov.	Alouísio Pacheco gov.
1995			Fani Lerner gov.	Alouísio Pacheco gov.
1994	Roberto Requião	SETA	Newton Sérgio Ribeiro gov.	---
1993			Grein Dep. Durval Amaral gov.	Celso Jair Mainardi gov.
1991-1992: Anos sem reuniões				
* 2004: assumem temporariamente como presidentes Mário Ramidoff (não-gov) Deliberação 002/2004; Valternir Lazzarini (não-gov) Deliberação 005/2004.				

A atual primeira-dama, Fernanda Richa, ainda não presidiu o conselho – em 2011 a presidência cabia ser exercida por um conselheiro representante da sociedade civil, mas em 2012 a presidência deverá ser ocupada por um conselheiro governamental e é provável que ela assuma tal função. No entanto, em 2011 a primeira-dama apenas participou de uma plenária, do mês de maio, momento em que anunciou a criação da SEDS (análise com maior detalhe no capítulo quarto).

Fora do registro institucional do Cedca/PR, pouco se tem da história política e social do conselho. Sem a história registrada e partilhada socialmente, faz sentido o argumento de que os conselheiros da sociedade civil têm que ficar mais de um mandato para saberem lidar com os trâmites do conselho. Apesar de ter certa lógica tal argumento, a questão é que o Cedca/PR não é um espaço que deva ser de difícil

compreensão e nem espaço da *participação profissionalizada*. O ciclo atual é perverso à essência da democracia participativa, pois vai de encontro ao controle social das decisões em políticas públicas que os mecanismos participativos intencionam. Os conselhos não estão imunes à cooptação por interesses contrários ao projeto participativo:

[...] a perversão pode ocorrer por muitas outras vias: pela burocratização da participação, pela reintrodução de clientelismo sob novas formas, pela instrumentalização partidária, pela exclusão de interesses subordinados através do silenciamento ou da manipulação das instituições participativas. Estes perigos só se podem prevenir através da aprendizagem e da auto-reflexividade constantes donde se possam extrair incentivos para novos aprofundamentos democráticos. No domínio da democracia participativa, mais do que em qualquer outro, a democracia é um princípio sem fim e as tarefas de democratização só se sustentam quando elas próprias são definidas por processos democráticos cada vez mais exigentes. (DAGNINO *et al*, 2006)

O seguinte capítulo objetiva resgatar a história da participação social no Cedca/PR com o duplo intuito de conhecer as entidades e personalidades que já participaram do conselho, assim como formar elementos para a análise dos interesses relacionados a espaço democrático-participativo. Afinal, o problema sociológico de compreender quem é o Cedca/PR envolve identificar o grau de interseção política e ideológica a condicionar a entrada, saída e permanência dos atores sociais no conselho.

CAPÍTULO III

CONSELHEIROS NÃO-GOVERNAMENTAIS DO CEDCA/PR

Que tipo de formação é essa, esta 'sociedade' que compomos em conjunto, que não foi pretendida ou planejada por nenhum de nós, nem tampouco por todos nós juntos? (Norbert Elias).

3.1. CONSELHEIROS NÃO-GOVERNAMENTAIS NA HISTÓRIA DO CEDCA/PR

O desenho institucional do Cedca/PR foi traçado no capítulo anterior pois buscamos compreender a pertinência da hipótese de que o lugar do Cedca/PR e o *arcabouço institucional* (CORTES) são condicionantes para que se entenda quem é esse conselho. Diante disso, iniciamos a terceira parte do trabalho com foco voltado para os conselheiros não-governamentais, já que se trata de trazer elementos para a hipótese levantada na pesquisa, de que a participação social institucionalizada é atravessada pela relação dependente entre sociedade civil e Estado na execução das políticas públicas da infância e adolescência.

Primeiramente, resgatamos a história da participação social no Cedca/PR por meio do delineamento, na linha dos 20 anos de existência do conselho, de todas as entidades da sociedade civil organizada que já participaram como conselheiras não-governamentais – ao que chamamos de *cartografia*. A partir disso, analisamos quem são os conselheiros do atual biênio¹⁰⁵ (2010-2011) de maneira comparativa a fim de perceber se houve mudanças nas entidades que participam do conselho. Com apoio na literatura, queremos entender o quão homogênea é a sociedade civil e se é possível traçar um perfil dos atuais conselheiros não-governamentais.

Em seguida, exploramos a questão da representatividade da criança e do adolescente no conselho de direitos, uma vez que são sujeitos de direitos mas incapazes dos atos da vida civil¹⁰⁶, conferindo uma particularidade aos conselhos de

¹⁰⁵ Utilizamos o termo biênios para nos referir ao mandato de dois anos dos conselheiros, mesmo que em algumas situações o mandato tenha se prolongado por alguns meses.

¹⁰⁶ Nos referimos aos artigos 3º a 5º do Código Civil (Lei 10.406/2002), em que os menores de dezesseis anos são incapazes de qualquer ato da vida civil, como por exemplo de constituir uma associação. Portanto, não poderiam se habilitar como conselheiros. Os adolescentes entre dezesseis e dezoito anos possuem capacidade relativa.

direitos da infância e juventude em relação a outros conselhos gestores de políticas públicas. A legitimidade da representação é discutida através da análise do último processo eleitoral dos conselheiros não-governamentais, pelo confronto dos dados pesquisados com a ideia de representação por afinidade (AVRITZER, 2007), bem como pela leitura do contexto atual de confronto entre projetos políticos diferentes a influenciar a composição do conselho e as práticas dos conselheiros.

3.1.1. Cartografia dos conselheiros não-governamentais¹⁰⁷

O objetivo da cartografia foi realizar um mapeamento de todas as entidades que já participaram do Cedca/PR a fim de perceber o grau de permanência das instituições como conselheiras não governamentais, a permanência ou não das mesmas pessoas como titulares de tais entidades e a mudança na linha do tempo, já que se passou por quatro gestões governamentais diferentes. Analisamos como fonte de dados os decretos governamentais de nomeação de conselheiros¹⁰⁸, e as atas e deliberações do conselho. No processo de pesquisa empírica, erigimos *artesanamente* o conjunto de informações necessárias para a compreensão do mapa dos conselheiros. Inicialmente, lemos as atas do conselho para identificar quem eram os conselheiros não-governamentais. No entanto, passamos a pesquisar os decretos estaduais que tivessem por assunto da ementa o Cedca/PR e pudemos encontrar os decretos de nomeação dos conselheiros, o que permitiu que confirmássemos o conteúdo das atas porquanto muitas vezes quem participa das reuniões é o suplente e não o titular nomeado.

A história do Cedca/PR começa em 1991 e nestes 20 anos de existência muita história se perdeu. Até 1994, por exemplo, as atas eram redigidas à mão, e os documentos até 2004 estão disponíveis para consulta apenas em arquivo impresso. Por isso, estivemos presente no arquivo da secretaria executiva por uma vez, quando os dados mais antigos foram copiados; os mais recentes acessamos pelo site do conselho. Mesmo as informações mais atuais, de 2005 até 2011, por vezes estão confusas e com lacunas – por exemplo as atas de abril a dezembro de 2010

¹⁰⁷ Dois arquivos compõem a Cartografia, os quais estão no ANEXO 2º: Cartografia dos conselheiros não-governamentais; e lista das entidades conselheiras e respectivos representantes.

¹⁰⁸ Disponibilizadas pela Casa Civil/PR através do site <http://celepar7cta.pr.gov.br/SEEG/sumulas.nsf>

não estão disponibilizadas no site – e não há sistematização das informações por categorias, apenas se encontram disponíveis as atas e deliberações por ano de publicação. Não há uma página que recontem a histórica de quem já fez parte do Cedca/PR, com o nome das entidades que foram conselheiras, as pessoas que representaram tais entidades, os ex-presidentes e vice-presidentes, ou ainda o histórico das secretarias estaduais que já foram relacionadas ao conselho.

Como é a secretaria de Estado a que o Cedca/PR esteja vinculado que dá apoio ao conselho, a própria estrutura da secretaria executiva – responsável pelo funcionamento do conselho – é modificada quando existe mudança na vinculação do Cedca/PR. Dessa forma, não se encontra hoje uma pessoa na secretaria executiva que conheça o histórico do conselho, e, infelizmente, o site institucional também sofreu alterações com a mudança de secretaria de SECJ para SEDS, refletindo a falta de memória e a ausência de estrutura funcional autônoma do Cedca/PR.

Na análise dos biênios se percebe que no início os mandatos eram um pouco mais longos do que dois anos. Dessa forma, ao invés de, ao longo de dezenove anos de conselho (1992-2011), estarmos no décimo biênio, estamos finalizando o nono mandato. Ao total, cinquenta e nove entidades foram nomeadas como conselheiras não-governamentais nestes dezenove anos – se contarmos o número dos assentos para conselheiros não-governamentais, chegaremos a 104, ocorre que algumas entidades participaram do Cedca/PR por menos de um mandato completo e outras ocuparam a cadeira de conselheiro por mais de dois mandatos.

Os primeiros conselheiros não-governamentais do Cedca/PR são entidades com pautas de reivindicação diversas, não apenas com foco no atendimento da criança e adolescente, até porque o ECA acabava de entrar em vigor no ano de 1990. Com o intuito de compreendermos a implementação do Cedca/PR, entrevistamos um ex-conselheiro que participou do momento anterior à implementação do conselho e também do primeiro mandato, Fernando Góis¹⁰⁹.

¹⁰⁹ Como o objeto da pesquisa é a análise do Cedca/PR no momento atual, o resgate histórico entra na pesquisa como meio para o objetivo de compreender quem são os conselheiros do biênio 2010-2011. Nesse sentido, optamos por entrevistar um conselheiro do primeiro mandato por ser o momento inicial do conselho. Na pesquisa exploratória, realizada com um conselheiro do Cedca/PR e um funcionário da SECJ, pedimos para que apontassem o nome de uma pessoa daquela época inicial que pudesse falar do histórico. As duas pessoas apontaram Fernando Góis, pois ele continua atuando na área dos direitos da criança e do adolescente. A entrevista foi semi-estruturada, com roteiro de perguntas abertas. O encontro ocorreu em outubro de 2011 na organização não-governamental que o entrevistado coordena: Chácara Meninos de 4 Pinheiros, em Mandirituba-PR.

Sobre o início do Cedca/PR, diz ele que faltava experiência para todos – tanto governo quanto movimentos sociais – na consolidação do conselho e que o momento inicial foi bastante desgastante, principalmente na relação de embate frente ao Estado. Contudo, o momento era de fortalecimento, pois se partia de um novo princípio dos direitos da criança e adolescente, “*era uma coisa nova porque até então a gente pedia esmola e hoje com o conselho a gente pode exigir - olha, isso é uma política pública, tem que ter isso, tem que fazer e tem que cumprir. E a gente pode bater o pé com toda a firmeza*”.

A discussão em torno da implementação do conselho de direitos no Paraná começou antes mesmo da Constituição Federal de 1988, na época da constituinte. No plano nacional, os movimentos sociais ligados ao Fórum de Direitos da Criança e do Adolescente – Fórum DCA¹¹⁰ se articulavam com os partidos políticos e com os sindicatos pelo abandono do paradigma da *infância em situação irregular* do Código de Menores até então em vigor, e pela adoção do princípio da *proteção integral à infância*, que veio a ser implementada pelo ECA. Fernando Góis relata que antes da criação do Cedca/PR havia sido criada no Paraná a Comissão Estadual do Menor em Situação Irregular, mas que, no entanto, tal conselho não contava com a participação da sociedade civil organizada¹¹¹:

OLGA. Isso é pré-88?

FERNANDO Pré 88. E não tinha ninguém da comunidade. E quando o Dr Olympio me conheceu, ele pediu que eu participasse do conselho. [...]

Depois com a implementação do ECA, o ECA chegou bem no momento em que nós estávamos precisando. Que era um mecanismo que ia fazer com que a comunidade, a sociedade civil e organizações pudessem estar participando na formulação de políticas.

¹¹⁰ O Fórum DCA (<http://www.forumdca.org.br>) surge na segunda metade da década de 1980 na articulação de movimentos sociais, como Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua e Pastoral da Criança, em prol dos direitos da criança e adolescente à luz da Convenção Internacional da Criança, e pelo fim do Código de Menores, que estava em vigor no Brasil. O Fórum tornou-se à época um dos principais articuladores da mobilização social pela inclusão da emenda pelos direitos da criança e do adolescente na Constituição Federal: *Criança Prioridade Nacional*, pela inclusão do artigo 227, e o *Criança e Constituinte*, que contribuiu para a redação do artigo 208 da Constituição (ROSEMBERG, 2008).

¹¹¹ Este conselho foi instituído pelo Dr Olympio Sá Sotto Maior Neto – então Promotor de Justiça, hoje Procurador Geral de Justiça, reconhecido pelos trabalhos na área da infância e juventude. Na Lei 9.579/91, art. 13, parágrafo único, que instituiu o Cedca/PR, estava previsto: “*Após a formação do primeiro conselho, fica revogado o decreto estadual nº 1.232/87, que instituiu a Comissão Estadual de Estudos sobre o Menor em Situação Irregular*”.

Perguntamos como foi organizada a primeira eleição para conselheiros não-governamentais. Fernando relata que novamente o Fórum DCA foi o espaço agregador dos movimentos sociais de então:

FERNANDO Então, porque nessa época nós tínhamos o Fórum. Porque o Fórum participou da constituinte, tinha essa preocupação com criança e adolescente. E a gente conseguiu agregar, na hora de votar. Nessa hora o Fórum foi lá em cima, então todo mundo queria participar.

OLGA E todos que se elegeram eram do Fórum?

FERNANDO Eram. E aqueles que não participavam ficaram bem longe na eleição. E eu lembro que na época o Dr Olympio trouxe um Promotor de Justiça da Bahia, Nogueira – não sei o outro nome dele – ele é especialista em fórum. E o que é que ele fez, o Dr Olympio organizou um encontro de dois dias pra eles estarem explicando pra nós, pra população, a importância do fórum.

E quando a gente pleiteou e viu que iam acontecer as eleições, a gente sentou com todo mundo e a gente foi ver um pouco o perfil das entidades, nas suas representações, pra ver as entidades que tinham mais uma participação política, que lutavam por direitos, que não liam a cartilha do governo para fazer parte desse primeiro conselho.

OLGA Mas as entidades eram todas de Curitiba?

FERNANDO Curitiba e interior. A gente conseguiu agregar todo mundo e conseguiu acordos nas reuniões, por isso que é importante a organização e a luta popular.

Interessante notar que – apesar da mobilização dos movimentos sociais para a implementação do conselho, assim como para o primeiro processo eleitoral, – nas eleições seguintes, em 1995, apenas quatro das dez entidades se reelegeram. A renovação inicial coincide com a mudança de governo, pois em 1995 assume Jaime Lerner como governador do Estado. O que podemos perceber a partir daí é que o conselho passou por um período de bastante continuidade, inclusive na figura de quem ocupou a Presidência ininterruptamente por sete anos, Fani Lerner. Ao olharmos a cartografia (anexo 4), identificamos a permanência das seguintes entidades no período entre 1995 e 2003:

- Por 5 mandatos: Associação dos Magistrados e Promotores de Justiça da Infância e da Juventude do Paraná; Federação das APAEs do Paraná; Movimento Nacional Meninos e Meninas de Rua MNMMR

- Por 4 mandatos: CNBB – Pastoral do Menor Regional Sul II; Fundação Educacional de Ação Popular; União dos Escoteiros do Brasil.

- Por 3 mandatos: Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Paraná; Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Paraná – FETAEP; Centro de Recuperação Vida Nova CERVIN.

- Por 2 mandatos: Visão Mundial; Sociedade Paranaense de Pediatria; Sociedade Civil Santa Gema; Lar Preservação da Vida

- Por 1 mandato: Associação Cultural de Negritude e Ação Popular; Federação de Entidades de Serviço Social dos Estados de São Paulo, Paraná e Santa Catarina; Universidades Públicas existentes no Paraná ; Movimento de Educação Popular Integral - Fundação Fé e Alegria do Brasil; Associação de Entidades Sociais Benéficas do Estado do Paraná; Associação Paranaense de Orientadores Educacionais; Lar Evangélico Estrela de Belém; Liga Paranaense de Combate ao Câncer; Casa da Maria – Centro de apoio a dependentes.¹¹²

Em 2003 iniciou-se o governo Roberto Requião de Mello e Silva. Como visto no segundo capítulo, neste mesmo ano e antes das eleições das entidades da sociedade civil para o biênio 2004-2005, o Cedca/PR deliberou pela proibição da candidatura das entidades que estivessem no segundo mandato consecutivo (Deliberação 03 de 2003), o que levou à mudança radical na composição dos conselheiros não-governamentais. As eleições para o biênio 2004-2005 foram, inclusive, as mais conturbadas da história do conselho, pois ocorreram 5 mudanças durante o mandato, sendo que ao total 17 entidades participaram como conselheiras não-governamentais.

As eleições ocorrem na IV Conferência dos Direitos da Criança e do Adolescente, de outubro de 2003, quando quatro APAEs foram eleitas, dos municípios de Barbosa Ferraz, Piraquara, Rolândia e Wenceslau Braz. Quanto às três últimas, no momento de nomeação das entidades elas não foram nomeadas, pois houve impugnação em relação à documentação apresentada. Outras três entidades foram nomeadas em seus lugares. Somente em 15.09.2004 é que as APAES assumiram seus mandatos, como consta da ata:

¹¹² Instituto Salesiano de Assistência Social, ACRIDAS – Associação Cristã de Assistência Social e Associação dos Pais e Amigos das Crianças Portadoras de Mielomeningocele foram conselheiras em 2001, mas voltam após 2004, por isso não foram listadas entre as relacionadas ao período inicial.

A secretária geral dos Conselhos, Maria Lúcia Massuchetto, esclareceu que, tendo em vista que as entidades APAE/Rolândia, APAE/Wenceslau Braz e APAE/Piraquara, eleitas na Conferência Estadual, foram mantidas afastadas por decisão judicial liminar, a Fundação Nosso Lar, a Fundação Profeta Elias e a AMB (Associação Menonita Beneficente), que seriam suplentes, assumiram suas vagas no Conselho. Porém, a decisão final do mérito foi em favor das APAE's. Sendo assim, estas assumem, e faz-se necessária nova eleição para Presidente do Conselho. Na seqüência, as entidades foram empossadas (CEDCA/PR, ata de 15.09.04).

Outra situação de mandato interrompido relacionou-se à Associação Brasileira de Magistrados e Promotores de Justiça da Infância e da Juventude ABMP, a qual permaneceu por apenas dois meses por ter sido acusada de irregularidade na sua eleição, conforme a ata de 05.04.2004¹¹³. Essas ocorrências demonstram a fase de instabilidade e ajustes por que passava o Cedca/PR, assim como aponta uma fiscalização maior sobre os conselheiros não-governamentais. Um controle que começou com a deliberação que não permitiu a candidatura de quem já estivesse há dois mandatos no conselho, e que continuou na exigência do cumprimento das formalidades do processo eleitoral. Essa rigidez pode ser entendida como ato político, pois no atual biênio há irregularidades que não são contestadas; isto é, a rigidez não se tornou uma postura constante do conselho.

Analisando a composição do biênio seguinte, identificamos novo momento de renovação, uma vez que do total de dezessete entidades que ocuparam as cadeiras de conselheiro no período 2004-2005, apenas duas se reelegeram. O fato é que as eleições seguintes, em 2005, começaram a ocorrer em pleitos regionalizados.

Neste ponto, com a mudança de lógica na forma de composição do conselho, uma possível permanência, em virtude da estabilidade de uma gestão pública que começara em 2003, não ocorreu. Se antes a abrangência da entidade deveria ser estadual, a partir de 2005 começou a ser regionalizada, o que permitiu a habilitação de entidades menores, de atividades mais localizadas. Além das primeiras entidades de perfil reivindicatório, que já não compunham mais o conselho, também outro tipo de entidade deixou de participar do Cedca/PR; aquelas

¹¹³ “A representante do Ministério Público do Trabalho informou que recebeu uma denúncia anônima por telefone, no sentido de que haveria irregularidade em relação a documentação para a eleição não governamental ocorrida na Conferência Estadual do ano passado do Conselheiro Mário Ramidoff, e em razão disso ele não poderia fazer parte do Conselho. Após algumas discussões, a representante do Ministério Público do Trabalho sugeriu que fosse criada uma Comissão para verificar as documentações do processo da Entidade em questão”.

associações de pais e amigos ligados ao atendimento de debilidades¹¹⁴, como as Associações dos Pais e Amigos dos Excepcionais, dos Deficientes Auditivos e das Crianças Portadoras de Mielomeningocele.

A regionalização foi considerada uma conquista pelas entidades do interior do Estado que participavam das Conferências Estaduais da Criança e do Adolescente no sentido de descentralizar o controle social das políticas públicas. No Cedca/PR, essa alternativa foi estudada pela Comissão Temporária de Legislação instaurada em 2004. A fim de compreender esse processo, entrevistamos Valtenir Lazzarini, que foi o coordenador da comissão¹¹⁵.

OLGA. A composição do conselho era diferente de como está agora?

VALTENIR. Sim, porque na verdade essa assembleia que eu participei em 2003 foi a última da forma como era organizada, que era uma assembleia única no Estado. E uma das contribuições nossas, digamos da gestão interrompida foi do processo de democratização da participação através da eleição regionalizada. Então, quando a gente elege em 2005 já é num processo macrorregionalizado.

[...]

Então, esse foi um processo que de novo começou em 2005 e aí sim a própria construção, a aproximação com o interior se dá de forma diferente. Porque antes eram entidades maiores que tinham o critério de abrangência estadual.

OLGA. A mudança no perfil das entidades tem a ver com o momento histórico ou com a mudança de eleição por regionais?

VALTENIR. Isso teria que investigar, porque pode dar as duas coisas. Pode ser por causa do critério, que tinha que ter abrangência estadual. E quem tinha abrangência estadual era a Pastoral do Menor, o Movimento Nacional Meninos e Meninas de Rua, então elas preenchiam esse requisito. Pode ser pelo requisito burocrático, como pode ser pelo processo histórico mesmo, por ser herança do processo da constituinte, e que já estava se esgotando. Porque hoje a gente não tem mais, temos é uma profusão de pequenas entidades de atendimento, não mais nas feições de movimentos ou representativas que atuam nessa área.

Das vinte e quatro entidades que participaram do Cedca/PR a partir da regionalização, apenas seis delas já tinham sido conselheiras anteriormente. Nesta segunda fase do conselho, a permanência contínua dos conselheiros não é tão alta,

¹¹⁴ Isto é, associações com atividades na temática da saúde, educação e promoção de direitos sociais; que não atuam na proteção especial ou nas medidas de sócio-educação, relativas ao artigos 87, III-VI, e 90 do ECA.

¹¹⁵ Valtenir Lazzarini foi conselheiro em 2004-2005 em mandato interrompido (pois a Fundação Nosso Lar era suplente e assumiu enquanto a habilitação de três entidades eleitas na Conferência estava sendo discutida na justiça) e novamente em 2008-2009. Valtenir faz parte da coordenação do Fórum DCA no Paraná e sistematicamente acompanha as reuniões plenárias do CEDCA/PR. A entrevista semi-estruturada, com questões abertas, foi realizada em agosto de 2011 na sede do conselho, após a reunião plenária.

apesar de duas entidades estarem no terceiro mandato ininterrupto – Centro Comunitário e Social Dorcas; Instituto Leonardo Murialdo EPESMEL – e uma entidade participar do conselho há quatro mandatos ininterruptos – Associação Hospitalar de Proteção à Infância Dr. Raul Carneiro (Hospital Pequeno Príncipe). O próximo mandato será significativo para se identificar se haverá continuidades ou rupturas. As eleições do atual biênio ocorreram ainda na existência da SECJ, um ano antes do início do governo de Carlos Alberto Richa. Do ano 2008 há 2011, sete entidades permaneceram no conselho:

Biênio 2010-2011

Entidades reeleitas:

Centro Comunitário e Social Dorcas – Toledo

Associação Hospitalar de Proteção à Infância Dr. Raul Carneiro (Hospital Pequeno Príncipe) – Curitiba

Associação Brasileira de Educação e Cultura ABEC – Curitiba

Instituto Salesiano de Assistência Social – Curitiba

Instituto Leonardo Murialdo EPESMEL – Londrina

Associação de Conselhos Tutelares da Regional de Campo Mourão – Campo Mourão

Associação de Proteção à Maternidade e à Infância APMI – Mamborê

Instituto Educacional Dom Bosco - Guarapuava¹¹⁶

Novas entidades:

Guarda Mirim de Foz do Iguaçu – Foz do Iguaçu

Fundação Iniciativa – Curitiba

Grupo Soma - Lar Sagrada Família – Maringá

Entidade Assistencial Casa de Passagem Filhos de Deus – Reserva

Nesse contexto, enquanto que as primeiras entidades conselheiras do Cedca/PR tinham escopo de atuação ampliado e natureza jurídica de sindicatos, federações e associações reivindicatórias, as últimas entidades estão centradas no atendimento à criança e adolescente. Em certo imaginário, supõe-se que as entidades da sociedade civil organizam-se para a advocacia de ideias (*advocacy*) quando, na realidade, “*se percebe cada vez mais um associativismo ligado a interesses e valores e propostas específicas de políticas públicas*” (AVRITZER, 2007: 455). Apontam a transformação no perfil de quem ocupa o lugar de

¹¹⁶ Esta entidade havia participado do CEDCA/PR no biênio 2006-2007; não participou em 2008-2009, e voltou a ser eleita em 2010-2011.

representante da sociedade civil como reflexo dos arranjos sociais na adaptação ao novo cenário das políticas públicas no Brasil nas décadas de 1990 e 2000.

3.1.2. Conselheiros não-governamentais do biênio 2010-2011

Atualmente, participam do Cedca/PR vinte e quatro conselheiros. Enquanto que os doze conselheiros governamentais são formados por secretarias estaduais do Poder Executivo, os doze não-governamentais são compostos por representantes de entidades da sociedade civil, ou seja por pessoas que façam parte de organizações sociais. Relacionamos a seguir as doze entidades e seus respectivos titulares que compuseram o conselho no biênio 2010-2011.

1. Centro Comunitário e Social Dorcas

O Centro Comunitário e Social Dorcas é uma associação da cidade de Toledo, macrorregional Cascavel, que participa do Cedca/PR desde 2006, estando hoje em seu terceiro mandato consecutivo. Vinculada à Igreja Evangélica Luterana do Brasil, a entidade atua com foco no atendimento de meninas moradoras de bairros vizinhos à entidade que estejam em risco social, e mais recentemente ampliaram as atividades para crianças, adolescentes e famílias, através de programas sócio-educativos, atividades extracurriculares e oferta de cursos:

Em 06 de junho de 1992 os membros da Comunidade Evangélica Luterana Cristo Redentor, de Toledo-PR, fundam o Centro Comunitário e Social Dorcas, com o objetivo de auxiliar, servir, orientar e desenvolver ações de atendimento a crianças, adolescentes e famílias nos seus diversos aspectos físicos, psicológicos, espirituais, sociais e culturais, e contribuir para o resgate da cidadania de pessoas em situação social de risco. (<http://www.entidadedorcas.blogspot.com/> Acesso em 20.01.12)

Fundado oficialmente em 1992, acolhe meninas menores consideradas em risco pessoal e social e social, moradoras das proximidades, em regime de contraturno escolar. Atualmente o centro atende 220 meninas de 7 a 17 anos, através de programas sócio-educativos, atividades de reforço escolar ou extracurricular e cursos semiprofissionalizantes (artesanato, costura e massas caseiras). Em março de 2007 aconteceu a inauguração do Centro de Apoio a Família que pode atender mais de 500 meninos e meninas de rua. (<http://www.ielb.org.br> Acesso em 20.01.12)

Desde o primeiro mandato, o Centro Comunitário e Social Dorcas é representado por Ires Damian Scuzziato. A conselheira Ires já foi Presidente do Cedca/PR no ano de 2008, participa da câmara setorial do FIA e esteve presente em nove das onze plenárias de 2011 (na sua ausência, a suplente não compareceu).

Em maio de 2010, Ires assumiu a Secretaria Municipal de Assistência Social de Toledo¹¹⁷, o que a tornou uma figura atípica: gestora municipal e conselheira da sociedade civil. No entanto, o Centro Dorcas não apresentou uma nova representante titular, muito embora a OAB e o MP tenham se manifestado contrários à situação¹¹⁸.

2. Guarda Mirim de Foz do Iguaçu

A Guarda Mirim de Foz do Iguaçu é uma associação sem vínculos religiosos criada em 1977 na cidade de Foz do Iguaçu, macrorregional Cascavel, e está em seu primeiro mandato como conselheira não-governamental do Cedca/PR. O público da Guarda Mirim são jovens e adolescentes que recebem apoio social e formação para entrada no mercado de trabalho através de cursos profissionalizantes. À época do Regime Militar, as ações da Guarda Mirim tinham cunho “paramilitar”, ou seja, os adolescentes recebiam uniformes, realizavam acampamentos e participavam de cursos para entrada na carreira militar; contudo, a entidade mudou a proposta de suas atividades com a entrada em vigor do ECA, voltando-as à formação de cidadãos:

A Instituição passou por profundas transformações em decorrência da Lei nº 8.069/90 ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente e posteriormente com a Lei nº 10.097/2000 em 2001 assinou um Termo de Acordo com o Ministério Público do Trabalho assumindo o compromisso de encaminhar adolescentes para o mercado de trabalho na condição de “Aprendiz”. Desde então a entidade passou a oferecer cursos de aprendizagem e inseriu gradativamente os adolescentes no mercado de trabalho onde é possível vivenciar na prática as atividades teóricas desenvolvidas na instituição.

Ao longo do tempo passaram pela Instituição aproximadamente 23000 adolescentes que hoje na sua maioria são grandes profissionais ativos em nosso Município destacando-se como: empresários, gerentes de bancos, administradores, advogados e vereadores contribuindo assim para o progresso do nosso Município.

(<http://www.guardamirimfoz.org.br/gm/index2.html> Acesso em 20.02.12)

A Guarda Mirim é representada no Cedca/PR pelo presidente da entidade, Hélio Cândido do Carmo. No conselho, Hélio integra a câmara setorial de políticas básicas e esteve presente em dez plenárias de 2011, tendo justificado sua ausência na reunião de dezembro. O conselheiro Hélio participa como coordenador regional do Fórum DCA, que no Paraná tem sede em Foz do Iguaçu, sendo reconhecido

¹¹⁷ <http://www.toledo.pr.gov.br/?q=portal/secretaria-municipal-de-assistencia-social-smas/secretaria-municipal-de-assistencia-social-0>

¹¹⁸ Sobre os pareceres da OAB e do MP em relação à conselheiros que ocupam cargos na gestão pública, ver item 3.2 desta dissertação.

pelos demais conselheiros por seus votos contrários em deliberações que vão contra o regimento do conselho ou o papel que ele atribui ao conselho, votos que faz questão de registrar.

3. Associação Hospitalar de Proteção à Infância Dr. Raul Carneiro

A Associação Hospital de Proteção à Infância Dr. Raul Carneiro é uma associação mantenedora do Hospital Pequeno Príncipe, de Curitiba, macrorregional Curitiba, e não possui vinculação religiosa institucional. Ela tem por objetivo viabilizar a existência do Hospital, o que, conseqüentemente, faz com que os objetivos da mantenedora se confundam com os do Hospital¹¹⁹, que é de proteger a criança e o adolescente por meio da assistência, do ensino, da pesquisa em saúde e da mobilização social:

A Associação Hospitalar de Proteção à Infância Dr. Raul Carneiro é uma entidade do terceiro setor mantenedora do Hospital Pequeno Príncipe e do Hospital de Crianças Dr. César Pernetta (chamados habitualmente apenas de Pequeno Príncipe). Fundada em 1956 por um grupo de cidadãos voluntários, a Associação vem, desde então, viabilizando a existência e ampliação dos serviços desses hospitais através de uma permanente mobilização de pessoas, entidades e recursos para esse fim.

A atuação da Associação vem permitindo um contínuo aperfeiçoamento do atendimento oferecido pelos dois hospitais, não apenas em aspectos técnicos, como também na permanente capacitação de seu pessoal e na humanização do atendimento, além da aquisição de novas aparelhagens e tecnologias.

A Associação é a entidade que há mais tempo participa do Cedca/PR, desde 2004, somando quatro mandatos consecutivos. Nos três primeiros mandatos, foi representada por Ety Cristina Forte Carneiro, presidente da Associação e diretora executiva do Hospital; hoje é representada por Ana Paula Baena, suplente de Ety desde 2006 e conselheira titular a partir de 2010. A conselheira Paula já acompanhava as atividades do conselho anteriormente como ouvinte, quando integrava a ONG de observação dos direitos da infância e juventude chamada Ciranda¹²⁰. Paula é presidente do Comtiba (Conselho Municipal dos Direitos da

¹¹⁹ As entidades também se situam no mesmo espaço físico: “Três edifícios principais interligados e quatro anexos formam o **Complexo Hospitalar do Pequeno Príncipe**, que ocupa uma área superior a 17 mil metros quadrados” (<http://www.hpp.org.br/estrutura-fisica> Acesso em 20.01.12)

¹²⁰ Central de Notícias dos Direitos da Infância e Adolescência: <http://ciranda.org.br/site/publico/view.jsp?conteudo=servicos.html>

Criança e do Adolescente de Curitiba - CMDCA) e no Cedca/PR integra a câmara setorial do FIA. Em 2011 a Associação esteve presente em todas as plenárias.

4. Associação Brasileira de Educação e Cultura – ABEC

A Associação Brasileira de Educação e Cultura – ABEC, ligada à congregação católica Marista, é uma associação mantenedora da Rede Marista de Solidariedade. Com sede na cidade de São Paulo, atua no Paraná através da Associação Paranaense de Cultura, localizada no campus da Pontifícia Universidade Católica -PUC em Curitiba, macrorregional Curitiba. Tem por objetivo fomentar ideias e articular experiências na defesa das crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, através de atividades pedagógicas, como projetos de leitura, poesia e arte, assim como cursos de aprendiz:

Centrada na defesa dos direitos da criança e do adolescente, a Rede é formada por 23 Centros Educacionais e Sociais Maristas, 4 Programas de Ação Comunitária e Ambiental (ProAção), pelo Centro Marista de Defesa da Infância, pelos programas de bolsas de estudo para a Educação Básica e Superior, e diversas outras iniciativas voltadas ao desenvolvimento e transformação local.

O forte comprometimento com a transformação social é manifestado por meio de formação contínua de educadores e gestores que participam da Rede, dos processos permanentes para qualificação das ações desenvolvidas e participação efetiva na elaboração e controle social das políticas públicas. (<http://www.solmarista.org.br/deas-rede/D61/> Acesso em 20.01.12)

A ABEC está em seu terceiro mandato no Cedca/PR, tendo participado pela primeira vez no biênio 2004-2005, voltando ao conselho em 2008, agora no segundo mandato consecutivo. Nesse tempo, a entidade já teve mais de um representante, sendo que em 2010 foram nomeadas Jimena Djauara Nunes da Costa Grignani como titular e Geliane Quemelo como suplente. A conselheira Jimena foi Secretária Nacional do Fórum Nacional DCA no biênio 2008-2009, o que lhe deu uma visão mais ampla – para além do Paraná – dos conselhos de direitos da criança e do adolescente no Brasil. Jimena integra a câmara setorial do orçamento e a sua entidade esteve ausente somente em uma plenária de 2011.

5. Fundação Iniciativa

A Fundação Iniciativa é uma entidade do tipo fundação¹²¹, criada por um grupo de empresários, sem vínculo religioso institucional, com sede em Curitiba, macrorregional Curitiba. Tem por foco a garantia dos direitos da infância e juventude por meio da sua atividade de acolhimento institucional de crianças e adolescentes em casas lares:

Criada em 18 de maio de 1988 por um grupo de empresários de Curitiba, a Fundação Iniciativa é uma organização não governamental que tem como objetivo promover a proteção e o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes que se encontravam em situação de risco social e pessoal.

Acolhe institucionalmente, no sistema de casas lares, 42 crianças vítimas de violência doméstica, que foram judicialmente afastadas de suas famílias de origem. A prática do acolhimento institucional da Fundação está adequada à legislação que estabelece e regulamenta os Direitos da criança e do adolescente. O sistema de casas lares possibilita à criança e ao adolescente acolhido uma convivência mais próxima ao ambiente familiar (<http://www.finiativa.org.br/finiativa-novo/instituicao.htm> Acesso em 20.01.12).

Em seu primeiro mandato no Cedca/PR, a Fundação Iniciativa é representada por Janaína Fátima de Souza Rodrigues, a qual integra a câmara setorial de garantia de direitos, e esteve presente em nove de onze plenárias do último ano. No início de 2011, a conselheira Janaína deixou de fazer parte da equipe de funcionários da Fundação, porém não deixou de exercer o mandato de conselheira. Na entrevista exploratória em 30.05.2011, Janaína disse que apesar de não ser mais funcionária da entidade se sentia representante legítima a participar, pois foi ela quem fez campanha entre as entidades de acolhimento institucional de Curitiba para eleição no Cedca/PR, e, portanto, sua legitimidade estava resguardada na representação dos interesses desse conjunto de entidades.

6. Instituto Salesiano de Assistência Social

O Instituto Salesiano de Assistência Social é uma associação vinculada à congregação católica dos Irmãos Salesianos, pertencente à Rede Salesiana de Ação Social. A partir do carisma salesiano de protagonismo juvenil e assistências

¹²¹ De acordo com o Código Civil Brasileiro (BRASIL, 2002), as organizações não-governamentais sem fins lucrativos podem ser constituídas na forma de associações, fundações, organizações religiosas e partidos políticos (art. 44). Enquanto que as associações são formadas pela união de pessoas que se organizam para fins não econômicos (art. 53), as fundações se caracterizam por serem constituídas a partir da dotação especial de bens por seu instituidor, o qual especifica o fim a que se destinam tais bens a serem administrados pela fundação (art. 62).

aos necessitados, a entidade oferece atividades para crianças e adolescentes, moradores dos bairros vizinhos ao Instituto, no período de contra-turno escolar. Com a meta de contribuir para o crescimento integral do jovem, “*e assim colaborar para a construção de uma Igreja solida*”, acontecem no Instituto atividades pedagógicas e de formação, além de cursos profissionalizantes, como o Programa Jovem Aprendiz:

Momento de muita emoção quando pensamos que o objetivo de vida de Dom Bosco, ainda é visível no nosso meio, ao ajudarmos que estes jovens possam construir projetos de vida, capaz de lhes apontar um horizonte com esperança de uma vida melhor. Juntamente com a formatura é realizado o encontro de aprendizes, todos aqueles adolescentes que fazem parte do Programa Jovem Aprendiz. Hoje o ISAS conta com 322 adolescentes no referido programa e mais de 40 empresas parceiras, muitas delas Multinacionais. (http://www.dombosco.net/rsas_desc.php?secao=rsas&id=6
Acesso em 20.01.12)

O Instituto Salesiano participou como conselheiro não-governamental do Cedca/PR pela primeira vez no biênio 2001-2003, voltando ao conselho em 2008 para mais dois mandatos consecutivos, sendo que esteve presente em todas as plenárias de 2011. Desde 2010 a entidade é representada no conselho por Zelinda Zangiski, coordenadora das atividades e psicóloga do Instituto. No conselho, Zelinda participa da câmara setorial de garantia de direitos e coordenou a Comissão Organizadora Estadual da Conferência dos Direitos da Criança e do Adolescente, conferência que acontecerá em 2012.

7. Instituto Leonardo Murialdo – EPESMEL

O Instituto Leonardo Murialdo é uma associação de assistência social fundada em Caxias do Sul-RS pela Congregação de São José (Josefinos de Murialdo). Esta associação administra, como filial, a Escola Profissional e Social do Menor de Londrina – EPESMEL, da macrorregional Londrina, que foi inicialmente instituída por um grupo de leigos¹²², mas hoje está vinculada à Igreja Católica. Com a missão de oportunizar às crianças e aos adolescentes, em situação de risco pessoal e social, a garantia dos seus direitos visando a formação integral, oferece apoio sócio-educativo, acolhimento institucional, além de educação profissional:

¹²² Conforme a história da EPESMEL: “[...] em 1973, um grupo de homens composto por Nilo Frazão, Joaquim de Carvalho, Dr Valter Barrozo, Darci Ramires de Paula e Dr José Richa, coordenados pelo Pe Bernardo Grei e Arnaldo dos Santos, reuniram-se, pela primeira vez, na Casa Paroquial dos Palotinos. Esse grupo de homens sentiu a necessidade de construir algo para minimizar as dificuldades das crianças e adolescentes com menores chances de integração na sociedade londrinense.” (<http://www.epesmel.org.br>).

6. EXPERIÊNCIAS NA ÁREA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

- Profissionalização e encaminhamento para o 1º emprego (Adolescente Aprendiz);
- Educação de Rua: abordagem e encaminhamentos para as diversas políticas de Assistência;
- Atendimento e acompanhamento de Medidas Sócio-Educativas em Meio Aberto (liberdade assistida e prestação de serviço);
- Apoio sócio-educativo;
- Apoio sócio-familiar: Benefício de Prestação Continuada e Bolsa Família.
- Programas diversos do governo federal: Juventude Cidadã, Agente Jovem, Pró-Jovem.
- Programa de inclusão esportiva;
- Economia Solidária;
- Programa de abrigamento: Casas Abrigo.

7. PROGRAMAS SOCIAIS QUE DESENVOLVE HOJE

Apoio sócio-educativo– 210 crianças

Escolinha de Futebol: 135

Educação Profissional e Aprendizagem: 800

Projeto Murialdo (medidas sócio-educativas): 900

Acolhimento Institucional (4 Casas Abrigo): 40 crianças e adolescentes

Estacionamento Rotativo Zona Azul: 230 adolescentes

Pró-jovem adolescente: 25

(http://www.epesmel.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=133&Itemid=71 Acesso em 20.01.12)

Em seu terceiro mandato consecutivo, a EPESMEL foi sempre representada no Cedca/PR por Jacqueline Marçal Micali, recentemente substituída por Alexandra Alves José (Decreto 3.221, de 16 de novembro de 2011). A ex-conselheira esteve presente em sete das nove plenárias que aconteceram até outubro, e fazia parte da câmara setorial de capacitação, mobilização e articulação. Jacqueline, assim como a conselheira Ires, do Centro Social Dorcas, é um caso atípico de conselheira da sociedade civil que ocupa cargo na gestão municipal: ela é a Secretária Municipal de Assistência Social de Londrina desde maio de 2009¹²³. Na última plenária que participou, quando os conselheiros falavam das eleições, Jacqueline solicitou que no novo processo eleitoral deveria ficar claro no edital de convocação que gestores públicos não podem ser conselheiros não-governamentais, “*porque é muito dolorido para quem é [gestor] os olhares tortos*” (Plenária de outubro de 2011, anotações de campo).

8. Grupo SOMA – Lar Sagrada Família

O Grupo SOMA – Somando Amor pela Infância e Adolescência é uma associação da cidade de Apucarana, macrorregional Londrina, que administra a

¹²³ http://www1.londrina.pr.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=419&Itemid=181

entidade Lar Sagrada Família. Desde 2005 cuidam do Lar e nele vivem as Irmãs Oblatas de São José, conferindo um vínculo religioso à instituição, que tem por atividade o acolhimento de crianças e adolescentes em situação de risco:

O Lar Sagrada Família é uma instituição filantrópica sem fins lucrativos, que visa exclusivamente o acolhimento de crianças e adolescentes. O Lar atende em média 30 crianças que são preparadas para a busca de seus sonhos e para a volta ao convívio de suas famílias.

OBJETIVO - Formação Integral das Crianças. E para atingir este objetivo foram traçadas diretrizes voltadas a quatro temas básicos. Saúde, educação, espiritual e familiar

Na saúde o nosso objetivos é proporcionar às crianças condições para obtenção da Saúde Integral – prevenção e tratamento. Juntamente com profissionais especializados que nos auxiliam nas necessidades diárias, para manter o bem estar das crianças. Na área educacional tem a preocupação em garantir às crianças uma formação integral assim trabalhamos com o reforço escolar, jardim II, aula de artes e karatê. Na espiritualidade a nossa preocupação é reconhecer a bondade de Deus, valorizando tudo o que Ele criou: natureza, os animais e toda a humanidade. Na área da familiar temos o objetivo em preparar as famílias e as crianças para que elas possam estar recebendo-as de volta ao convívio familiar. (<http://www.larsagradafamilia.org.br> Acesso em 21.01.12)

O Grupo Soma está em seu primeiro mandato no Cedca/PR e tem como representante Gleyson Fernandes Reis, que integra a câmara setorial do FIA. Gleyson já havia participado do Cedca/PR como conselheiro no biênio 2008-2009, mas representando a entidade Centro de Apoio Social ao Adolescente C.A.S.A., de Apucarana; no site do Lar Sagrada Família não ficou clara qual a vinculação de Gleyson com esta instituição. A última plenária em que esteve presente foi em agosto, sendo que as repetidas faltas não foram ponto de pauta do conselho, apesar de o Regimento Interno prever que a entidade *“cujo representante não comparecer, sem justificativa acolhida, no ano, a duas reuniões ordinárias consecutivas ou quatro alternadas, receberá comunicação do Conselho, com vistas à substituição do membro faltoso para a Reunião Ordinária subsequente”* (art. 34). Recentemente Gleyson foi eleito Presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA de Apucarana¹²⁴.

9. Associação de Conselhos Tutelares da Regional de Campo Mourão – ACONTURCAM

¹²⁴<http://www.apucarana.pr.gov.br/noticia/10929-empossado+novo+conselho+da+crianca+e+do+adolescente/> (Acesso em 25.01.12)

A Associação de Conselhos Tutelares da Regional de Campo Mourão – Aconturcam, macrorregional Maringá, é uma associação, sem vinculação religiosa, formada para dar apoio aos conselheiros tutelares em Campo Mourão. As atividades da Aconturcam são voltadas aos seus associados, com o intuito de fortalecer os conselheiros tutelares através de treinamento e capacitação para suas atividades, o que caracteriza a associação como uma entidade articuladora. Além disso, a Aconturcam é a única conselheira do Cedca/PR que não presta serviços de atendimento à criança e ao adolescente, atuando na defesa de seus direitos:

Defender os Direitos da Criança e do Adolescente, previstos nas leis, em especial na Constituição Federal, Convenção Internacional dos Direitos da Criança das Nações Unidas e Estatuto da Criança e do Adolescente; Colaborar com todas as ações direcionadas a defesa dos direitos da criança e do adolescente, por todos os meios ao seu alcance; etc. (<http://www.blogger.com/profile/09678674078032634121> Acesso em 21.01.12)

Em seu segundo mandato consecutivo no Cedca/PR, a Aconturcam é representada por Luciano Antonio da Rosa, ex-conselheiro-tutelar e hoje advogado da Prefeitura do Município de Araruna, Paraná. Luciano, integrante da câmara setorial do orçamento, é o atual Presidente do Cedca/PR, foi Vice-Presidente do conselho nos anos 2009-2010, e também é Presidente do CMDCA de Campo Mourão¹²⁵. Como Presidente, Luciano esteve presente em todas as plenárias de 2011 e nelas exerceu seu papel de condutor da pauta. Os debates de maior confronto com os conselheiros governamentais, especialmente em relação à SEDS, tiveram a sua participação.

10. Associação de Proteção à Maternidade e à Infância – APMI

As Associações de Proteção à Maternidade e à Infância – APMIs foram um modelo comum de entidade da metade do século XX, ligadas à saúde da gestante e da criança, as quais realizavam ações com recursos públicos que não podiam ser captados pelas prefeituras. No Paraná foram fundadas, a partir da década de 40, APMIs em Curitiba, Londrina, Foz do Iguaçu, Cambé, Atalaia, entre outras¹²⁶. A APMI de Mamborê, macrorregional Maringá, é uma associação independente das

¹²⁵ <http://www.portalcampomourao.com.br/noticia.php?id=6> (Acesso em 25.01.12)

¹²⁶ http://www.athena.biblioteca.unesp.br/exlibris/bd/bas/33004048018P5/2002/alves_jm_dr_assis.pdf (Acesso em 21.01.12)

outras APMIs, sem vínculo religioso institucional, que hoje está voltada para o atendimento à criança e ao adolescente através de atividades do programa profissionalizante Jovem Aprendiz, e do Programa Compra Direta, um convênio com o governo do Estado voltado ao reforço da merenda escolar.¹²⁷ Por não mais seguir os serviços de proteção à maternidade, a APMI Mamborê está em processo para alterar o estatuto social e o nome da entidade.

A APMI de Mamborê é conselheira do Cedca/PR há dois mandatos consecutivos, integra a câmara setorial de garantia de direitos, e tem como representantes Maestelli Menezes Médici, titular, e Nadir Aparecida da Silva Fantin, suplente, as quais se intercalaram na vinda às plenárias em 2010. Maestelli foi presidente do CMDCA de Mamborê entre 2010-2011; Nadir foi representante estadual do Fórum DCA/PR, e hoje continua na coordenação da região de Campo Mourão.

11. Instituto Educacional Dom Bosco - IEDB

O Instituto Educacional Dom Bosco, com sede em Guarapuava, macrorregional Ponta Grossa, é ligado à congregação católica dos Irmãos Salesianos e pertencente à Rede Salesiana de Ação Social, assim como o Instituto Salesiano de Assistência Social. Situado numa chácara, o Instituto Educacional Dom Bosco abriga o centro juvenil Domingos Sávio, onde a partir do carisma salesiano de protagonismo juvenil, são promovidas atividades pedagógicas, de formação pessoal, programas sócio-educativos e cursos profissionalizantes:

A primeira reunião da equipe que começou a pensar uma proposta para acolher os jovens da paróquia Dom Bosco, foi no dia 04 de julho de 1989, estando presentes: Ir. Aroldo Martins (SDB), Eliane, Márcia, Cleusa, José Roberto, Marinaldo, Maristela, Marcelo, Cristóvan e Vasco.

[...]

Em 05 de Março de 1990, iniciou-se a segunda etapa de cursos e da proposta do Centro Juvenil Domingos Sávio, com as atividades organizadas nas três dimensões:

EVANGELIZAÇÃO: Oração, momentos de reflexão, oração e celebrações.
CULTURA: através de vários cursos, como Auxiliar de Escritório, Artesanato, Violão, Datilografia, além de Teatro, Música, Gincanas e Reuniões com Responsáveis. LAZER: Possibilitou jogos de mesa, esportes externos nas quadras e confraternizações.

[...]

¹²⁷ Tem-se poucas informações disponíveis na internet sobre a entidade. Os dados sobre a APMI foram adquiridos na pesquisa de campo nas plenárias.

De lá para cá o número de cursos continuou crescendo e também foram elaborados projetos alternativos, como o de alfabetização e ensino de 1ª a 4ª série para jovens fora da idade escolar.

Atualmente, além das variadas oficinas e cursos, são realizadas atividades de teatro com um grupo específico. Também existe a Equipe de Teatro com um grupo de Líderes, Coordenadores dos Círculos Bíblicos e Grupo de Voluntários.

A articulação da Juventude Salesiana (AJS) está presente em vários grupos de ação e de interesse.

Hoje, são quase 300 adolescentes e jovens beneficiados, e freqüentando o Centro Juvenil Domingos Sávio em períodos diferentes. Todos os educandos têm o compromisso de freqüentar a Escola no contraturno das atividades da OBRA SOCIAL. (www.cjds.com.br Acesso em 21.01.12)

O biênio 2006-2007 foi o primeiro em que o Instituto Educacional Dom Bosco participou do Cedca/PR, tendo voltado a integrar o conselho em 2010, com as representantes Micheli de Almeida Vieira e Márcia Izabel Jacomel, titular e suplente que se revezaram nas plenárias de 2011. Em setembro, a entidade nomeou novo representante, Pe. Dácio Elísio Bona, Diretor do Instituto. Pe Dácio já foi conselheiro do Cedca/PR de 2001 a 2003 em nome da CNBB – Pastoral do Menor Regional Sul II, e hoje no conselho integra a câmara setorial de políticas básicas.

12. Entidade Assistencial Casa de Passagem Filhos de Deus

A entidade Assistencial Casa de Passagem Filhos de Deus é uma associação de vinculação evangélica, sediada em Reserva, macrorregional Ponta Grossa, que atua no acolhimento institucional de crianças. Eleita pela primeira vez como conselheira não-governamental do Cedca/PR em 2010, a Casa de Passagem praticamente não participou do conselho, pois não esteve presente em nenhuma plenária desde outubro de 2010. Foi substituída pela entidade Fraternidade Peregrino da Luz, (Decreto 3213 - 10/11/2011) de Curitiba, depois de aberto um novo processo eleitoral na Regional de Ponta Grossa (Deliberação 40, de 30.09.2011) em que não houve candidatos.

* * *

Para além da descrição das instituições e atores envolvidos, existem relações de poder, alianças e redes que envolvem o interesse de participar do Cedca/PR – ainda mais ao levarmos em conta que a participação não é remunerada. Estas relações não são claras: por vezes não são da entidade os interesses, mas sim pessoais. O que se percebe é que não é sempre a entidade que

coordena a participação, por exemplo, quando vemos o caso de uma representante continuar indo às plenárias ainda que não trabalhe mais na entidade eleita (Janaína, da Fundação Iniciativa), ou de conselheiro que representava uma entidade e na eleição seguinte assume como conselheiro de outra entidade (Gleyson F. Reis, do Grupo Soma)¹²⁸.

Nesses 20 anos, o Cedca/PR passou por diferentes fases em relação à composição dos conselheiros e ao lugar da política dos direitos da criança e do adolescente, o que dificulta que se perceba uma só forma de estabelecimento de alianças. No início, anteriormente à divisão das eleições por macrorregionais, ficava mais evidente a presença de entidades ligadas ao trabalho de assistência social de Fani Lerner, visto que a ex-primeira-dama trazia um modelo de trabalho e de visão de mundo das experiências da gestão municipal de Curitiba e as entidades eram em sua maioria curitibanas. Depois da mudança de governo em 2003, passou-se por um momento de constantes mudanças no quadro dos conselheiros, mas de 2006 em diante pôde-se ver novo período de continuidades.

Nessa sequência, houve a interiorização das eleições e o surgimento de uma nova secretaria, SECJ, chefiada por uma secretária que não era primeira-dama e não havia ocupado cargo semelhante em nível municipal, além de ser uma secretaria que não executava a política de assistência social do Estado. Nesse período, que incluiu o biênio 2010-2011, as entidades que ocupam as cadeiras de conselheiras não estão diretamente ligadas à figura da secretária da SECJ; elas se apoiam em outras alianças, baseadas no vínculo religioso, no apoio do Fórum DCA, ou na própria parceria entre entidades da mesma regional. Muitos conselheiros participam de mais de um conselho, como CMDCA e CMAS de seu município, locais propícios para o fortalecimento de novas redes.

Em 2012 poderá haver um novo panorama de entidades participantes. Utilizamos o termo “poderá”, pois acreditamos ser um momento especial para observar o quanto as entidades da sociedade civil conseguiram se fortalecer como um bloco independente de ligações partidárias. Se por um lado são fortes as alianças da secretária Fernanda Richa, a exemplo de seu trabalho em Curitiba, por

¹²⁸ Seria necessário conhecermos pessoalmente cada uma das doze entidades a fim de verificar o quanto elas são informadas pelos seus representantes sobre as reuniões do CEDCA/PR e em que medida orientam e dão diretrizes aos representantes para que atuem de forma específica.

outro as ONGs vêm tentando mostrar uma autonomia na sua participação, graças à formação de uma rede entre entidades (processo que é mais visível em relação às entidades do interior, como se verá no capítulo 4º, na seção sobre o *Manifesto da sociedade civil*). A possibilidade de as mesmas entidades continuarem no Cedca/PR, ainda que tenha havido mudança governamental, ganha sustentação no fato de as entidades serem eleitas por seus pares e de os recursos para financiamento de projetos serem deliberados pelo próprio Cedca/PR.

O novo processo eleitoral para a composição do conselho no biênio 2012-2013 foi iniciado no final de 2011 com a publicação da Deliberação 59, de 16 de dezembro de 2011, que dispôs sobre a comissão eleitoral, e a Deliberação 63, de 27 de dezembro de 2011, finalmente com a convocação das eleições para 2012.

3.1.3. Em busca de algum perfil: classificação das entidades conselheiras

Conforme identificado através da cartografia dos conselheiros não-governamentais, as alterações mais representativas da composição do Cedca/PR ocorreram em três momentos; na eleição seguinte à consolidação do conselho (1995), na eleição que sucedeu a alteração na gestão estadual após oito anos de governo Lerner (2003), e no momento de regionalização do processo eleitoral (2006). Esses três momentos estão relacionados com o contexto social mais amplo, ou seja, a transformação no panorama das entidades conselheiras tem de ser pensada em conexão com as mudanças ocorridas na intersecção entre Estado e sociedade civil, mediadas pelos movimentos sociais (DURIGUETTO, 2007).

Dessa maneira, a resposta à pergunta “quem participa do Cedca/PR” é atravessada pelas formas com que a sociedade civil vem se organizando ao longo desses vinte anos, formando um entrelaçamento entre participação e associativismo civil quando a análise parte da experiência de consolidação dos conselhos de políticas públicas. Preocupa-nos compreender como tem se organizado a sociedade civil na comparação do período da constituinte com o atual momento a fim de – posteriormente – analisarmos o perfil das associações que compõem o Cedca/PR hoje:

A natureza dessas associações é uma contingência histórica, isto é, em cada momento histórico, o padrão associativo é resultado de tendências de longo prazo que nos remetem: ao modelo de acumulação de capital (atores

econômicos e relações de produção); ao tipo de regime político (sistema de partidos, sistema de governo, modelos de intermediação, representação e inclusão); aos padrões culturais dominantes (interação dos discursos políticos legitimadores, tipo de imaginário nacional e internacional construído no processo, tipo e alcance da educação pública e modelo de distribuição dos bens culturais); ao marco jurídico que regula especificamente os tipos de associação; e à correlação que existe entre o mapa das classes e grupos sociais existentes e as outras variáveis antes mencionadas. (DAGNINO *et al*, 2006:32)

Nos anos 1980, um pouco antes da instituição do Cedca/PR, os movimentos sociais eram reconhecidos como entidades que representavam o conflito entre setores da população, que lutavam pela conquista de recursos e bens econômicos e culturais e que pretendiam promover mudanças nas relações sociais instituídas através de ações diretas (KAUJCHAKJE, 2008). A partir do momento – já tão referenciado – da constituinte, as demandas populares começam a ser reivindicadas de forma mais sistematizada (o escopo era a aprovação de emendas) em propostas políticas organizadas, o que exigia maior organização institucional por parte dos movimentos sociais, modificando sua dinâmica funcional de grupos informais de “ações sociais de rua” para contornos mais organizacionais.

Nesse sentido, Gohn¹²⁹ aponta que a contribuição dos movimentos sociais brasileiros na reconstrução do processo de democratização do país e na reconstrução de valores democráticos ainda ressoaria no imaginário das representações sociais de tal forma com que se esperasse das organizações da sociedade civil as práticas de militância e mobilização nas ruas tal qual na década de 1980 (GOHN, 1997). No entanto, mudanças internas dos movimentos e externas a eles – no plano econômico nacional e internacional – teriam gerado o esvaziamento de um modelo de intervenção e mobilização social, gerando uma “crise dos movimentos sociais”.

Essa crise se deu a partir dos anos 1990 em dois aspectos. Primeiramente, na adequação dos movimentos sociais às exigências de institucionalização para que ganhassem personalidade jurídica e pudessem participar das novas instâncias

¹²⁹ Segundo GOHN, existem várias abordagens teóricas sobre movimentos sociais, alguns eixos analíticos podem ser observados: - eixo cultural, relativo ao processo de construção de identidades; - eixo da justiça social, com as questões do reconhecimento das diferenças e desigualdades, assim como questões de redistribuição de bens e direitos; - eixo da autonomia, nas vertentes de luta contra o neoliberalismo; - eixo voltado para a institucionalização das ações coletivas, em virtude da preocupação em formar vínculos e redes de sociabilidade (2008: 442-443).

democráticas¹³⁰. A dimensão institucional veio em consequência à expansão dos canais institucionais de participação na medida em que passa ser eixo da luta dos sujeitos coletivos a inclusão “na institucionalização estatal para inscrever conquistas e direitos e interferir na própria definição e gestão das políticas sociais” (DURIGUETO, 2007: 167). E em segundo lugar, no sentido atribuído para a ação dos movimentos sociais, pois

o país saía de uma etapa de conquistas de novos direitos constitucionais, a maioria dos quais precisava ser regulamentada. A volta das eleições diretas em todos os níveis governamentais também alterou a dinâmica das lutas sociais porque se tratava agora de democratizar os espaços públicos estatais. A necessidade de atuação no plano institucional e governamental aumentou, não apenas nos locais que passaram a ser administrados por governos populares, mas, fundamentalmente, no plano federal, locus de debate e encaminhamento das conquistas obtidas na Carta de 88, para que viessem a ser implantadas. (GOHN, 2005: 79):

Falar em crise, diz Gohn, não significaria dizer que os movimentos sociais estariam desaparecendo¹³¹, nem no seu enfraquecimento enquanto atores sociopolíticos relevantes, mas denotava reconhecer que os atores coletivos estavam rearticulando seu papel social (GOHN, 2005). No caso do Cedca/PR a reordenação do papel das entidades da sociedade civil organizada está refletida nas eleições de 1995, quando os movimentos sociais ligados à constituinte saem do conselho e dão lugar a entidades que ficariam, em sua maioria, até o início dos anos 2000.

A rearticulação do papel social não foi um processo de rápida compreensão – eis um dos motivos da crise – pois se tratava de conseguir sobreviver aos arranjos político-econômicos de políticas neoliberais que marcam a década de 1990¹³². Nesse contexto, a própria transformação de movimentos informais para o formato de organização com personalidade jurídica tem sido uma exigência conjuntural para receber recursos e repasses de verbas governamentais. Os

¹³⁰ Novas instâncias democráticas como os conselhos gestores de políticas públicas. A referência à inovação se dá por tais instituições não existirem anteriormente na estrutura organizacional do Estado.

¹³¹ Na mesma direção, Alain Touraine, autor de reconhecida produção sobre movimentos sociais (TOURAINÉ, 1977), se questiona em obra de 2006: “é necessário chegar ao ponto de questionar o tema ao qual eu mesmo dei tanta importância, o dos movimentos sociais? Primeiramente é preciso constatar o enfraquecimento desta noção. (...) a ideia de movimento social era reservada aos conflitos entre atores sociais organizados, cujo objetivo era a mobilização social dos principais recursos culturais de uma sociedade” (2006: 83).

¹³² Os próprios movimentos passam por crises econômicas internas que os levam à utilização das ferramentas empresariais, como planejamento estratégico, avaliação e metas, em processo em sintonia com a reforma da Administração Pública brasileira da década de 90. Abordamos o tema na seção 3.2.3.

movimentos sociais acabaram institucionalizando-se normativamente, “*passam ao status de entidade da sociedade civil organizada*” (GOHN, 2008: 451).

Para além da questão econômica, teríamos segundo Ricci um associativismo assentado num amplo mosaico cultural e de ação social: “*entre práticas mais mobilizadoras e mais institucionalizadas, entre práticas mais comunitaristas e mais universais, entre a rejeição aos fóruns formais das relações políticas e a participação e reconstrução de tais fóruns, entre a inovação e a tradição*” (2004:65). Essa cultura política *ambivalente* no Brasil contribuiria para que convivesses nas organizações da sociedade civil traços mais conservadores, característicos das práticas mais particularistas e localistas do associativismo, com traços de valorização do aumento do controle social e participação da sociedade civil na definição e condução das políticas públicas (RICCI, 2004):

“Este traço cultural, de natureza difusa, de baixa orientação para consolidação de valores políticos, parece contribuir para que as políticas participacionistas e práticas associativas apresentem-se como ambivalentes. Em conseqüência, a cultura política ambivalente sustentaria uma ação governamental pragmática, cautelosa, mesmo nos governos engajados na implementação de instrumentos institucionais de participação à sua gestão. Daí poderia surgir uma hipótese explicativa das ausências de definição do lugar dos conselhos setoriais ou mesmo do baixo grau de envolvimento do conjunto das instâncias de governo em várias experiências de orçamento participativo no Brasil.” (RICCI, 2004: 67)

A cultura ambivalente (RICCI) no Brasil e a convivência de diferentes formas de ação social nas organizações da sociedade civil não modificou uma constância no associativismo civil brasileiro, qual seja, o perfil religioso. A presença de grupos religiosos nas experiências de participação e associação marcam o ideário participacionista, fortemente influenciado pelo discurso produzido pela Teologia da Libertação. Inclusive na forma de participação “*os associados de entidades de natureza religiosa parecem adotar um padrão de exclusividade mais acentuado, atuando com maior fidelidade e restringindo sua participação em eventos da própria organização confessional.*” (RICCI, 2004: 77).

O autor aponta um possível problema da institucionalização dos movimentos sociais em ONGs. A insegurança seria de os conselhos estarem incentivando a criação de um mercado: sociedade civil organizada oferecendo serviços, mas sem lutar por direitos. A projeção dos movimentos em organizações afetaria a condução dos projetos políticos e sociais na medida em que as organizações são estruturas

permanentes que acabam atuando a partir de planejamentos estratégicos e procuram ações mais pragmáticas a fim de disputar “mercado de financiamento das ONGs” (RICCI, 2010: 98). No mesmo sentido se manifesta Gohn:

Muitos movimentos se transformam em ONGs ou se incorporam às ONGs que já os apoiavam. A atuação por projetos exige resultados e tem prazos. Criou-se uma nova gramática na qual a ideia de mobilizar deixou de ser para o desenvolvimento de uma consciência crítica ou para protestar nas ruas. Mobilizar passou a ser sinônimo de arremeter e organizar a população para participar de programas e projetos sociais, a maioria dos quais já vinha totalmente pronta e atendia a pequenas parcelas da população. O militante foi se transformando no ativista organizador das clientelas usuárias dos serviços sociais. (GOHN, 2005: 82-83)

Apesar da mudança no perfil associativo brasileiro no geral, o novo cenário não é homogêneo. Dentro do termo sociedade civil estão abrigadas diferentes tipos de organizações. A fim de fugirmos da concepção “*apologética da sociedade civil – a sociedade civil seria o pólo de virtudes e o Estado como a encarnação do mal*” (DAGNINO *et al*, 2006), procuramos identificar os conselheiros do atual biênio na heterogeneidade das formas de organização da sociedade civil.

Em primeira análise, o fato de o Cedca/PR ser composto por entidades da “*sociedade civil organizada, de âmbito estadual, diretamente ligadas à defesa ou ao atendimento de crianças e adolescentes, legalmente constituídas e em funcionamento há pelo menos um ano*” (Lei 9.579/91) e não por usuários ou especialistas (pessoas físicas) revela a existência de uma sociedade civil que se organiza em instituições.

No entanto, como visto anteriormente, ao longo dos anos o perfil dos conselheiros foi se alterando no sentido de os movimentos sociais terem buscado maior institucionalidade. A questão que se coloca é no sentido de identificar qual a variedade de instituições que existem sob a nomenclatura *sociedade civil* – de que sociedade civil se está falando? – a fim de que não se reduza a um enfoque normativo e nem se corra o risco de reduzir um campo heterogêneo, bloqueando a capacidade de apreender a diversidade das configurações empíricas (SILVA, 2011). Assim, com apoio na literatura queremos entender o quão homogênea é essa sociedade civil e se é possível traçar um perfil dos atuais conselheiros não-governamentais.

O conceito de sociedade civil, de acordo com Gurza-Lavalle, esteve sempre atrelado à sua relação com o Estado. Relação primeiramente de conjunção, como na linha do *jusnaturalismo*, em que a sociedade civil se encontra no Estado, assim como na visão hegeliana, em que o Estado político é a única e última instância de harmonização e universalização de interesses, “*superando e contendo dentro de si a sociedade civil*” (1999: 126). Em momento posterior, quando deixa de ser sinônimo de Estado, o conceito de sociedade civil adquire estatuto político capaz de exercer oposição e participação. Nesse sentido, a sociedade civil passa a ser representada tanto pela vida associativa e os hábitos de associação, a exemplo da tradição herdada de Robert D. Putnam, quanto na tensão colocada por Alexis de Tocqueville, em que a sociedade civil representa “*não apenas a única forma de resistência dos cidadãos ao poder central, mas [...] uma condição do bom governo*” (GURZA-LAVALLE, 1999: 127).

Mais recentemente, no século XX, o autor coloca que a forma consensual do conceito corresponde àquele desenvolvido nos trabalhos de Jean Cohen e Andrew Arato – *modelo da nova sociedade civil* ou *novos movimentos sociais* – os quais, por sua vez, se apoiaram no programa de pesquisas de Habermas. Enquanto os modelos clássicos estão fundados na premissa do caráter absolutamente constitutivo do vínculo entre a sociedade e o Estado, o novo modelo descarta o vínculo internamente constitutivo entre sociedade e Estado para estabelecer uma relação de oposição externa entre eles: sociedade civil é um momento oposto ao Estado¹³³.

Nesse mesmo sentido, Scherer-Warren e Luchman assinalam que o conceito de sociedade civil ganhou novos contornos no século passado a partir de Habermas, momento em que este conceito passa a uma perspectiva de análise que questiona a dicotomia público/privado. “*A ruptura desta dicotomia se dá, na medida em que, denunciando e publicizando os problemas e injustiças sociais, a sociedade civil opera no âmbito público, porém diferente do Estado, ao mesmo tempo em que,*

¹³³ Sobre tipologia das relações entre sociedade civil e o Estado, citando Chambers e Kopstein (2006) LUCHMANN (2010: 5) relaciona seis: 1. Separada do Estado – ênfase no voluntariado, pluralismo e nas garantias legais de constituição associativa autônoma; 2. Contra o Estado – protestos e movimentos sociais; 3. De apoio ao Estado – cooperação e promoção de cidadãos responsáveis; 4. Em diálogo com o Estado – ideia da esfera pública habermasiana; 5. Em parceria com o Estado – com a participação direta em processos de decisão política e na constituição de novas formas de governança; 6. Para além do Estado – atuação da sociedade civil global, com questões que transcendem as fronteiras nacionais.

ancorada na esfera privada, diferencia-se do mercado” (2004:19). Citando Cohen e Arato as autoras descrevem a ideia habermasiana

A articulação da sociedade civil com a racionalidade comunicativa e, portanto, com um conjunto de atores que constroem novas identidades e solidariedades tematiza problemas, demanda novos direitos, institui novos valores e reivindica novas instituições, reserva a esta esfera um lugar que, diferenciado do Estado e do mercado, se traduz pelos princípios da pluralidade, privacidade, legalidade e publicidade (Cohen e Arato, 1992) (SCHERER-WARREN e LUCHMAN, 2004: 19)

As autoras apontam que este novo conceito de sociedade civil – apesar de “um certo virtuosismo reducionista” – ainda ocupa lugar importante nas ciências sociais na análise dos processos participativos. A tendência ao reducionismo estaria relacionada a “*uma compreensão da sociedade civil altamente estilizada e capaz de unificar uma miríade de atores societários diversos dentro de uma lógica comum*” (GURZA-LAVALLE *et al* 2006: 3), e portanto correr-se-ia novo risco de dicotomização: o polo axiológico positivo pertencente à sociedade (convertida em protagonista dos interesses gerais), e o negativo ao Estado.

Sobre o tema, Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) constata três insatisfações quanto ao modo como se vem analisando o tema sociedade civil. Em primeiro lugar, a tendência a tratar como um ator unificado, sem a identificação de que existem distintos projetos político-sociais em disputa. Em segundo, o tratamento que isola a sociedade civil da sociedade política, estabelecendo uma dicotomia entre elas e ignorando suas relações. E em terceiro, a concepção simplista do processo de construção democrática com uma visão apologética da sociedade civil – a sociedade civil seria o polo de virtudes e o Estado como a “*encarnação do mal*”¹³⁴. (2006: 23)

¹³⁴ Em consonância com DAGNINO *et al*, SILVA relata que nas últimas duas décadas o termo nas ciências sociais brasileiras vem aparecendo “como um dado naturalizado, homogêneo, imutável e, em geral, positivo da realidade social”: Em virtude dessa trajetória, que enfatizou mais a função (positiva) da sociedade civil do que a constituição dos atores que a conformam, as ciências sociais brasileiras, em grande medida, se descolaram dos debates internacionais, os quais buscavam desenvolver instrumentos analíticos mais consistentes para o estudo dos processos de associação, mobilização e, em certos casos, contestação política presentes em âmbito societário. Tal descolamento tornase evidente quando se identifica a pouca penetração nas ciências sociais brasileiras dos estudos sobre o militantismo (Fillieule, 2001; Gaxie, 1977, 2005), sobre dinâmicas e sentidos do associativismo (Edwards *et al.*, 2001; Putnam, 2002; Skocpol e Fiorina, 1999) ou sobre a política contestatária (McAdam *et al.*, 1999; McAdam *et al.*, 2001; Tarrow, 2009; Tilly e Tarrow, 2007), os quais ocupam posição de centralidade nas agendas de pesquisa internacional. (SILVA, 2010: 3)

Na tentativa de fugir dessa dicotomia entre polos, os autores utilizam, na investigação das experiências democráticas da América Latina, a heterogeneidade da sociedade civil como instrumento analítico¹³⁵. Para eles, utilizar a heterogeneidade da sociedade civil como instrumento de análise traz à luz um problema não resolvido nas teorias da sociedade civil:

Trata-se de uma crítica do modelo teórico que separa radicalmente a sociedade civil da sociedade política, construindo uma dicotomia simbólica entre uma sociedade civil homogênea e virtuosa e um Estado igualmente homogêneo, que encarna todos os vícios da política concebida como mera luta de poder. (2006:15)

Juntamente com o reconhecimento da heterogeneidade, tem sido questionada a natureza necessariamente democrática dos atores da sociedade civil. As pesquisas empíricas realizadas na última década têm levantado diferenças e desigualdades desse campo social, tanto nos objetivos, interesses e formas de organização, como em relação a vínculos, em menor ou maior grau, com o sistema político dos atores da sociedade civil (LUCHMAN, 2010). Nesse mesmo sentido, Silva, a partir de uma análise relacional, sustenta que não existe uma relação unívoca entre sociedade civil e construção democrática, mas que, ao contrário, essa relação se constitui de forma diferenciada nos diferentes contextos, os quais constituem “*configurações locais específicas, nas quais e pelas quais se definem as relações entre os atores da sociedade civil e a democratização da gestão pública*” (2006c: 160)¹³⁶.

Interessante destacar da análise relacional de SILVA a partir de ELIAS que a análise da sociedade civil como objeto de estudo não pode se dar de forma estática e a-histórica, “*cabe retomar as elaborações teóricas de Norbert Elias e sua ênfase*

¹³⁵ Na obra *A disputa pela construção democrática na América Latina* os autores utilizam três instrumentos analíticos: - heterogeneidade da sociedade civil e do Estado; - projetos políticos; - trajetórias sociedade civil – sociedade política (2006:15).

¹³⁶ Neste artigo, Marcelo Kunrath Silva parte da perspectiva relacional de ELIAS para compreensão da sociedade civil: “Partindo de pressupostos teórico-metodológicos desenvolvidos pela “sociologia relacional” de Norbert Elias (1994, 1998, 1999), este artigo busca enfrentar algumas limitações observadas nas perspectivas “essencialistas” acima esboçadas, no que se refere às suas capacidades de produzirem interpretações adequadas à complexidade das configurações empiricamente observáveis das relações entre sociedade civil e construção democrática no Brasil” [...] A adoção de uma perspectiva relacional na análise da sociedade civil possibilita romper com a noção de uma “natureza” preestabelecida e colocaria a necessidade de analisar, em cada configuração empírica específica, como a sociedade civil se constitui na e pela relação com outras dimensões da realidade social em estudo. Isto implicaria em rejeitar a concepção de que existiria uma sociedade civil cujas características já estariam definidas de antemão, mas sim diferentes configurações da sociedade civil, nas quais esta pode assumir características específicas e, até mesmo, contraditórias” (2006c: 159-160).

na necessidade de uma abordagem processual para analisar objetos que se apresentam empiricamente como constituídos por e constituintes de processos sociais que exigem uma análise diacrônica” (2006c: 161). Dessa forma, a compreensão da sociedade civil – para que não se recaís numa análise essencialista e normativa – se dá através da análise que situe o objeto de pesquisa no tempo e no espaço, permitindo a apreensão das configurações sociais que o envolvem e condicionam.

A análise diacrônica vem ao encontro dos objetivos traçados nesta dissertação de compreender o Cedca/PR no tempo e no espaço; por isso o levantamento de sua história institucional, bem como a elaboração de cartografia dos conselheiros não-governamentais que já fizeram parte do conselho. Somado a isso, e diante do entendimento de que a sociedade civil não forma uma massa única, mas é um campo heterogêneo, pretendemos analisar o perfil das entidades da sociedade civil que compõem hoje o Cedca/PR. Para isso, nos apoiamos no trabalho de Lavallo, Castello e Bichir (2006; 2007; 2008)¹³⁷.

Os autores, a partir de pesquisa empírica na cidade de São Paulo (mais de 200 entrevistas no ano de 2002), buscaram identificar no universo das organizações da sociedade civil paulistanas “*a sua posição dentro de redes de relações que condensam e condicionam a lógica e os alcances da sua atuação*” (2008: 74), definindo-os conforme sua centralidade. Os atores mais centrais são chamados de protagonistas (2007), formados por organizações populares, articuladoras e ONGs; enquanto que os marginais são denominados de periféricos (2008), compostos por associações comunitárias e associações de bairro. Há, ainda, os fóruns e entidades assistenciais, cuja centralidade é intermediária (2007).

As organizações civis não foram classificadas com base em suas autodefinições (2008: 76), mas segundo dois critérios objetivos:

¹³⁷ Adriam Gurza Lavallo, Graziela Castello e Renata Bichir realizaram no CEBRAP a pesquisa *Os Bastidores da Sociedade Civil - Protagonismos, Redes e Afinidades no Seio das Organizações Cívicas* (2006). Posteriormente, com base nesta pesquisa publicaram os artigos *Protagonistas na Sociedade Civil - Redes e Centralidades de Organizações Cívicas em São Paulo* (2007) e *Atores periféricos na sociedade civil: redes e centralidades de organizações em São Paulo* (2008). O objetivo geral da pesquisa foi de “*avançar simultaneamente na produção de conhecimento empírico acerca dos alcances, dos fatores condicionantes e das lógicas que orientam a ação dos diferentes tipos de atores da sociedade civil, bem como na decantação de distinções analíticas capazes de alimentar a reflexão no plano da teoria positiva*” (2008: 74).

Primeiro, a relação com os beneficiários. São três questões: I) O conjunto dos beneficiários encarna uma a) unidade real (restrita e concreta, ex. moradores de bairros), b) unidade abstrata (exemplo, cidadãos em geral – mesmo que apresente um recorte ou caracterize um segmento da população¹³⁸); II) componentes são: a) indivíduos, b) organizações e atores coletivos c) segmentos da população (exemplo: crianças vítimas de violência, as quais necessitam de proteção especial); III) beneficiários são a) membros ou sócios, b) público alvo, c) comunidade específica.

Segundo, o perfil das atividades. São duas questões: I) estratégia de atuação distintiva a) ajuda mútua, b) projeção de demandas locais, c) prestar assistência definida por vulnerabilidades, d) tematizar publicamente problemas, e) articular atores e iniciativas sociais; II) combinação excludente de atividades orientadas para a a) reivindicação e mobilização, b) fornecimento de serviços, c) organização popular, d) intermediação (entre governo e seus beneficiários).

Dessa forma, compõem os tipos de organizações civis:

- Associações de bairro: aquelas instituições que mantêm uma identidade territorial, cujas atividades geralmente são voltadas a demandas urbanas relacionadas especificamente aos seus atores, trabalhando *em e para* uma comunidade:

Essas associações perderam centralidade no debate acadêmico dos anos de 1990, pois suas reivindicações eminentemente materiais ou distributivas, sua baixa visibilidade e suas capacidades mínimas para disputar a agenda pública tornaram-nas pouco palatáveis às exigências normativas da perspectiva da “nova sociedade civil” que definiu o teor do debate nos anos de 1990. (2008: 77)

- Associações comunitárias: respondem a um conceito de sociedade de ajuda mútua, uma vez que seus membros são simultaneamente beneficiários e executores das atividades da entidade; “eles constituem uma comunidade ou encontram-se inseridos numa comunidade maior, cuja lógica pode ser ou não de índole territorial” (2008: 78). Exemplos: comunidades eclesiais de bases, Centros da Juventude (CJs), grupos de terceira idade ou grupos culturais:

¹³⁸ Exemplo dos autores: “as ONGs costumam trabalhar para beneficiários definidos em termos de uma unidade abstrata (i), composta por determinados recortes ou segmentos da população (ii) concebidos não como membros ou sócios, mas como público alvo (iii) v. gr. crianças vítimas de violência familiar” (2006, P. 10)

“Por motivos semelhantes, as associações comunitárias tampouco foram objeto de análise da perspectiva da nova sociedade civil. Mais: pelo seu caráter extremamente diverso e localizado, sequer constaram entre os atores privilegiados pelos estudos de caso da literatura sobre movimentos sociais”

- Entidades assistenciais: atuam essencialmente na prestação de serviços e assistência direta ao público. Suas características se baseiam em “*quatro elementos recorrentes: ethos cristão, prestação de serviços de índole assistencial, atendimento dos segmentos mais vulneráveis da população e financiamento provindo do setor privado – não raro mediante a figura da fundação empresarial (Carvalho, 1998, p. 87; Landim, 2002)*”:

“A história recente do Brasil teria animado deslocamentos polêmicos no sentido de uma espécie de “onguização” das entidades assistenciais, levando-as a abandonar progressivamente sua tônica caritativa e apolítica para assumir uma maior politização e publicitação de seus trabalhos e demandas, bem como à adoção de discursos cifrados no registro dos direitos e da cidadania (Landim, 2002, pp. 32-36; Landim, 1998; Coelho, 2000, p. 64; Paz, 2005, pp. 18-19).”

- Fóruns: instituições que funcionam como espaços de coordenação e agregação de interesses de organizações da sociedade civil agrupadas por afinidades temáticas, “*funcionam como espaços de encontro e coordenação periódica que permitem adensar agendas e pautar a atuação do atores que neles participam*” (2008: 78):

“Duas considerações permitem classificar os fóruns como organizações civis: primeiro, em que pese seu caráter periódico, possuem um grau de institucionalização suficiente para impedir que seu funcionamento se torne esporádico; segundo, constituem uma peça importante da construção institucional das próprias organizações civis – peça especialmente adequada para o desenvolvimento e a sustentação do trabalho em redes temáticas.”

- ONGs: “Embora a denominação *organização não-governamental*, oriunda dos organismos de cooperação internacional, tenha sido utilizada de modo corrente como termo genérico na literatura internacional, no Brasil corresponde *stricto sensu* às organizações civis conhecidas na literatura anglo-saxônica como entidades de *advocacy* – dedicadas a vocalizar ou reivindicar publicamente as demandas e necessidades de terceiros” (2007: 469):

“Se na sua origem foram concebidas como entidades de assessoria aos movimentos sociais, há consenso amplo na literatura nacional quanto ao

fato de as ONGs terem se tornado os atores de maior destaque no cenário da ação coletiva nos anos 1990”

- Organizações populares: instituições provenientes dos movimentos sociais das décadas de 1970 e 1980 e que possuem “*a lógica de atuação de atores específicos voltados para a mobilização coletiva a propósito de demandas populares*” (2007: 470):

“À margem das orientações teóricas mais influentes na literatura sobre movimentos sociais, o conceito apresenta problemas de ambigüidade na sua definição: tem sido utilizado igualmente na definição de atores empíricos específicos, normalmente portadores de capacidade de contestação perante o Estado – Movimento dos Sem-Terra – MST, Movimento dos Atingidos por Barragens – MAB –, e na unificação analítica de conjuntos esparsos de iniciativas individuais e coletivas sintonizadas ao longo do tempo por afinidades de sentido – movimento feminista, movimento negro, movimento de saúde. O universo de atores aqui definidos como organizações populares corresponde à primeira acepção.”

-Articuladoras: organizações “fundadas por outras entidades com o intuito de coordenar e articular suas ações, de construir agendas comuns e de escalar sua capacidade de agregação de interesses com fins de representação perante o poder público e outros atores sociais” (2007: 470):

“As articuladoras podem ser classificadas como organizações civis de terceira ordem, distintas tanto daquelas instituídas sob o signo da identidade entre beneficiários das associações e seus fundadores, administradores ou trabalhadores – organizações civis de primeira ordem como as associações de bairro ou as de caráter comunitário –, quanto daquelas outras estabelecidas para beneficiar terceiros definidos como pessoas ou segmentos da população – nesse sentido, de segunda ordem, como as entidades assistenciais e as ONGs.”

A tipologia sintetizada por GURZA LAVALLE, CASTELO e BICHIR fornece os primeiros elementos na identificação das entidades da sociedade civil que protagonizam a defesa dos direitos das crianças e adolescentes. Passamos, então, à aplicação de tais categorias ao objeto de pesquisa, ou seja, às 12 entidades conselheiras não-governamentais do Cedca/PR eleitas para o biênio 2010-2011. Assim se formou o panorama das entidades: um conselheiro *articulador* (Aconturcam); e onze conselheiros *entidade assistencial*.

Afora a entidade articuladora, todas as outras podem ser consideradas entidades assistenciais, pois apesar de muitas vezes serem referidas como ONGs, elas não têm como atividade principal a reivindicação de direitos, mas a prestação e

serviços à criança e ao adolescente – ainda que também digam que defendam seus direitos. Também não são organizações Sociais porquanto não se organizam para a mobilização de seus interesses, mas para o atendimento de crianças e adolescentes em situação de risco.

Esses dados demonstram um ponto fundamental: a partir da classificação utilizada se verifica que a grande maioria dos conselheiros é formada por entidades assistenciais. Essa massificação vai de encontro à diversidade que compõe a sociedade civil, mas revela um aspecto importante: o campo de promoção dos direitos da criança e do adolescente está – na contramão de outros temas de minorias – preso a modelos de assistencialismo social. Nesse sentido, o termo “sujeitos de direitos” não tem respaldo prático, em que muitas configurações sociais colocam os jovens como objeto de assistência.

3.2. REPRESENTATIVIDADE E PROCESSO ELEITORAL

3.2.1. Representação dos direitos da criança e do adolescente no Cedca/PR

A partir do levantamento histórico dos conselheiros não-governamentais que já participaram do Cedca/PR e da descrição do perfil dos conselheiros do atual biênio podemos perceber que mais de 59 entidades participaram do conselho como representantes dos direitos da criança e do adolescente; além disso, os últimos anos têm demonstrado uma relativa homogeneização do perfil “entidade assistencial” ocupando os assentos do conselho. Surge, então, a questão de compreender a legitimidade das entidades para representar os direitos da criança e do adolescente nos espaços de participação social.

A emergência das instituições participativas no Brasil fez surgir formas extra-parlamentares de representação e gerou um aumento do volume de representantes. Conseqüentemente, a pergunta “*quem esses atores representam*” surge quando as entidades eleitas como conselheiras começam a assumir responsabilidades na definição das políticas públicas (ABERS e KECK 2008: 100). Sobre o tema, Avritzer elaborou um trabalho em que separa a representação em instituições participativas da representação eleitoral, evidenciando novas bases para a legitimidade da participação em conselhos: “*se o ator que age por sua própria conta fala em nome de outros atores, não deixa de haver representação, ainda que, nesse caso, ela se dê por identificação. Neste artigo, denominarei esse tipo de relação de representação por afinidade*” (2007: 447).

Para o autor, a representação em instituições participativas se diferencia da representação eleitoral por dois motivos essenciais: nela não existe o requisito explícito da autorização e nem o monopólio territorial da representação¹³⁹. Na dinâmica da convocação dos conselheiros não-governamentais, os eleitores não são a população de determinado território, mas sim as entidades relacionadas ao tema das políticas públicas. Nesse sentido, o autor propõe através da *representação por*

¹³⁹ No texto, Avritzer, retoma a ideia de representação – de Hobbes à Hanna Pitkin –, destacando três elementos da teoria da representação moderna: a autorização, o monopólio e a territorialidade. O termo autorização já está presente em Hobbes, significando o consentimento dado através da eleição: elejo quem eu desejo que aja em meu nome. Já monopólio e territorialidade surgem com o Estado Moderno e a necessidade de os novos Estados-Nação afirmarem a sua soberania em determinado território, de forma com que cada território tenha o seu representante legitimado (AVRITZER, 2007).

afinidade que é possível desassociar representação de autorização e “*associá-la a um vínculo simultâneo entre atores sociais, temas e fóruns capazes de agregá-los*” (AVRITZER, 2007: 445).

Por não se legitimar através do princípio da autorização, a *representação por afinidade* é legitimada pela relação dos atores sociais com o tema (objeto das deliberações da instituição participativa). Uma entidade não-governamental só poderá representar um determinado segmento porque suas atividades estão relacionadas a este tema, dando-lhe experiência para compreender a dinâmica das políticas públicas que serão deliberadas no conselho. Dessa maneira faz parte da representação por afinidade a identificação dos atores que atuam em determinado segmento das políticas públicas, os quais farão parte do processo de escolha dos representantes:

O importante em relação a essa forma de representação é que ela tem sua origem em uma escolha entre atores da sociedade civil, decidida freqüentemente no interior de associações civis. Estas exercem o papel de criar afinidades intermediárias, isso é, elas agregam solidariedades e interesses parciais (Warren, 2001). Ao agregarem estes interesses, elas propiciam uma forma de representação por escolha que não é uma representação eleitoral de indivíduos ou pessoas. A diferença entre a representação por afinidade e a eleitoral é que a primeira se legitima em uma identidade ou solidariedade parcial exercida anteriormente.

O que fornece a legitimidade da representação por afinidade? **A legitimidade do representante entre outros atores que atuam da mesma maneira que ele.** (AVRITZER, 2007: 458 – grifo nosso)

De acordo com o autor, existem duas formas de representação que tem origem não-eleitoral: advocacia de temas e representação da sociedade civil. A primeira está ligada ao conceito de advocacia de causas públicas, em que se estabelece uma afinidade entre um conjunto de indivíduos e a situação vivida por outros indivíduos, a exemplo da atuação de ONGs internacionais pelos direitos das mulheres (2007: 457). A segunda está relacionada à especialização temática e à experiência nas áreas de políticas públicas. Essa representação da sociedade civil está em ascensão no Brasil, num processo em que “*organizações criadas por atores da sociedade civil e que lidam por muito tempo com um problema na área de políticas sociais tendem a assumir a função de representantes da sociedade civil em conselhos ou outros organismos encarregados das políticas públicas*” (2007: 457).

O seguinte quadro elaborado por Avritzer (2007: 458) ilustra os tipos de representação:

Quadro 1
Formas de Representação na Política Contemporânea

Tipo de Representação	Relação com o Representado	Forma de Legitimidade da Representação	Sentido da Representação
Eleitoral	Autorização através do voto	Pelo processo	Representação de pessoas
Advocacia	Identificação com a condição	Pela finalidade	Representação de discursos e idéias
Representação da sociedade civil	Autorização dos atores com experiência no tema	Pela finalidade e pelo processo	Representação de temas e experiências

Elaboração do autor.

O conceito de representação por afinidade nos auxilia a pensar a participação da sociedade civil no Cedca/PR, pois existe uma imprecisão nos termos que definem a natureza das entidades que podem dele participar: se entidades ligadas à defesa ou ao atendimento de crianças e adolescentes; ou se organizações representativas.

Por um lado, desde a lei de criação do Cedca/PR, os conselheiros não-governamentais são descritos como “representantes de entidades da sociedade civil organizada, de âmbito estadual, diretamente **ligadas à defesa ou ao atendimento de crianças e adolescentes**” (Lei 9.579/91, art. 2º, inc XIII). De outro lado, a CF e o ECA preveem a participação em conselhos e no controle social das políticas públicas por “organizações representativas” (CF, art. 204, II; ECA, art. 88, II). A própria lei de criação do Cedca/PR em alguns momentos se refere aos conselheiros como “organizações representativas” (Lei 9.579/91, arts 3º, § 1º; 6º, § 1º). Nesse sentido, o Fórum DCA/PR apresentou um ofício ao Cedca/PR na última plenária de 2011 manifestando a posição de seus integrantes a favor da ampliação da participação das entidades não-governamentais no conselho, de forma a incluir não somente as entidades ligadas à defesa e/ou atendimento de crianças e adolescentes, mas também àquelas representativas da sociedade civil¹⁴⁰.

¹⁴⁰ ANEXO 4.

A finalidade essencial de um conselho de direitos da criança e do adolescente é a garantia do princípio da prioridade absoluta, ou seja, a garantia de que os direitos da infância e juventude, arrolados no artigo 4º do ECA¹⁴¹, serão colocados em primazia. É uma lógica diferente daquela que alicerça outros conselhos, nos quais o objetivo fundamental é a gestão da política pública, o que envolve a participação tanto de entidades que representam o setor de serviços, quanto de usuários do sistema de serviços, a exemplo dos conselhos de saúde, educação, assistência social. No entanto, no caso do Cedca/PR não há usuário, mas sim sujeito de direitos, e não há um serviço que abrigue a relação prestador-usuário, mas existe um conjunto de direitos que devem ser efetivados (seja por entidades de atendimento, de defesa ou de promoção dos direitos).

Podemos nos apoiar na Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente¹⁴², a fim de entender quem são as organizações que atuam na garantia da prioridade absoluta. O ECA descreve algumas linhas de ação pelas quais se efetiva a política de atendimento; linhas essas que demarcam diferentes subtemas dentro do tema da infância e adolescência:

Art. 87. São linhas de ação da política de atendimento:

- I - políticas sociais básicas;
- II - políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem;
- III - serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;
- IV - serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos;
- V - proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente.
- VI - políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes;
- VII - campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção, especificamente inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes, com necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos.

¹⁴¹ Art. 4º. É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária

¹⁴² No item 2.2.1 são explicitadas as linhas de ação da Política de Atendimento e os eixos do Sistema de Garantia de Direitos.

As entidades que atuam numa das linhas da política de atendimento – e que, portanto, as suas atividades lhe confirmam a “*especialização temática e a experiência*” (AVRITZER, 2007: 457) – estarão legitimadas a representar os direitos da criança e do adolescente nas instâncias participativas¹⁴³.

Partindo da *representação por afinidade*, podem ser consideradas “organizações representativas” dos direitos da criança e do adolescente todas aquelas entidades que pelo exercício das suas atividades adquirem afinidade e experiência com o tema da prioridade absoluta e assim legitimam-se a participar de um conselho paritário. Nesse sentido, quanto maior a diversidade de entidades presentes no Cedca/PR – atuando em diferentes linhas de ação –, maior será a pluralidade de experiências.

3.2.2. Particularidades do processo eleitoral

No panorama dos conselhos gestores paranaenses construído no segundo capítulo, foi visto que o Cedca/PR convoca a participação da sociedade civil através de eleições¹⁴⁴, num processo em que as entidades não-governamentais elegem os seus pares; não há, portanto, indicação pelo chefe do poder executivo e nem uma lista de entidades arrolada na legislação. O novo processo eleitoral para a composição do conselho no biênio 2012-2013 foi iniciado no final de 2011, com a publicação da Deliberação 59, de 16 de dezembro de 2011, que dispôs sobre a comissão eleitoral, e da Deliberação 63, de 27 de dezembro de 2011, com a publicação do edital de convocação das eleições 2012.

¹⁴³ A amplitude das linhas de ação demonstram que a proteção para a infância e adolescência não se restringe à execução de políticas de proteção especial (arroladas no artigo 90 do ECA), mas incluem todas as atividades relacionadas aos direitos previstos no artigo 4º: vida, saúde, alimentação, educação, esporte, lazer, profissionalização, cultura, dignidade, respeito, liberdade, convivência familiar e comunitária. Tendo isso em vista, pelo termo “atendimento” estariam incluídas as entidades que atuam em qualquer das linhas de ação, e não somente aquelas ligadas à proteção especial do artigo 90 do ECA. O Fórum DCA se refere à ampliação da participação através da inclusão de entidades representativas, porque a interpretação do Cedca/PR quanto ao termo “atendimento” tem se restringido ao conjunto de instituições que podem ser classificadas como “entidades de atendimento” do artigo 90. Ainda sobre o tema, em outra oportunidade o representante do MP no Cedca/PR, Dr Murillo Digiácomo, manifestou-se a favor do registro das Associações de Pais, Mestres e Funcionários de Instituições de Ensino – APMFs nos CMDCA do Paraná: <http://www.crianca.caop.mp.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=385#nota9>

¹⁴⁴ Regimento Interno do Cedca/PR: “**Art. 25** – Os Conselheiros representantes das entidades não governamentais serão eleitos a cada dois anos em Assembléia convocada para esse fim pelo CEDCA-PR, em resolução específica tendo seu edital publicado no Diário Oficial do Estado”.

Ainda que as eleições sejam consideradas a forma mais democrática de convocação (CUNHA e PINHEIRO, 2009), o processo eleitoral no Cedca/PR têm, contudo, suas particularidades que impactam as dinâmicas participativas e deliberativas do conselho. No que se refere ao processo eleitoral, a qualidade da participação, assim como pode ser influenciada pelo grau de institucionalização do conselho, igualmente pode variar conforme os graus de democratização – pluralidade e proporcionalidade da composição –, e representação – definição das entidades que têm acento no conselho (FARIA e RIBEIRO, 2010).

Destacamos três particularidades. Em primeiro lugar, a presença de duas gestoras públicas municipais, com cargo de confiança, exercendo o papel de representantes de entidades da sociedade civil. Em segundo, o fato de não haver limite de recondução das entidades, que podem permanecer no conselho por vários mandatos consecutivos. E, finalmente, a habilitação para participação no conselho ser limitada às entidades ligadas à defesa e/ou atendimento de crianças e adolescentes. (mas será que essa limitação fere a pluralidade ou na verdade só entidades de atendimento é que poderiam ter a representação por afinidade?)

Gestor público e conselheiro não-governamental

A forma paritária de composição (metade das cadeiras governamental e metade não-governamental) é uma característica essencial aos conselhos gestores de políticas públicas (LUCHMAN, 2010; TATAGIBA, 2002; GONZÁLES, 2001; CUNHA, 2009), tanto que ela dá origem à referência dos conselhos como instituições híbridas (RICCI, 2004; TATAGIBA, 2006; CORTES, 2005; AVRITZER, 2007). Com o estabelecimento de um conselho paritário, se pretende garantir uma dinâmica participativa em que sociedade civil, através de seus representantes, e Poder Executivo, através de seus delegados, deliberem a política pública a partir de um debate que contemple tanto as demandas originadas nas atividades das organizações sociais, quanto os pleitos governamentais de execução da política. Nesse sentido, é imprescindível que os conselheiros não-governamentais sejam atores relacionados às atividades das entidades da sociedade civil – de onde surgem tais demandas.

Em relação a esse tema, na Resolução 105-2005¹⁴⁵, o Conanda publicou os “parâmetros para criação e funcionamento dos conselhos dos direitos da criança e do adolescente”. A resolução dispõe que os conselhos devem ser compostos paritariamente por “representantes do governo e da sociedade civil organizada, garantindo a participação popular no processo de discussão, deliberação e controle da política de atendimento integral aos direitos da criança e ao adolescente” (art. 2º). E, em seguida, dispõe que não deverão participar dos conselhos “ocupantes de cargo de confiança e ou função comissionada do poder público na qualidade de representante de organização da sociedade civil” (art. 11, inc. III, com a redação alterada pela Resolução 106/2005).

Mesmo que formalmente o Cedca/PR esteja adequado aos parâmetros do artigo 2º (conforme exposto no item 2.2.2.), não está em conformidade com aqueles do art. 11º, já que no atual biênio duas representantes de entidades da sociedade civil são gestoras públicas¹⁴⁶ municipais, ocupantes do cargo de secretárias da Secretaria Municipal da Assistência Social de seus municípios. São elas Ires Damian Scuzziato, do Centro Comunitário e Social Dorcas, e Jacqueline Marçal Micali¹⁴⁷, do Instituto Leonardo Murialdo.

Esta desarmonia na composição do conselho foi questionada na plenária de maio de 2010 pela então representante do MP no Cedca/PR, Drª Luciana Linnero, momento em que foi sugerida a instauração de um processo no Cedca/PR para resolução do caso¹⁴⁸. A representante da OAB/PR no conselho, Drª Ana Christina Brito Lopes, elaborou um parecer manifestando o posicionamento da OAB, órgão que tem assento no conselho como membro consultor. Neste parecer, a Drª Ana Christina aponta o texto da Resolução 106/2005 do Conanda como impedimento da participação das conselheiras gestoras municipais, e afirma:

Neste sentido, o entendimento é que a situação seja sanada através da substituição das representações das duas entidades que, eleitas no pleito de março de 2010, devem permanecer, apenas substituindo suas

¹⁴⁵ Sobre esta Resolução, ver item 2.2.2.

¹⁴⁶ Por gestor público estamos relacionando os ocupantes de cargo de confiança e ou função comissionada no Poder Público, incluídos aqueles da esfera Estadual e Federal.

¹⁴⁷ Jacqueline foi recentemente substituída por Alexandra Alves José (Decreto 3.221, de 16 de novembro de 2011); no entanto, a análise do tema é ainda pertinente pois Jacqueline representou sua entidade nos últimos três anos enquanto já era gestora municipal, tendo saído somente em novembro de 2011.

¹⁴⁸ A ata de maio de 2010 não está disponível para consulta no site do CEDCA/PR. As informações aqui expostas foram extraídas do Parecer da OAB/PR sobre o tema, anexado ao processo administrativo.

representações pelos seus suplentes ou indicando outras como titulares. (LOPES, 2010).

Tanto a manifestação da representante do MP na plenária quanto o parecer da OAB/PR foram uníssomos na indicação de que o Cedca/PR deveria convocar o Centro Comunitário e Social Dorcas e o Instituto Leonardo Murialdo a fim de que indicassem novos representantes. E tais instituições, Ministério Público e OAB, são responsáveis pela fiscalização do processo eleitoral segundo o Regimento Interno do Cedca/PR (art. 25, § 3º). Não obstante, o processo instaurado não foi levado adiante¹⁴⁹, e até novembro de 2011 as duas representantes em questão continuavam participando como conselheiras não-governamentais. De outro lado, para além do processo no conselho, não se viu uma ação mais direta por parte do MP de cobrar a substituição das representantes, bem como o problema não foi pautado para deliberação em plenária, e nem os conselheiros representantes da sociedade civil exigiram um posicionamento das entidades envolvidas.

Conforme prevê a Resolução 105/2006 do Conanda, o assento de conselheiro pertence à entidade, e não à pessoa física do representante: “*o mandato no Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente pertencerá à organização da sociedade civil eleita, que indicará um de seus membros para atuar como seu representante*” (art. 8º, § 4º). Apesar de tal regra ser bastante evidente, este episódio demonstra uma ambiguidade do conselho em resolver suas questões institucionais e uma falta de clareza da sua identidade de espaço para a participação social.

O silêncio em relação à situação irregular foi geral, tanto dos conselheiros governamentais como não-governamentais. O argumento, “à boca pequena” é de que na convocação eleitoral (Deliberação 24/2009) não havia nenhum artigo tratando expressamente desse impedimento. Apoiaram-se nessa lacuna como razão suficiente para aceitar – institucionalmente – a representação das duas “conselheiras gestoras”. O elemento original da paridade (advindo das demandas que surgem através das atividades das organizações da sociedade civil, e não da atuação como secretária municipal) foi posto em segundo plano. Contudo, na plenária de novembro de 2011, durante o ponto de pauta sobre a abertura de novo processo eleitoral para as cadeiras da sociedade civil, as conselheiras desabafaram:

¹⁴⁹ Na pesquisa de campo, durante as entrevistas exploratórias, o assunto do processo foi levantado pelos entrevistados, que relataram a não continuidade dele.

Jacqueline diz que duas questões têm que ser analisadas: gestores não podem ser conselheiros, 'porque é muito dolorido para quem é os olhares tortos'; e questão sobre a representatividade, que deve ser ampliada. A Ires também desabafa sobre os julgamentos que elas recebem. Jacqueline diz que é melhor ficar claro que gestor não pode ser conselheiro e que também seja ampliado para as entidades representativas, não só as de atendimento, para que ninguém seja beneficiado por projetos. (Anotações de campo, plenária de novembro de 2011)

A manifestação das conselheiras reforça o sentido de que o Cedca/PR age de forma ambígua em sua concepção institucional, haja vista não conseguir identificar que a cadeira de conselheiro é da entidade representativa da sociedade civil e não da pessoa que representa a entidade. Além disso, uma questão importante como a composição do conselho acaba virando assunto de críticas pessoais, indiretas, quando poderia ter sido discutido e deliberado de forma direta.

A falta de clareza se manifesta em outros casos para além deste das gestoras. Em linhas gerais, o que se percebe é que muitos conselheiros não pertencem ao quadro de associados de sua instituição assim como não são funcionários que atuem nas atividades da entidade. É uma questão complicada quando pensamos na legitimidade da representação em conselhos (AVRITZER, 2009). Podemos citar o exemplo da representante da Fundação Iniciativa, Janaína Fátima de Souza Rodrigues, que não é mais funcionária dessa Fundação, mas que continua atuando como sua representante (com o acordo da Fundação). Ou o caso do conselheiro Gleyson Fernandes Reis, que desde 2010 representa o Lar Sagrada Família, mas que em 2008-2009 era conselheiro pela entidade Centro de Apoio Social ao Adolescente C.A.S.A. E ainda o fato de o conselheiro Luciano Antonio da Rosa, atual Presidente do Cedca/PR, não ser mais conselheiro tutelar e sim advogado concursado da Prefeitura Municipal de Araruna/PR, embora ainda faça parte da entidade eleita, Aconturcam. O que se percebe, em todos os casos, é a apropriação equivocada da ideia de que o assento de conselheiro pertence à pessoa, e não à entidade.

Em todo caso, apesar de não resolvida, no biênio 2010-2011, a incompatibilidade de gestores públicos municipais atuarem como conselheiros não-governamentais, para o novo processo eleitoral do biênio 2012-2013 a proibição está expressamente colocada no edital de convocação:

Artigo 4º – O requerimento de candidatura será apresentado (conforme Anexo III), juntamente ao requerimento de inscrição ao processo de

habilitação, sendo que a entidade habilitada poderá concorrer à vaga referente ao segmento não governamental do CEDCA, para o exercício de mandato de 02 (dois) anos referentes ao biênio 2012/2013.

1º – Somente estarão registradas as candidaturas de entidades habilitadas a comporem o colégio eleitoral e que apresentarem, até a data de encerramento das inscrições, os seguintes documentos:

[...] d) **Declaração de não vinculação a cargo público de confiança ou comissionado.** (CEDCA, 2011 – Deliberação 63/2011 – destaque nosso)

Recondução sem limites

Um segundo tema que desperta atenção no processo de convocação da sociedade civil para participação no Cedca/PR é a não existência de limite ao número de mandatos consecutivos que uma entidade pode exercer. No atual biênio, apenas cinco entidades não foram reconduzidas; das outras sete, uma está no quarto mandato consecutivo, duas estão no terceiro e quatro estão no segundo mandato consecutivo¹⁵⁰. Não existe no Regimento Interno do Conselho ou na Lei 9.579/91 uma restrição ao número de mandatos, apenas está disposto que os conselheiros não-governamentais podem ser reconduzidos, desde que observado o processo eleitoral (art. 6º, §4º, Lei 9.579/91). A Resolução 105/2005 do Conanda igualmente não prevê limites, e atribui a competência para decidir sobre o tema à legislação local, que, “*respeitando as necessidades locais, estabelecerá os critérios de reeleição da organização da sociedade civil à sua função, devendo em qualquer caso submeter-se a nova eleição, vedada a prorrogação de mandatos ou a recondução automática*” (art. 10º, par. único).

Assim como no caso anterior – das gestoras municipais – quando arguido sobre as reconduções o Cedca/PR fica de frente a questões que revolvem os conceitos que os conselheiros têm sobre quem deva ser a “instituição Cedca”, mesmo sabendo-se que as reeleições não são vedadas pela legislação do Conanda. E o limite para a recondução parece um dos temas mais delicados para os conselheiros. Durante a plenária em que foi deliberado o edital de convocação para as próximas eleições, a Dr^a Ana Christina, da OAB/PR, questionou se haveria possibilidade de recondução para aqueles que já são conselheiros há dois mandatos. Não houve resposta e os conselheiros se concentraram em resolver outras questões do processo eleitoral (Anotações de campo – plenária de dezembro

¹⁵⁰ Conforme cartografia dos conselheiros não-governamentais no item 3.1.1.

de 2011). O debate que o conselho evitou fazer na plenária é o de saber como se pode assegurar a pluralidade da participação quando mais de metade das entidades estão há pelo menos quatro anos no conselho.

Também nos primeiros anos do Cedca/PR houve grande permanência das entidades conselheiras não-governamentais¹⁵¹; no período de 1995 a 2002, nove entidades da sociedade civil exerceram pelo menos três mandatos contínuos. Mas, em 2003 o Cedca/PR deliberou pela proibição da candidatura das entidades que estivessem no segundo mandato consecutivo (Deliberação 03/2003), o que levou à mudança na composição dos conselheiros não-governamentais. Essa proibição, contudo, não voltou a ser deliberada, e no edital de convocação das eleições 2012 não há nada sobre recondução (Deliberação 63/2011).

O argumento comum aos conselheiros é de que o governo pode manter os mesmos conselheiros governamentais por até oito anos, uma vez reeleito o Governador do Estado. Nesse sentido, se as entidades da sociedade civil não puderem participar do conselho por mais do que quatro anos, ela poderá ficar em desvantagem. A desvantagem se daria por causa de dois fatores principais. Por um lado, a participação no Cedca/PR demanda experiência em relação à dinâmica participativa de um conselho, conhecimento sobre a política dos direitos da criança e do adolescente no Estado e memória sobre as deliberações que antecedem o mandato em questão. Por outro lado, os conselheiros temem que não existam entidades suficientes que queiram e possam se habilitar no processo eleitoral, haja vista o caso da macrorregional de Ponta Grossa, a qual não chegou a ter uma entidade suplente em 2010-2011.

Não se tem respostas prévias de como aconteceria a renovação das entidades da sociedade civil no Cedca/PR caso houvesse a limitação na recondução em dois mandatos consecutivos. Não obstante, ao não debaterem abertamente esse tema, deixam de confrontar um “calcanhar de aquiles” que impede o conselho de compreender sua identidade e garantir um maior grau de democratização da participação. A pluralidade na participação é elemento importante para a democracia participativa. Para Santos e Avritzer, a articulação entre democracia representativa e democracia participativa pressupõe o reconhecimento pelo governo de que é possível associar *“formas de renovação cultural associadas a uma nova*

¹⁵¹ Conforme cartografia dos conselheiros não-governamentais no item 3.1.1.

institucionalidade política que recoloca na pauta democrática as questões da pluralidade cultural e da necessidade da inclusão social” (2002: 75). Esse reconhecimento precisa ser feito pelas próprias entidades da sociedade civil organizada.

No próximo e último capítulo, finalmente descrevemos e analisamos o conteúdo da observação de campo, que ocorreu durante as assembleias ordinárias do conselho no ano de 2011. O intuito será de compreender a dinâmica da participação dos conselheiros da sociedade civil num espaço participativo-deliberativo. Através da atuação dos conselheiros construiremos a ideia de que o Cedca/PR não é exclusivamente um espaço de deliberação das políticas públicas de direitos da criança e do adolescente voltadas ao cumprimento do princípio da prioridade absoluta, já que as movimentações dos conselheiros passam por disputas de poder visando à concretização de interesses.

CAPÍTULO IV

PARTICIPAÇÃO SOCIAL AMBÍGUA NO CEDCA/PR

4.1. PESQUISA DE CAMPO NAS PLENÁRIAS DO CEDCA/PR EM 2011

A pesquisa de campo passou por diferentes fases que visaram a compreensão de aspectos distintos do objeto de estudo: a participação social dos conselheiros não-governamentais no Cedca/PR. Nos três primeiros capítulos, o material de investigação constituiu-se na documentação histórico-legal, na literatura acadêmica sobre os conselhos e na bibliografia específica do Cedca/PR, como atas, deliberações, resoluções e demais informações disponíveis na página institucional do conselho.

Neste quarto capítulo, a fonte de investigação é essencialmente empírica, pois o objetivo é de compreender a dinâmica da participação dos conselheiros da sociedade civil num espaço deliberativo. Neste quarto momento, convergimos a pesquisa de campo para a observação das assembleias ordinárias do conselho, onde em princípio todos os conselheiros se reúnem e deliberam sobre as políticas públicas dos direitos da criança e do adolescente¹⁵². A parte menos teórica e mais empírica do trabalho é exposta somente neste capítulo porque a complexidade das interações que acontecem numa plenária exige o conhecimento prévio do que é o Cedca/PR. Por isso, primeiramente situamos o tema dos conselhos gestores de políticas públicas, em seguida tratamos do Cedca/PR enquanto instituição e em terceiro lugar conhecemos os conselheiros não-governamentais. Diante desse conjunto de análises, o assunto das deliberações e os atores que tomam a palavra são mais facilmente identificados.

Metodologicamente, nos apoiamos nas quatro atividades de exploração do campo descritas por Minayo: a) escolha do espaço de pesquisa; b) escolha do grupo de pesquisa; c) estabelecimento dos critérios de amostragem, d) estabelecimento da

¹⁵² Conforme o que foi exposto no capítulo segundo, os integrantes do Cedca/PR se reúnem mensalmente em assembleia plenária, quando deliberam sobre os temas de pauta previamente disponibilizados em memorando de convocação. Essas reuniões são abertas para qualquer pessoa na condição de ouvinte, também delas são convidados a participar a OAB/PR, como órgão consultivo, e o MP/PR, como órgão fiscalizador. Geralmente são realizadas onze plenárias ordinárias por ano, na terceira semana de cada mês, menos em janeiro.

estratégia de entrada em campo (1992: 101). As assembleias ordinárias e os conselheiros não-governamentais são o nosso espaço e grupo de investigação. A escolha da nossa amostragem qualitativa se deu naturalmente entre aqueles conselheiros que mais se manifestaram nos processos deliberativos que analisamos, pois os critérios de amostragem devem privilegiar os atores que “*detêm os atributos que o investigador pretende conhecer*” (MINAYO, 1992:102).

Sobre a estratégia de entrada no campo, optamos por iniciar a pesquisa nas plenárias de forma discreta, apenas como ouvintes. A partir do momento em que conhecemos quem eram os conselheiros não-governamentais e qual era a dinâmica geral das plenárias, começamos a formar a rede de relações, ou seja, estabelecer os primeiros contatos com os conselheiros. Na fase exploratória, pensamos em apenas assistir às plenárias, sem fazer anotações, já que o foco seria apenas de conhecer os conselheiros não-governamentais. No entanto, já na primeira plenária percebemos que assistir a elas nos daria capacidade para *objetivar o objeto* (MINAYO, 1992), ou seja, para compreender a dinâmica participativa dos atores da sociedade civil, e então tomamos nota de toda a sequência de fatos que se sucedem numa reunião¹⁵³.

4.1.1. Relatos de Campo¹⁵⁴

Das onze reuniões ordinárias de 2011, assistimos a nove – menos em março e abril. Podemos considerar que as primeiras quatro plenárias constituem parte da pesquisa exploratória, pois foi a partir delas que entendemos melhor o campo e nos situamos enquanto observadores; sendo assim, optamos por realizar uma observação livre das plenárias, sem roteiro prévio. Num segundo momento, a partir da plenária do mês de agosto, em virtude da variedade de temas discutidos no Cedca/PR, recortamos duas dinâmicas participativas que nos aproximam do objeto teórico de pesquisa. Chamamos de dinâmicas participativas o conjunto de debates e movimentos surgidos a partir de determinados temas, desde a fala dos conselheiros e o resultado das deliberações até os efeitos não esperados. As dinâmicas, que serão detalhadas nos próximos itens, são: Manifesto da Sociedade Civil; Banco de Projetos.

¹⁵³ Dentro da capacidade de anotações do pesquisador.

¹⁵⁴ No Anexo 5 estão listados os atores sociais relevantes para compreensão dos relatos.

As anotações de campo refletem o enredamento de fatores envolvidos numa assembleia ordinária: identificar tanto as pessoas que falavam, quanto os temas analisados. Quanto aos falantes, a dificuldade estava em perceber qual a instituição a pessoa representava, já que se trata de um conselho de participação paritária entre Estado e sociedade civil. Poderiam ser: conselheiros governamentais, conselheiros não-governamentais (titulares e substitutos), Ministério Público, OAB, técnicos da SEDS, técnicos da secretaria executiva do Cedca/PR; além de haver pessoas sentadas no espaço reservado ao público, que poderiam ser apenas ouvintes, convidados, técnicos de outras secretarias, conselheiros substitutos, membros do FDCA, ou ainda representantes de ONGs ou Municípios interessados na pauta de uma assembleia específica. São distribuídos crachás para os conselheiros, mas poucos o usam, eles são de apresentação obrigatória apenas nas votações.

Em relação aos temas, é de costume ser disponibilizada no site do conselho a relação dos processos para discussão das câmaras setoriais, assim como os pontos de pauta da assembleia ordinária, de onde se podem averiguar os temas que serão tratados na assembleia. No entanto, para um observador que não tenha intimidade com os objetos de deliberação do Cedca/PR, a pauta auxilia na localização dos temas – se são relatos das câmaras setoriais, informes da secretaria executiva, apresentação de resultado de projetos, etc. –, mas é insuficiente para a compreensão total dos diálogos. Três questões contribuem para a dificuldade de compreender o objeto discutido: **I)** a maioria dos pontos de discussão se estende por mais de uma reunião e seria necessário ouvir o que foi colocado nas reuniões anteriores a fim de compreender a evolução do tema; **II)** muitas vezes os conselheiros falam ao mesmo tempo, se interrompem e falam fora do microfone; **III)** surgem espontaneamente no meio de um debate novos pontos de discussão, desvirtuando o objeto inicial e misturando diferentes assuntos.

Em contribuição à complexidade de observação das plenárias está o fato de elas serem cansativas e de longa duração (começavam em média às 9h00, uma hora de pausa no almoço, retornavam às 13h30, não encerrando antes das 18h30), assim como por serem realizadas numa sala de reuniões com condições limitantes. Trata-se de uma sala que não inspira conforto para quem passa um dia inteiro nela,

pois não possui isolamento acústico adequado¹⁵⁵, nem iluminação apropriada para se enxergar a tela de *Datashow* onde são reproduzidos todos os documentos discutidos e deliberados pelo conselho. No mais, é pequena para o número de pessoas presentes numa plenária: o espaço reservado ao público é composto de mais ou menos 15 cadeiras em três filas apertadas, sem dar mobilidade para quem quer se levantar, sendo que sempre ficam pessoas de pé quando são discutidos assuntos que necessitam a contribuição de técnicos da secretaria¹⁵⁶.

Ainda em relação à sala das plenárias, chama a atenção o tamanho da **mesa** principal, que é pequena para comportar as 28 pessoas que precisam estar presentes durante as reuniões: os 24 conselheiros, a secretária executiva, o representante da OAB, o representante do Ministério Público e o representante dos adolescentes. Ela é formada pela junção de mesas triangulares menores – que são montadas geralmente no formato retangular e às vezes na forma de U –, sendo que na lateral ao fundo (na frente do *Datashow*) sentam-se o Presidente e o Vice-Presidente do Cedca/PR, nas laterais maiores sentam-se os demais componentes da plenária, sem haver uma disposição institucional dividindo os conselheiros governamentais e não-governamentais, e na lateral da frente normalmente se sentam os últimos a chegar. Como a mesa comporta no máximo 20 pessoas, os conselheiros se apertam para caber mais pessoas, ou alguns se sentam nas cadeiras destinadas ao público. Isso, na verdade, ocorre poucas vezes, pois (com a contribuição ou não do espaço físico limitante) as reuniões do Cedca/PR são geralmente desfalcadas em seus componentes. Há muito “entra e sai” ao longo do dia, poucos conselheiros chegam pontualmente no horário de início e em menor número ficam até o final¹⁵⁷. Não há controle sobre a dispersão dos conselheiros, apenas se percebe um certo controle vindo dos conselheiros governamentais da SEDS quando há votação de temas importantes, momento em que cada voto é importante. Se olharmos o resultado das deliberações em que não ocorreu

¹⁵⁵ Do lado de fora das janelas há uma via de automóvel por onde passam as viaturas pertencentes ao NUCRIA, gerando barulhos na sala de reuniões do Cedca/PR.

¹⁵⁶ Numa pequena mesa na entrada da sala são servidos café, água, bolacha água e sal e bolacha de maisena, que podem ser consumidos por todos.

¹⁵⁷ As atas das reuniões plenárias não registram o tempo de permanência dos conselheiros, mas tão somente quem esteve presente. Desta forma, não é possível identificar se um conselheiro permaneceu poucas horas na plenária ou esteve presente o tempo inteiro. Uma pesquisa interessante é comparar o registro na ata do número de conselheiros presentes com o número de votos das deliberações realizadas ao fim do dia. O problema é que apenas quando há divergência na votação que o número de votos é contado, caso contrário registra-se apenas “por unanimidade”, ou “com um voto contrário”.

unanimidade, veremos que existem mais conselheiros não-governamentais presentes do que governamentais¹⁵⁸.

Nos cadernos de campo procuramos anotar quem eram os conselheiros presentes – o que foi difícil, como visto –, os horários de início e fim das plenárias, o tempo de duração dos pontos de pauta que eram de interesse à pesquisa e a duração do relato das câmaras setoriais; o intuito foi de perceber quais temas suscitavam mais tempo de discussões. Poucas vezes tivemos condições de transcrever *ipsis literis* o que estava sendo dito; quando se tratava de alguma frase específica nós a transcrevemos entre aspas. No mais, as anotações foram feitas de forma a identificar o tema discutido e o nome de quem falou ao microfone, registrando com as nossas palavras o que foi dito por cada um. Quando algo era dito fora do microfone e interessava à pesquisa, também foi tomado nota do assunto. Aos poucos, direcionamos as anotações na compreensão das duas dinâmicas participativas selecionadas.¹⁵⁹

¹⁵⁸ Anotações de campo. Na plenária de fevereiro de 2011, no período da manhã quando os conselheiros decidiam se formariam uma comissão para cuidar dos trabalhos da Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente foi levantado a questão da forma de votação. A conselheira Ety, do Hosp. Peq. Príncipe, diz que os votos deveriam ser contados uma a um, através da mão levantada dos conselheiros, e não somente a pergunta: “alguém é contra?”. Disse ela ser contra o costume de ser tudo “por unanimidade” e que a diversidade não é ruim. O conselheiro Gleyson, do Grupo Soma, manifesta-se no mesmo sentido dizendo que quem lê a ata parece que todas as votações são unânimes. Diz que é preciso que se mostra quem foi contra a quem foi a favor em cada deliberação. (aplausos). A Secretária Regina (que coordena a redação das atas) sugere que se adotem normas de trabalho, como o uso de crachás. Crachá para os titulares e suplentes, sendo que a votação se daria mediante a apresentação do crachá. Sugestão acatada. Na reunião seguinte já foram distribuídos crachás. No entanto, nem todas as votações foram contadas voto a voto, com a discriminação dos votantes, apenas quando havia clara cisão e a contagem foi necessária para identificar a votação majoritária.

¹⁵⁹ Há conselheiros que não aparecem nas transcrições dos meus relatos de campo, mesmo que tenham falado bastante nas plenárias. Isso acontece em virtude do recorte das dinâmicas participativas que fizemos. Assim, por exemplo, a conselheira Zelinda se manifestou em várias ocasiões sobre a Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, contudo, a conferência não foi um foco da pesquisa.

4.2. DINÂMICAS PARTICIPATIVAS SELECIONADAS

4.2.1. Manifesto da Sociedade Civil

O que chamamos de “Manifesto da Sociedade Civil” é uma sequência de debates que começa com a extinção da SECJ (e conseqüente criação da SEDS), ganha corpo com a elaboração de um documento por parte dos conselheiros não-governamentais¹⁶⁰, e termina com a aprovação de uma deliberação que transfere o Cedca/PR e toda a política dos direitos da criança e do adolescente do Paraná para a SEJU.

A questão inicial, com a criação da SEDS, era saber o lugar da criança e do adolescente na nova secretaria. Alguns conselheiros não-governamentais não queriam que a política dos direitos da criança e do adolescente voltasse a ser compreendida e executada a partir da assistência social, campo de atuação de Fernanda Richa quando secretária da Fundação de Ação Social de Curitiba. Numa das primeiras plenárias de 2011, questionaram a manutenção do termo “criança” na nomenclatura da nova secretaria, o que garantiria que na estrutura administrativa da nova secretaria haveria um setor específico para a gestão das políticas públicas da criança e do adolescente. A secretária Fernanda Richa firmou compromisso de que o termo “criança” comporia o nome da nova secretaria, no entanto, essa promessa não foi cumprida, o que contribuiu para a posterior elaboração do Manifesto.

Antes de destacarmos o que foi discutido nas plenárias e anotado no caderno de campo, ressaltamos que a questão do nome da secretaria revela a grande tensão que a mudança do governo Estadual estava causando no Cedca/PR. Os oito anos de governo Requião possibilitaram uma época de estabilidade na execução das políticas públicas dos direitos da criança e do adolescente, o que, por sua vez, permitiu uma estabilidade na atuação do conselho. Anteriormente, também a mudança de governo Lerner para Requião havia quebrado um período de permanências do conselho, momento em que houve uma grande alteração no panorama das entidades da sociedade civil que compunham o conselho (como visto

¹⁶⁰ Manifestação da sociedade civil para fortalecimento do sistema de garantia de direitos e do Cedca – PR – Anexo 4.

no item 3.1)¹⁶¹. Somado a isso, em 2007 foi criada pela primeira vez uma secretaria específica para a criança e o adolescente no Estado do Paraná, o que gerou uma estrutura administrativa e de pessoal (corpo técnico) direcionada especificamente para as políticas públicas da infância (sem o recorte da assistência social).

Dessa maneira, nos últimos quatro anos o conselho contava com a presença constante da secretária Thelma nas atividades do Cedca/PR e com o apoio de técnicos que passaram a atuar especificamente no tema das crianças e adolescentes; estar vinculado a uma nova secretaria – não exclusivamente voltada à infância e juventude – significava não contar mais com a presença da figura centralizadora da secretária Thelma e passar a dividir o apoio administrativo com o Conselho Estadual da Assistência Social. E, para além disso, não manter o termo “criança” na nomenclatura da secretaria representava uma perda de importância e autonomia do Cedca/PR perante o governo estadual, já que o conselho em 2010 havia deliberado pela manutenção da rede de proteção aos direitos da criança e do adolescente, o que incluía a manutenção da SECJ¹⁶². Toda essa questão refletia no ideal de soberania que o conselho imagina ter.

O ano de 2011 é todo marcado pelo mal-estar do conselho com a nova secretaria, não especificamente sobre a nomenclatura, mas mais sobre a perda de espaço de diálogo do conselho com a secretaria, é disso que se trata o Manifesto da Sociedade Civil.

Plenária de MAIO

A secretária Fernanda Richa foi ao Cedca/PR falar sobre o Projeto de Lei¹⁶³ que extinguiu a SECJ e criava a Secretaria da Família e Desenvolvimento Social. Três assuntos levantaram dúvidas. Primeiramente, se as atividades do setor de sócio-educação ficariam nesta secretaria ou na Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos -SEJU. Em segundo lugar, os conselheiros e o representante do MP (Dr Murillo) questionaram o lugar da criança e do adolescente na nova secretaria: como seria possível garantir a realização da prioridade absoluta

¹⁶¹ Inclusive com a aprovação da Deliberação 03-2003, que proibia a candidatura das entidades que já estivessem há dois mandatos no Cedca/PR como conselheiras não-governamentais.

¹⁶² Resolução 253-2010.

¹⁶³ Que foi aprovado na ALEP e transformado na Lei 16.840/11.

sem uma secretaria específica (extinguir a SECJ seria um retrocesso)? Finalmente, questionavam a manutenção do termo “criança” na nomenclatura da nova secretaria. Nesse sentido, a secretária Fernanda Richa firmou compromisso de que a nova secretaria se chamaria Secretaria de Estado **da Criança, Família e Desenvolvimento Social**, apesar de que no projeto de lei, já enviado à ALEP, a proposta de nomenclatura não continha “criança”, e realmente o nome foi aprovado sem esse termo.

Juntamente com a secretária, estava presente o então Procurador-Geral de Justiça, Dr. Olympio de Sá Sotto Maior Neto, que é reconhecido por ser um dos primeiros militantes a favor dos direitos da criança e do adolescente, antes mesmo da publicação do ECA¹⁶⁴. Ele foi especialmente à plenária dar apoio à nova secretaria e garantir que apesar das mudanças a criança e o adolescente continuariam sendo prioridade absoluta do novo governo. Ele se manifestou, ao início, dizendo que o MP apoiava a manutenção das atividades do setor de sócio-educação na SEDS e que havia conversado com a secretária e a convencido da importância de se manter o termo “criança” na nomenclatura da secretaria.

A secretária, por sua vez, começa seu discurso numa tentativa conciliadora ao dizer “criança e adolescente não se trata de assistência social” justamente quando seu trabalho na prefeitura de Curitiba tinha sido marcadamente no campo da assistência social. Apesar da sua fala, o fato de não ter levado adiante a promessa da nomenclatura dá sinais de um uso do conselho pelos governantes. O Cedca/PR é um espaço de **I)** aprovação de políticas públicas que serão executadas pelo governo, **II)** aprovação de financiamento de projetos de entidades da sociedade civil relativos a políticas públicas que o governo não tem estrutura para executar, **III)** estabelecimento de parcerias público-privadas.

A natureza dessas atividades, somado ao fato de o conselho estar inserido na estrutura do Estado, propicia que num momento de decisões em relação à política dos direitos da criança e do adolescente no Paraná o conselho não seja ouvido, não seja compreendido como instituição competente para discutir e deliberar esse tema (não fosse assim, a Resolução 252 de 2010 teria sido levada em conta). E é por isso que a questão da nomenclatura ganha tal peso. Ainda que o Manifesto

¹⁶⁴ Dr Olympio foi o criador do primeiro conselho da criança e dos adolescentes. Sobre o tema ver item 3.1.1 deste trabalho.

não se refira especificamente a essa questão, ele retrata o fato de os conselheiros não serem ouvidos pelo novo governo.

Anotações em destaque:

Fernanda Richa abriu sua fala dizendo que “criança e adolescente não se trata de assistência social”. Para ela a opinião do Dr Olympio contou muito para que a sócio-educação permanecesse na SEDS e não na Seju. Ao perguntarem o nome da nova secretaria, a secretária respondeu que seria “Secretaria da Criança, Família e Desenvolvimento Social”. Contudo, levantou a questão do por quê de se ressaltar somente a criança e não também a mulher, o adolescente, o idoso?

Dr Murillo Digiácomo, representante do MP no Cedca/PR, respondeu dizendo que se fosse tirado o nome o princípio da prioridade absoluta ficaria enfraquecido. “precisamos manter o foco na criança; se atendermos tudo, nada é prioridade”. E que a deliberação do conselho tem que prevalecer. [se refere à Resolução 253-2010]. Fernanda rebateu dizendo que o governo discutiu sobre isso e que o nome não importa, mas sim a atuação da secretaria. Em seguida, os dois discutiram e atravessavam a fala um do outro.

Alguns dos presentes se manifestaram sobre o tema:

- Jacqueline: Concorda com Dr Murillo. A prioridade está acima de toda política.
- Dr^a Marta da OAB: a nomenclatura é importante, mas mais importante é a destinação de recursos.
- Luciano Rosa, Presidente do conselho: Estamos numa transição, por isso a preocupação com a nomenclatura.
- Ires: Os direitos da criança e do adolescente perpassam várias áreas, não só da assistência social e a nomenclatura não tem nada a ver. O Cedca/PR tem que cobrar a execução da política.
- Jean, representante dos adolescentes: A extinção da SECJ é um retrocesso, e isso que ela já não resolvia tudo. Importante é a função da secretaria.
- Dr Olympio: A questão é a não-fragmentação da política e a manutenção da sócio-educação está garantida. E manter o nome é reflexo simbolicamente importante.
- Luciano Rosa: Temos que ter diálogo entre o conselho e a secretaria. Os conselheiros não tiveram acesso à Fernanda Richa. Ele pede comprometimento com a área dos direitos da criança e do adolescente como a secretária teve com a da assistência social. Pede que ela avalie com atenção as deliberações do conselho. Sociedade civil que mudanças e o Cedca/PR é paritário. Ao final, diz: “Participe, Fernanda, do Cedca/PR; dê ouvido ao Cedca/PR”
- Fernanda Richa: O povo quer mudanças e as eleições mostraram isso. “Estou para somar”.

A secretária saiu da plenária. Os conselheiros continuam falando sobre as mudanças e sobre o Projeto de Lei que tratava da criação da SEDS. O presidente do Cedca/PR diz que a atuação do conselho é limitada nos direitos da criança e do adolescente, mesmo que a nova secretaria seja mais ampla. Sugere que se formalize que haverá estrutura específica para a criança e o adolescente na nova secretaria. Mais debate sobre o tema, com manifestação de conselheiros gov. e não-gov. Dr Murillo defende que qualquer projeto de lei sobre a criança e o adolescente deve antes passar para aprovação do Cedca/PR. “em respeito à soberania popular e a democracia participativa”.

O presidente, Luciano Rosa, coloca em votação: Deliberação pela competência do Cedca/PR exclusiva aos direitos da criança e do adolescente, mesmo que a nova secretaria trate de outros temas. – 11 a favor – 6 contra. (o que já mostra o esvaziamento da sala, já que há menos de 24 conselheiros).

Plenária de JUNHO

Em junho, os conselheiros retomam o tema da criação da SEDS. Neste ponto, os conselheiros são contra o fato de o projeto de lei ter colocado os conselhos tutelares como competência da SEJU e não da SEDS. Não obstante isso, em novembro – pelo desgaste de relação com a SEDS – os conselheiros vão votar de forma unânime para a transferência do Cedca/PR ao SEJU, isto é, mudam radicalmente de opinião. O argumento levantado em junho de que a criança acaba sendo judicializada na SEJU cai por terra em novembro. Essas movimentações do conselho fazem pensar que acima do bem-estar da criança e adolescente estão as questões políticas e de disputa de espaço entre conselho e governo e entre conselheiros. A leitura de alguns conselheiros é de que a desestabilização e a falta de respaldo estadual é uma maneira de o governo enfraquecer o Cedca/PR.

Anotações em destaque:

O Presidente do Cedca/PR lê o Projeto de Lei sobre a criação da SEDS e diz que o termo “criança” não está na nomenclatura da nova secretaria. Também destaca que ficam de competência da SEJU o apoio aos Conselhos Tutelares e os programas para crianças e adolescentes em situação de ameaça de morte (Ppcam).

Dr Murillo e Gleyson se manifestam dizendo que a secretária tinha afirmado que o nome da secretaria seria Secretaria de Estado da Criança.... Paula Baena, Jacqueline e Valtenir também se manifestam. Nadir fala sobre a necessidade de a secretaria expor melhor qual vai ser a sua estrutura.

Plenária de SETEMBRO

Em setembro ocorre a entrega do Manifesto. Luciano Rosa começa a reunião avisando sobre a entrega de manifesto da sociedade civil. Trata-se de um documento de quatro páginas chamado “*Manifestação da Sociedade Civil para Fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos e do Cedca – PR*”, protocolado no dia 29.09 na SEDS (Protocolo 11.222.782-2). O presidente do Cedca/PR poderia ter aproveitado o momento para explicar o conteúdo do manifesto, mas apenas mencionou a entrega dele e não deixou espaço para que os conselheiros se manifestassem sobre o assunto: não houve reflexão ou debate.

Um breve parêntesis ao desenrolar do Manifesto: a complexidade das relações envolvidas num conselho podem ser percebidas em pequenos fatos.

Durante a plenária, foi distribuída cópia do documento aos conselheiros e às pessoas que estavam presentes. Posteriormente, Luciano Rosa nos enviou uma cópia por email (a pedidos). Comparando as duas versões, chama a atenção o fato de que no documento original (doc Word) constam listados os nomes das onze entidades conselheiras (menos a Casa de Passagem Filhos de Deus, que não participava do conselho há meses), já na versão em papel do documento, que tem o carimbo de protocolo, o nome da entidade Centro Comunitário e Social Dorcas não está relacionado entre os assinantes.

No mês de outubro perguntamos ao Luciano o porquê da diferença entre documentos e ele falou que a representante do Dorcas, Ires D. Scuzziatto, ajudou a elaborar o manifesto, mas na última hora pediu que o nome da sua entidade fosse retirado. Como vimos no capítulo terceiro, Ires é secretária da Assistência Social de Toledo, cujo prefeito é José Carlos Schiavinato, filiado ao Partido Progressista (PP), partido que está na base da coligação que elegeu Beto Richa (coligação Novo Paraná). Por esses detalhes, e outros, percebemos sentidos ambíguos atribuídos à participação social.

Plenária de OUTUBRO

O que começa com um manifesto acaba se tornando uma proposta de mudança na vinculação do Cedca/PR para outra secretaria. Os conselheiros já estavam demonstrando há alguns meses estarem insatisfeitos com o tratamento recebido pela secretaria, ou seja, com a falta de respostas, com os problemas de reembolso de passagens, com a não clareza sobre uma equipe destinada apenas às matérias da criança e adolescente, com a ausência da secretária Fernanda no Conselho. No dia anterior à plenária de outubro, estivemos presente no Conselho e fizemos algumas entrevistas, inclusive com o Presidente do conselho, Luciano. Ele sinalizou sobre essa mudança para a Secretaria de Estado da Justiça e Direitos Humanos - SEJU, dizendo que seria melhor pois a política da criança e adolescente no nível federal está alinhada com a secretaria dos Direitos Humanos.

Se olharmos para o conteúdo do manifesto, veremos que o alinhamento do Cedca/PR ao Conanda é o discurso mais conveniente – não que não seja verdade a vontade de alinhar, mas ganha tons de motivo principal – porquanto parece colocar

o interesse da criança e do adolescente em primeiro lugar. No entanto, a motivação inicial continua sendo a tensão do conselho em relação à nova secretaria SEDS; o conselho fez uma resolução em dezembro de 2010 se manifestando pela manutenção do Sistema de Garantia de Direitos no Paraná com a permanência da SECJ, e sua resolução não teve êxito, a SECJ acabou fundida na SEDS, o que interfere na ideia de soberania e autonomia que o conselho quer ter (ou imagina ter) perante o Poder Executivo.

Anotações em destaque:

O conselheiro Hélio, antes de começar o relato da câmara de políticas básicas, fala do manifesto da sociedade civil. Diz que ao final do manifesto haviam dito que não viriam na plenária de hoje, então pede que o Presidente, Luciano, fale da reunião que teve com a Diretora da Secretaria, Letícia, e com a conselheira do SEJU, Édina. O Luciano começa a falar da reunião, diz que a SEDS aceitou como legítima a manifestação e que está em processo de providências. Ele diz que o objetivo não é melhorar as condições dos conselheiros, mas das políticas dos direitos da criança e do adolescente. Luciano fala que os conselheiros acham que o alinhamento da política da criança e do adolescente no nível nacional é a secretaria de Direitos Humanos, e que nessa linha de raciocínio aqui também deveria ser assim, para a política ser transversal. “A ideia é fazer uma deliberação para começar o vínculo em 2012”.

O argumento de Luciano é de que anteriormente à Lei Estadual 16.840, de 28.06.11, que extinguiu a SECJ e criou a SEDS, a SEJU era apenas: Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania, e tão-somente após essa lei é que se tornou Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos. Assim posto, os conselheiros teriam ficado na expectativa de que a secretária Fernanda iria manter uma estrutura específica para a criança e o adolescente na nova secretaria, a qual teria se chamado Sec. Est. da Criança, Família e Desenvolvimento Social. Como isso não acabou acontecendo, a ideia de vincular o Cedca/PR à SEJU ganhou importância. Nesse meio ainda se insere o intuito de alguns conselheiros da sociedade civil de desvincular a criança e o adolescente da assistência social. O preço disso é a possível vinculação desses sujeitos de direitos ao sistema penitenciário e à judicialização dos direitos da infância e juventude; problema que na plenária de dezembro foi levantado pelo Dr. Olympio. O interessante é que, como se verá, os conselheiros governamentais também votam a favor da mudança, e inclusive apoiam a transferência.

Anotações em destaque:

A conselheira Ires pergunta se tem que mudar a lei. A conselheira Jimena diz que não há problema em mudar a lei, o que já foi feito para alterar de SECJ para SEDS. A conselheira da SEDS Cláudia diz que na lei de criação da secretaria, toda a política da criança e adolescente está na SEDS, mas que os conselhos tutelares estão na SEJU, e isso tem que estar alinhado.

Ires lembra que os escritórios regionais estão alinhados à assistência social e que seria preciso ver se o SEJU vai acompanhar as regionais nisso. Cláudia diz que os assuntos da assistência social continuarão sendo executados pela assistência social.

Jimena se manifesta a favor da transferência, pela visibilidade da criança e do adolescente como sujeito de direito. Ela diz que os conselheiros querem quebrar o paradigma da assistência social. Acredita que vão sim encontrar problemas operacionais, mas que a mudança vale a pena.

A presidente da Associação dos Conselheiros Tutelares de Curitiba, Maria Rosa, que estava como ouvinte da plenária, disse que acha ruim a vinculação dos conselhos tutelares à justiça, pois a criança tem que ser trabalhada na família. Ela pede que a proposta seja encaminhada para discussão pelos conselheiros. A conselheira Paula Baena fala que é preciso pensar na migração sobre a operacionalidade, a questão do corpo técnico que já acompanha o Cedca/PR. Tem que ser uma transferência fortalecida. O Presidente deixa o assunto para pensarem durante o dia e deliberaram depois.

Eram 9h30 da manhã. Prosseguiram com os relatos das câmaras e às 11h55 voltam ao tema.

O Presidente volta ao assunto da vinculação ao SEJU. Pergunta se os conselheiros podem votar a vinculação ao SEJU, diz que depois os detalhes serão analisados. Ele questiona: “você se sente à vontade para deliberar?” **A votação é encaminhada e a transferência de toda a política dos direitos da criança e do adolescente (o que inclui o Cedca/PR) ao SEJU foi aprovada por unanimidade.** O Presidente pede, ainda, que se tenha a minuta da deliberação até o final do dia.

Não estavam presentes à plenária a conselheira Édina da SEJU, nem o representante do MP, Dr. Murillo, nem a representante da OAB, Dra. Ana Chritina.

O que se observa é que de fato não houve tempo para que os conselheiros amadurecessem uma mudança que traria inúmeras consequências para a execução e a elaboração das políticas públicas de direitos da criança e do adolescente no Paraná (não somente o Cedca/PR se vincularia à SEJU, mas toda a política dos direitos da criança e do adolescente do Estado do Paraná). Durante as duas horas que se passou, o conselho ficou deliberando os processos das câmaras, ou seja, não houve tempo para debate, o que nos traz duas hipóteses. Ou os conselheiros não pensaram nas consequências dessa deliberação; ou já haviam discutido o tema anteriormente fora da plenária e chegaram a um acordo, hipótese mais provável já que a votação foi unânime nos dois lados (tanto governamental quanto não-governamental), e porque o Presidente introduziu essa proposta justamente quando estava falando da reunião que havia tido no dia anterior com a Diretora Geral da SEDS, Letícia, e a conselheira do SEJU, Édina, sobre o Manifesto da sociedade

civil. Independentemente disso, o fato é que o conselho, que é espaço de participação social, não soube abrir a oportunidade para uma discussão plural do tema, quando poderia ter fomentado o debate com diferentes atores que atuam na garantia dos direitos da infância e juventude.

A votação foi feita tão às pressas que os representantes do MP e da OAB, que não estavam na plenária, souberam dela somente depois do ocorrido, não podendo ter assessorado o conselho quanto ao tema. Na plenária de dezembro a transferência ao SEJU foi discutida novamente pelo Cedca/PR. A única a se manifestar para que o assunto fosse melhor analisado foi uma ouvinte, a Conselheira Tutelar Maria da Rosa. Nem mesmo Valtenir do Fórum DCA, que sempre se manifesta em assuntos polêmicos, falou em discussão nos fóruns regionais sobre o tema.

Acompanhando as plenárias do Cedca/PR, podemos ver que alguns assuntos suscitam muitos questionamentos da viabilidade jurídica e da necessidade de parecer da assessoria jurídica da Secretaria, como nas discussões sobre o processo eleitoral para substituição do conselheiro de Ponta Grossa¹⁶⁵; no entanto, uma questão de maiores consequências foi decidida sumariamente, pois “*depois os detalhes são analisados*”. Em outras questões o Cedca/PR faz questão de afirmar que não tem que se alinhar ao Conanda, como exemplo a proibição de doação dirigida no Conanda discutida no caso do Banco de Projetos nesta mesma plenária. Esses fatos reforçam o entendimento de que o conselho se posiciona de forma ambígua em relação à sua identidade institucional porquanto ora se apoia no exemplo do Conanda ora não se apoia, conforme lhe é mais conveniente.

A pergunta que se faz é: qual a prioridade do Cedca/PR?

Por certo que acordos foram feitos em circunstâncias externas às plenárias, isto é, a votação já “veio pronta de casa”. Nesse episódio podemos, novamente, perceber a importância do FIA na execução das políticas públicas dos direitos da criança e do adolescente no Paraná, pois vincular-se ao Cedca/PR também significa acomodar a administração de um fundo de mais de 50 milhões de reais anuais. Como é a secretaria vinculada ao Cedca/PR quem disponibiliza apoio técnico (funcionários públicos de carreira e comissionados) ao conselho, acaba que os

¹⁶⁵ Ver o processo de substituição da Casa de Passagem Filhos de Deus no item anterior deste capítulo III.

programas de governo para a infância e juventude ganham a identidade da secretaria responsável pelo Cedca/PR. Ter mais políticas públicas sendo identificadas como “do SEJU”, e não do conselho, significaria um grande destaque para tal secretaria.

De outro lado, a transferência significaria para a SEDS uma correspondente perda de espaço como realizadora de políticas públicas para a infância e adolescência. Em dezembro veremos que o Projeto de Lei não foi votado na ALEP. Em relação a este tema, tem-se a hipótese de que a possível negociação entre conselheiros do Cedca/PR e a representante da SEJU no conselho não foi adiante quando a secretária Fernanda Richa soube do projeto de lei para transferência do Cedca/PR à SEJU. Juntamente com a transferência do conselho, ter-se-ia a transferência da administração do FIA/PR, o que representaria uma significativa perda de gerência em termos de recursos para políticas públicas. O certo é que houve negociações por fora das plenárias – negociações que direcionaram o resultado da votação sobre a transferência do Cedca/PR.

Plenária de DEZEMBRO

A transferência não é votada na ALEP.

Depois de publicada a Deliberação 41-2011, que teve a sua redação aprovada ainda na plenária de outubro, deu-se continuidade no procedimento para a transferência à SEJU da Política Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, o que inclui o Cedca/PR. Em 22 de novembro de 2011, o governador assinou a Mensagem 93/2011 encaminhada ao Presidente da ALEP com a proposta do Projeto de Lei “*que objetiva a transferência de atribuições da SEDS para a SEJU*”, numerado como PL 919/2011.

O Projeto de Lei foi pautado para votação no começo de dezembro. Ocorre que antes de ir a votação, um grupo de Conselheiros Tutelares de Curitiba, juntamente com representantes do Sindicato da SECJ do Paraná, elaboraram o “Manifesto contra a transferência da política da infância para a Secretaria da Justiça”, e se reuniram com assessores do Deputado Estadual Tadeu Veneri (do

Partido dos Trabalhadores)¹⁶⁶ a fim de bloquear a continuidade do Projeto de Lei. O texto do manifesto foi divulgado no site do deputado:

Representantes de entidades que atuam na área da assistência a crianças e adolescentes divulgaram um manifesto contrário à transferência da responsabilidade pela execução da política de atendimento à criança e ao adolescente da Secretaria da Família para a Secretaria de Estado da Justiça de Cidadania. As entidades justificam que a Secretaria não possui estrutura, experiência e capacidade técnica para execução das políticas públicas destinadas ao atendimento de crianças e adolescentes. As mudanças estão previstas no projeto nº 919, que está tramitando na Assembleia Legislativa.

Numa reunião realizada pelas entidades, que teve a participação da assessoria do mandato do deputado estadual Tadeu Veneri (PT), na sexta-feira passada, incluindo representantes do Ministério Público Estadual, a avaliação é que o projeto representa um retrocesso na política estadual dos direitos da criança e do adolescente. Desde o governo anterior, o esforço do setor tem sido no sentido de fortalecer as instituições próprias e autônomas de defesa destes direitos.

[...]

Assinam o manifesto a Coordenação do Conselho Tutelar de Curitiba, a presidente da Comissão de Ética e Disciplina do Conselho Tutelar de Curitiba, Maria Rosa de Mello e Sindicato dos Servidores da Secretaria de Estado da Criança e da Juventude do Paraná.

MANIFESTO CONTRA A TRANSFERÊNCIA DA POLÍTICA DA INFÂNCIA PARA A SECRETARIA DE JUSTIÇA:

Exmos. Srs. Deputados Estaduais

[...]

Considerando que a transferência da responsabilidade pela execução da política de atendimento à criança e ao adolescente para o âmbito da Secretaria de Estado da Justiça de Cidadania representaria um evidente retrocesso à sistemática anterior ao próprio “Código de Menores”, pois faria com que o atendimento das crianças e adolescentes em situação de risco fosse relegado ao órgão encarregado do Sistema Prisional, que não possui a estrutura e/ou a “expertise” indispensáveis à execução das enormes responsabilidades a seu cargo, o que fatalmente resultará em enorme prejuízo à adequação e eficácia das intervenções estatais a serem realizadas;

Considerando que, por estes e outros fatores, a transferência da responsabilidade pela execução da política de atendimento à criança e ao adolescente para o âmbito da Secretaria de Estado da Justiça de Cidadania acarretaria a violação do princípio da proibição do retrocesso das conquistas sociais, decorrente das disposições contidas na Constituição da República Federativa do Brasil, que preconizam justamente a necessidade de uma atuação efetiva do Poder Público no sentido da redução das desigualdades sociais e da contínua e cada vez mais qualificada promoção do bem estar da população (com ênfase para sua parcela infanto-juvenil, dado princípio da prioridade absoluta à criança e ao adolescente anteriormente mencionado), tendo sempre como “norte” o princípio da dignidade da pessoa humana;

Vimos nos manifestar no sentido contrário à transferência da responsabilidade pela execução da política de atendimento à criança e ao adolescente para o âmbito da Secretaria de Estado da Justiça de Cidadania, que não possui estrutura, experiência e/ou capacidade técnica para execução das políticas públicas destinadas ao atendimento de crianças e adolescentes, que não podem de modo

¹⁶⁶ O Deputado Tadeu Veneri participou do CEDCA/PR no biênio 2008-2009 como representante da Assembleia Legislativa do Paraná (Decreto de nomeação Dec 2356/08).

algum ser dissociadas daquelas destinadas ao atendimento de suas famílias. [...] (VENERI, 2011, sem numeração).

Na mesma semana, estava em votação na ALEP o Projeto de Lei 915/2011, que instituiu um certificado de qualificação de Organizações Sociais, habilitando-as para a execução de serviços públicos¹⁶⁷. Através da certificação prevista no projeto de lei, as organizações não-governamentais podem firmar *contratos de gestão* com o Poder Público do Paraná (menos nas áreas de ensino regular e segurança pública). A repercussão social deste projeto de lei foi grande, principalmente dos movimentos sociais relacionados à saúde, sendo que um grupo de manifestantes ocupou o plenário da Assembleia Legislativa do Paraná na tentativa de barrar a votação¹⁶⁸. Diante desse cenário, o Projeto de Lei que previa a transferência da política dos direitos da criança e do adolescente ao SEJU foi retirado de votação antes que a movimentação contrária a ele ganhasse corpo – a exemplo do que acontecera com o PL 915-2011 – e assim o Poder executivo solicitou a restituição do processo em 06 de dezembro de 2011.

Na plenária de 16 de dezembro, o Dr. Olympio esteve novamente presente (antes havia participado da plenária de maio, quando a secretária Fernanda Richa veio falar da nova secretaria). O fato de o Dr. Olympio vir à plenária falar do caso deixa claro que a transferência do Cedca/PR foi uma ideia gerada no próprio conselho, entre alguns conselheiros, e que não houve discussões públicas sobre o tema. O representante do MP no Cedca/PR, Dr Murillo, também foi contrário à transferência, sendo que ele ajudou a redigir o texto do Manifesto¹⁶⁹.

Anotações em destaque:

Dr. Olympio diz que o movimento pela infância e juventude no Paraná sempre foi de vanguarda e unidade. Diz que percebe desintegração e que isso faz perder a força política. “Onde deve estar situada a política de defesa dos direitos da criança e do adolescente?” Para o Dr. Olympio ir para a SEJU é retrocesso. No plano federal a tendência é sair da Secretaria dos Direitos Humanos. E o Paraná sempre

¹⁶⁷ Projeto foi aprovado na sessão legislativa de 06.12.11 e seguiu para sanção do governador. <http://www.alep.pr.gov.br/imprensa/noticias/noticia/20787/projeto-que-estabelece-regras-para-contratacao-de-organizacoes-sociais-e-aprovado/>

¹⁶⁸ Manifestantes ocuparam a Assembleia Legislativa durante quatro horas da sessão de 05.12.11; mesmo assim o projeto foi aprovado: <http://www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/conteudo.phtml?id=1199757> O Projeto de qualificação das Organizações Sociais foi chamado de tentativa de privatização e terceirização <http://www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/conteudo.phtml?id=1195604>

¹⁶⁹ Uma conselheira tutelar de Curitiba me falou, na plenária de dezembro, que o Dr. Murillo redigiu o manifesto a pedidos dos conselheiros tutelares.

teve na frente com secretaria própria. (Eu anoto: **mas hoje não tem mais uma secretaria específica, este é o ponto....**).

Dr Olympio continua: “pode vir no futuro um secretário que não queira saber dos direitos humanos, mas só do sistema penitenciário, a Dr^a Édina ou a Dr^a Maria Tereza podem via a sair”. Ele diz que a mudança pode causar confusão, que alguém do sistema penitenciário acabe indo trabalhar num CENSE (Centros Sócio Educativos); “não podemos correr o risco do retrocesso; sair de uma secretaria específica para virar um departamento na SEJU”. Para ele a criança e o adolescente integram a família, por isso é possível essa convivência, ou que se faça uma subsecretaria com estrutura específica. Ele pede que o Cedca/PR reexamine a questão, abra espaço para discussão, uma audiência pública. E diz que a secretária Fernanda Richa foi quem pediu para tirar o projeto de lei da pauta.

A conselheira Jimena fala que essa questão foi discutida na plenária estadual do Fórum DCA¹⁷⁰. Diz que o posicionamento do Fórum é pela manutenção da SECJ, a fim de se manter a prioridade absoluta, mas que a separação de pastas já ocorreu e parte foi para a SEJU. Para ela é uma questão de avaliação: “Por que a gente não avança no sentido da intersectorialidade?”. Na Secretaria de Direitos Humanos há maior possibilidade de desenvolver o princípio da prioridade absoluta, mesmo sabendo que ainda não é o ideal. E diz que os conselheiros não decidiram por causa da Dr^a Édina, “mas por uma **utopia**, de entender a criança e o adolescente como sujeitos de direitos”. “E a gente conta com o seu apoio, Dr Olympio”.

O Dr. Olympio fala que os conselhos na SEJU têm várias dificuldades. “Tínhamos que estar aqui com o secretários de Estado. A participação deles no conselho para discutir isso; temos que discutir e amadurecer”. É verdade o que o Dr. Olympio fala, mas surpreende ele não ter conseguido que a secretária viesse....

A Diretora Geral da SEDS, Letícia, fala em nome da secretária, que não pode vir, para dizer que a equipe da SEDS está absolutamente comprometida pela política dos direitos da criança e do adolescente. Que concordaram com a transferência para a SEJU, mas que houve mobilização e manifestação na Assembleia Legislativa questionando. E que a Fernanda juntou a equipe, conversou, consultou o Dr. Olympio e que mudaram de opinião. O Presidente diz que cada conselheiro vai ganhar uma cópia do manifesto do Fórum DCA e da SEDS para análise e que voltam a discutir o tema em 2012. A representante da OAB, Ana Christina, diz que é importante que não se perca a equipe de técnicos que já são especializados nos direitos da criança e do adolescente. O conselheiro Hélio fala para fazerem uma consulta pública sobre o tema.

A resposta oficial do governo é de que a SEDS mudou de opinião e que por isso o Cedca/PR deve continuar na SEDS. Ou seja, o governo está dizendo em outras palavras que a decisão final é sua, e não do conselho, mesmo que a deliberação tenha sido aprovada pelo voto de seus delegados governamentais (conselheiros governamentais). A resolução do Cedca/PR de 2010 solicitando a manutenção da secretaria específica da criança e adolescente também não foi ouvida. Restará ao conselho “amadurecer” a ideia e “decidir” por ficar na SEDS, pois

¹⁷⁰ Jimena se refere ao Seminário Estadual de Qualificação da Sociedade Civil para o Exercício do Controle Social, realizado pelo Fórum DCA nos dias 11 a 14 de dezembro de 2011. O ofício do Fórum DCA contendo o manifesto foi protocolado na SEDS sob n.º 11.288.882-9.

caso delibere novamente pela transferência ao SEJU essa decisão não será levada adiante se não for da vontade do governo, já que altera a estrutura governamental.

Neste momento, não estamos analisando o mérito da deliberação que previa a transferência para a SEJU, mas o fato de as decisões do conselho não serem soberanas perante o executivo, pelo menos quando afetam a sua organização administrativa. É uma questão de saber qual a importância do Cedca/PR na estrutura governamental: Como espaço democrático de construção de políticas públicas, seja na sua elaboração, avaliação e/ou controle. Ou tão-somente como lugar das deliberações de financiamento de programas, projetos e convênios. A questão é complexa. Todo este caso, que começou com o Manifesto da sociedade civil e culminou na retirada do Projeto de Lei para transferência do conselho ao SEJU, reforça a impressão de que estamos lidando com um conselho ambíguo, na falta de outro termo.

Sequência da dinâmica participativa:

- Manifesto da sociedade civil cobrando respeito pelas decisões do Conselho, posicionando-se contrário à extinção da SECJ e solicitando melhor estrutura organizacional – atualização do site, apoio técnico, apoio executivo –, inclusive no que toca à vinda dos conselheiros do interior.

- Manifesto não é discutido em plenária. Presidente se reúne com a Diretora Geral da SEDS e com a conselheira da SEJU. Nessa reunião se discute a transferência do conselho para a SEJU.

- A transferência é votada na plenária seguinte, sem discussões, sem análises e sem abertura para debate com os atores envolvidos na política estadual dos direitos da criança e do adolescente.

- Quando o Projeto de Lei é recebido na ALEP, há manifestação de grupos contrários à transferência. A secretária da SEDS pede a retirada do projeto.

- Na plenária subsequente, o Dr. Olympio vem expor as razões por que é contrário à mudança; a Diretora Geral da SEDS diz que a secretária mudou de opinião e o conselho resolve refletir sobre o tema.

O interessante é que, logo em seguida os conselheiros questionaram o impacto desse tipo de discussão nas atividades do Cedca/PR. A participação do

conselho é uma atividade intensa e tensa. Também se ouvem nas plenárias intervenções que tentam resgatar o sentido e o papel do conselho para a criança e o adolescente:

A conselheira Janaína diz que é preciso analisar o quanto o tempo dessas discussões impactou a política de direitos da criança e do adolescente. Inclusive no esvaziamento das câmaras.

A conselheira Nadir, suplente da entidade APMI de Mamborê, diz que tem sido muito angustiante. Tudo da Câmara de Garantia de Direitos é pedido relacionado à falta de capacitação, e que em 2011 não teve capacitação do SIPIA¹⁷¹. “Chega de elogiar o FIA/PR, que é o mais rico. A gente tem que **tirar a máscara**, porque toda a política é financiada pelo FIA, não há política de Estado pelo orçamento”. “A gente faz de conta que faz controle social, a gente faz de conta que tem política de direitos da criança e do adolescente de Estado [...] temos que fazer a meaculpa, **enquanto estivermos falando só de FIA não estaremos fazendo a política dos direitos da criança e do adolescente com prioridade e integralidade**”. (bateram palmas).

A conselheira Paula Baena também fala do desgaste de 2011, do descaso e das ausências de conselheiros nas câmaras e nas plenárias. Diz ela que estar insatisfeito com o conselho não justifica as faltas e o esvaziamento. Não comparecer no conselho e nas câmaras é violar os direitos da criança e do adolescente. “Não dá para começar 2012, como disse a Nadir, fingindo que está fazendo”.

4.2.2. Banco de Projetos

Através do Banco de Projetos foram regulamentadas as doações dedutíveis do Imposto de Renda, no âmbito FIA/PR¹⁷². As entidades da sociedade civil registradas no Cedca/PR podem apresentar projetos voltados à infância e juventude, projetos que poderão ser financiados através das doações dirigidas. Os doadores ao FIA/PR podem optar por doar seu imposto ao FIA no geral, ou dirigir sua doação para algum dos projetos cadastrados no Banco¹⁷³.

Duas movimentações se cruzam nessa dinâmica participativa. Primeiramente, em novembro de 2011 foi publicada uma liminar da Justiça Federal proibindo as doações dirigidas no âmbito do Conanda. Alguns conselheiros não-

¹⁷¹ SIPIA – Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência. Segundo o Ministério da Justiça, “o SIPIA é um sistema nacional de registro e tratamento de informação criado para subsidiar a adoção de decisões governamentais sobre políticas para crianças e adolescentes, garantindo-lhes acesso à cidadania”. In <http://portal.mj.gov.br/sipia/>

¹⁷² A Deliberação 18/2005 criou o Banco de Projetos – Anexo 6.

¹⁷³ As atuais 14 entidades registradas estão listadas no link <http://www.familia.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=536> Acesso em março de 2012.

governamentais se manifestam para que tal decisão não fosse aplicada ao Cedca/PR e ao FIA/PR. O segundo movimento é dos conselheiros governamentais. Eles solicitaram que entes governamentais também possam apresentar projetos ao Banco de Projetos, e, portanto, possam captar doações dirigidas. A votação dessa solicitação foi das mais apertadas que aconteceram em 2011. E nessa votação um conselheiro governamental votou na proposta da sociedade civil e não na proposta governamental. No dia seguinte ele estava exonerado da sua secretaria.

Plenária de SETEMBRO

Foi protocolado pedido de alteração da Deliberação 15-2008 pela Coordenação de Proteção Básica da SEDS na câmara FIA. A Deliberação 15-2008 passou a prever possibilidade de que doações ao FIA dedutíveis do IR de pessoa física ou jurídica fossem destinadas a projeto específico (doações vinculadas), isto é, as doações poderiam ser dirigidas a projetos pré-aprovados no Banco de Projetos¹⁷⁴ do Cedca/PR. De acordo com o artigo 5º, “*a entidade proponente deverá ser uma organização não governamental e a própria executora do projeto*”, dessa forma somente entidades da sociedade civil podiam apresentar projetos para financiamento. A SEDS propôs que tal artigo fosse alterado para que também entes governamentais pudessem apresentar projetos ao Banco de Projetos. Essa mudança foi objeto de análise das câmaras de políticas básicas, de garantia de direitos e do FIA:

Políticas Básicas. “5. Solicitação de alteração da Deliberação nº 015/08 – Regulamentação das doações ao FIA/PR. Relato: Solicita alteração do art. 5º que traz somente “entidades proponente deverá ser uma organização não governamental e a própria executora do projeto...” que entidades governamentais também possam colocar projetos no banco de projetos.... **Parecer:** Que a documentação contendo o parecer do Jurídico seja socializada a todos os conselheiros para melhor fundamentar a decisão da câmara. **Parecer do CEDCA:** Retornar às Câmaras para nova análise.”

Garantia de Direitos “09 – A Coordenação de Proteção Social Básica encaminhou consulta a Assessoria Jurídica desta SEDS sobre a possibilidade de alteração da Deliberação nº 015-2008 para inserção de Projetos Governamentais no Banco de Projetos FIA, sendo que opinou favoravelmente. Parecer da Câmara - Ciente. Parecer do CEDCA: Retornar às Câmaras para nova análise.”

FIA “18 – Interessado: SEDS - Coordenação de Proteção Básica: Protocolo nº 11.222.597-8 - Solicitação de alteração da Deliberação 015/08, suprimindo a especificação de entidade não governamental, assim possibilitando que

¹⁷⁴ Em entrevista exploratória à conselheira Ana Paula Baena, do Hospital Pequeno P'íncipe, ela me disse que foi ideia da sua entidade a criação do Banco de Projetos.

instituições governamentais possam propor e após aprovação do Conselho postar projetos no Banco de Projetos do Fia, desta forma, ampliando os projetos e possibilitando que as instituições governamentais possam buscar parceiros para investirem em seus projetos, assim potencializando e maximizando os projetos voltados para a área da Criança e do Adolescente, fortalecendo o Sistema de Garantia de Direitos.

Parecer da Câmara do FIA/PR – Parecer favorável a alteração da deliberação, desde que os projetos de entidades governamentais sigam os mesmos critérios já estabelecidos para entidades não governamentais. Que haja uma retenção de 10% dos recursos captados por entidades governamentais no fundo da infância e adolescente.

Parecer do CEDCA/PR – Retornar às câmaras para nova análise.”

O tema foi discutido na plenária por uma hora. Duas questões foram relevantes. Primeiramente, o que são “entes governamentais”? Ou seja, o que pode ser classificado como entes? E a segunda, menos objetiva, é a questão de saber se faz sentido o governo apresentar projetos para financiamento de doação de IR se os recursos do orçamento público já são destinados às políticas públicas dos entes governamentais.

Com o questionamento por parte de conselheiros da sociedade civil sobre o pedido do governo, conselheiros governamentais se defenderam ao dizer que não haverá benesse política com a inclusão de entes públicos ao Banco de Projetos e que não é questão de concorrência desleal. Chama a atenção o argumento usado por uma conselheira governamental de que *“não se pode impedir a iniciativa privada de contribuir com o Estado”* e que a sociedade teria que para com a *“visão paternalista de que o Estado pode tudo”*. Outra conselheira governamental diz que *“não quer parecer advogando pelo governo, mas pelos direitos da criança e do adolescente”*. Através dessas falas, fica evidenciado um discurso de desvirtuamento do debate político e a tentativa de convencimento de que Estado e sociedade civil devem ser parceiras na execução de políticas públicas e que, portanto, nada seria mais natural do que governo e ONGs concorrerem ao mesmo tipo de financiamento de suas atividades.

Anotações em destaque:

A técnica Marcela, relatora da câmara Fia nesta plenária, lê o pedido da Coordenação de Políticas Básicas de que as entidades governamentais tenham o mesmo procedimento que as não-governamentais para acessar o Banco de Projetos, com retenção de 10%. O conselheiro Pe Dácio acha que a retenção deva ser maior que 10%, como 30%.

O conselheiro Hélio pergunta: o que são entidades governamentais? A conselheira Jacqueline concorda: órgão é diferente de entidade; uma secretaria é um órgão. Marcela também tem dúvida de quem são entes governamentais. O Presidente,

Luciano, diz que se ampliar para ente qualquer um pode fazer pedido e assim estaremos enfraquecendo a sociedade civil. A conselheira Paula Baena também quer entender e pede exemplos. Hélio fala em fundações, institutos.

A conselheira da SEDS Cláudia defende o benefício às secretarias. Acha que não vai haver benesse política. “Vocês conhecem alguém que não doaria para o Pequeno Príncipe? Quem faz um bom trabalho vai poder ser beneficiado, independente de ser governamental ou não-governamental”. Paula pede novamente as definições. A Diretora da secretaria, Letícia, diz que no projeto está escrito instituições governamentais – “me assusta quando falam em concorrência desleal”. Para ela não há ilegalidade nesse formato e outros Estados já fazem isso. Também diz ser contra a retenção de mais de 10%.

A conselheira Jimena diz que precisa de mais elementos para avaliar. Tem que ficar claro o que é ente. A sociedade civil tem a discussão do que são as políticas públicas de direitos da criança e do adolescente e a função do FIA. Preocupa reforçar uma ideia que não é a principal do FIA. Projetos devem ser via orçamento. Primar pela participação é o que queremos por políticas públicas. A conselheira Jacqueline concorda com a Jimena. Entidade governamental não tem a mesma abertura para a participação. O Hospital Pequeno Príncipe tem abertura, não pode ser comparado. “A questão é a gente saber o que é política pública pelo orçamento e o que é política pública via FIA”. A discussão é pela criança e adolescente, não é questão de fazer oposição.

O conselheiro Hélio quer saber a intenção da alteração na deliberação. A diretora Letícia responde que o projeto foi pensado para ampliar o Banco de Projetos. Hélio diz que é contra a alteração, pois os projetos podem ser aprovados para financiamento do Fia geral, mas não via Banco de Projetos.

A conselheira Jaqueline da Secretaria de Esportes diz que é preciso parar com a visão paternalista de que o Estado pode tudo. Não se pode impedir a iniciativa privada de contribuir com o Estado. A conselheira da SEDS Cláudia concorda com a Jaqueline e defende a alteração. Diz que o Conanda ampliou, então não deve ser reduzido pelo Cedca/PR. Diz que o conselho é um colegiado único e que a prioridade é a criança e o adolescente. Diz que não quer parecer advogando pelo governo, mas pelos direitos da criança e do adolescente.

A conselheira Édina, da SEJU, com o ECA em mãos, diz que o fato de entes governamentais poderem participar já está limitado no artigo 260, §5º do ECA¹⁷⁵. O Estado não vai poder deixar de colocar as políticas públicas de direitos da criança e do adolescente no orçamento público. Diz que os critérios estão na resolução do Banco de Projetos (eu não tive acesso a essa minuta) e não há porque achar que o governo vai se favorecer em relação à sociedade civil.

Paula Baena levanta a questão da quantidade de projetos que o governo vai colocar. “São dois por entidade, mas são várias as entidades governamentais; então vamos ter que regular isso”.

[...]

Ana Christina da OAB fala da sua experiência no Rio de Janeiro. Ele ficou surpresa que o FIA seja usado para projetos governamentais aqui no PR porque no Rio não é. Ela disse que se existem recursos em demasia, então seria melhor

¹⁷⁵ Na verdade o ECA não fala na proposição de projetos de entes governamentais para doações dirigidas. Apenas diz que apesar da constituição de Fundos para a Infância e Adolescência o Estado não está desobrigado de prever recursos orçamentários para a criança e adolescente. ECA, art. 260, §5º: “A destinação de recursos provenientes dos fundos mencionados neste artigo não desobriga os Entes Federados à previsão, no orçamento dos respectivos órgãos encarregados da execução das políticas públicas de assistência social, educação e saúde, dos recursos necessários à implementação das ações, serviços e programas de atendimento a crianças, adolescentes e famílias, em respeito ao princípio da prioridade absoluta estabelecido pelo caput do art. 227 da Constituição Federal e pelo caput e parágrafo único do art. 4º desta Lei. (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009)”

fazer uma resolução mais clara sobre o Banco de Projetos. Momento de se repensar, preservar as políticas de Estado para a criança e adolescente, independentemente de mudanças governamentais.

Ao pensarem na possível aprovação da alteração, foi proposto pelos conselheiros não-governamentais um limite para apresentação de projetos por entes governamentais (1 ou 2 – que seria votado em novembro), bem como uma retenção dos recursos a serem recebidos (10% a 30% - que seria votado em novembro) para aplicação em projetos de entes da sociedade civil. A proposta de inclusão de entes governamentais para o Banco de Projetos foi levada a discussão novamente em outubro e votada em novembro.

Plenária de OUTUBRO

É publicada a decisão da Justiça Federal proibindo a doação dirigida no Conanda. O Ministério Público Federal já havia se manifestado contra as doações dirigidas:

Diante disso, o Ministério Público Federal ajuizou, em julho de 2010, ação civil pública contra a União Federal, junto à 21ª Vara Federal no Distrito Federal.

A ação requeria, naquele momento, a suspensão imediata da eficácia dos artigos 12º e 13º da Resolução 137/2010. No entender do MPF, a vigência desses dispositivos poderia gerar danos ao erário público e prejudicar a moralidade e a credibilidade dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, por abrir a possibilidade de transferência de uma competência legal e indelegável dos Conselhos a particulares. Solicitava, também, em julgamento de mérito, a nulidade dos referidos artigos e a declaração de invalidade de todos os atos do CONANDA neles fundamentados, bem como de convênios e outros instrumentos de repasse de verbas públicos já celebrados e autorizações concedidas de captação direta de recursos.

Em setembro de 2010 o Poder Judiciário recusou a suspensão imediata dos artigos 12º e 13º, mas aceitou a apreciação do mérito para decidir sobre a nulidade ou não desses dispositivos e a invalidade ou não de todos os atos neles fundamentados. (www.caopca.mp.pr.gov)

Anotações em destaque:

No começo do relato da câmara Fia, relataram que a decisão sobre a ampliação da Deliberação do Banco de Projetos ficará para a próxima plenária. Antes da deliberação do ponto 1 da pauta foi levantada a **decisão da Justiça Federal** que proibiu a doação FIA dirigida para projetos específicos no âmbito do Conanda (artigos 12 e 13 da Resolução 137-2010).

Para a conselheira Cláudia, talvez fosse o caso de fazer consulta à Procuradoria Geral do Estado do PR sobre os projetos de doação dirigida aqui no Cedca/PR, os que estão encaminhados. A conselheira Paula Baena diz que no Hospital Pequeno Príncipe tem alguém estudando isso e que a decisão serve só para o

Conanda, não para o Cedca/PR ou para o Comtiba (Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente de Curitiba).

O Presidente, Luciano, diz que a preocupação é justamente essa. **“Em tese se os princípios são os mesmos das resoluções sobre os fundos, revogando lá, revoga aqui”**. A conselheira Jimena fala que a sua entidade também está em consulta e que é bem complexa essa relação, pois tem que pensar na parte jurídica e fiscal. O Dr Joel, assessor jurídico da SEDS, explica o conteúdo da sentença e o alcance dela somente em referência ao FIA vinculado ao Conanda.

Havia três processos para votação que estavam relacionados ao Banco de Projetos e a conselheira Cláudia da SEDS pediu vistas de tais processos. Eles foram deliberados e aprovados em novembro, apesar da decisão federal contrária a esse tipo de doação em relação ao Conanda (entidades: Instituto Bom Aluno do Brasil; Pequeno Cotelengo do Paraná; APAE – Piraquara. Páginas 8-9 da ata de novembro de 2011).

Plenária de NOVEMBRO

Na ata de novembro foi relacionado o resultado da votação, contudo, não há uma linha única da discussão¹⁷⁶. Transcrevemos as anotações de campo, pois o debate em torno da alteração da Resolução 15-2008 reflete a tensão existente no conselho entre conselheiros governamentais e não-governamentais, além disso mostra o esvaziamento da plenária e o reflexo na composição da votação.

Anotações em destaque:

Estamos no ponto 06 da pauta da câmara FIA. Sobre a modificação da Deliberação 15-2008 para ampliação de quem pode apresentar projetos no Banco de Projetos a fim que entes governamentais também possam. A câmara FIA dá parecer favorável, desde que também apresentem 2 projetos ao máximo, como já acontece hoje para as ONGs, e com retenção de 10%, e relacionam as secretarias que poderiam apresentar projetos: Saúde, Educação, Esporte, Cultura, Trabalho, Família e Desenvolvimento Social, Justiça e Direitos Humanos.

Ana da Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior - SETI pergunta: e a nossa secretaria?

A conselheira Paula Baena respondeu dizendo que foi contra a alteração e que achava que o governo representa um ente apenas e que, então, só poderia apresentar 2 projetos, mas que foi vencida e que por isso pensaram numa relação de secretarias. Em seguida, a conselheira Ires disse que a câmara discutiu isso e pensaram nos direitos básicos da criança e adolescente para escolher as

¹⁷⁶ Conferir resultado da votação nas páginas 11 e 12 da ata de novembro de 2011. Acesso a ata pelo link: http://www.Cedca.pr.gov.br/arquivos/File/reunioes_2011/AtaReuniaoOrdinariaCEDCA_18_Nov_2011.pdf

secretarias. E que os 10% retidos têm que ir para um bolo e só poderá ser usado por projetos de ONGs.

A Ana da SETI volta a dizer que tem que se colocar as outras secretarias envolvidas no Cedca/PR. A Paula volta a falar na questão numérica (de o Estado ter inúmeros entes) e a conselheira Cláudia diz que pensaram nas secretarias mais diretas com os direitos da criança e do adolescente. O conselheiro da Secretaria de Estado da Cultura, Luciano Buckmann, lembra que também existem os projetos que são interdisciplinares. A Ana da SETI pede que abram para todas as secretarias, desde que sejam projetos interdisciplinares.

Ires fala que os recursos são para uma ação única, isso não pode substituir a política do Estado. O banco de projetos não pode substituir a política de governo. E nada impede de ano que vem a gente possa rever a decisão se for prejudicial à criança e adolescente.

A conselheira Janaína diz que o Cedca/PR tem planos de ação já previstos, por exemplo o plano decenal, e que o conselho não pode perder o foco. O orçamento existe também. Ela teme que se abra demais e que o foco se perca. Ana da SETI retoma sua questão: quais as secretarias que são conselheiras no Cedca/PR? Por que não ampliar para elas? Darli, da Secretaria de Estado do Turismo- SETU diz que não precisam ter medo de concorrência.

O Presidente tenta anotar as propostas e chamar a votação. São 14 votantes e três propostas:

- 1ª. Parecer da Câmara FIA (2 projetos, incluídas 7 secretarias¹⁷⁷): 1 voto (Ires)
- 2ª. 2 Projetos por secretaria, incluídas todas as secretarias: 6 votos (todos gov.)
- 3ª. 1 Projeto por secretaria, incluídas as 7 secretarias: 6 votos (todos não-gov)

O Presidente se absteve de votar. **Resultado: EMPATE.**

Estavam presentes na hora da votação 7 conselheiros não governamentais e 7 governamentais (na ata constam 10 conselheiros gov. mas ou já haviam saído ou não tinham chegado). O Presidente absteve-se de votar.

O clima ficou tenso. A Cláudia sugere que se elimine a proposta 1 e se refaça a votação entre as propostas 2 e 3. O Presidente chama nova votação:

- 2ª. 2 Projetos por secretaria, incluídas todas as secretarias: **5 votos**
- 3ª. 1 Projeto por secretaria, incluídas as 7 secretarias: **8 votos**

A conselheira Ires votou nessa proposta e o conselheiro governamental Luciano, da SEEC, mudou de posicionamento e votou na 3ª proposta. O Presidente manteve a abstenção. **O clima ficou mais tenso ainda, muito desconforto entre os conselheiros governamentais. A mudança de voto do Luciano, da SEEC, não foi bem aceita entre eles.** A Cláudia saiu da sala e quando voltou falou ao pé do ouvido do Luciano, da SEEC. Pareceu indignada.

Começou nova discussão, agora pelo fato de três secretarias conselheiras terem sido excluídas do Banco de Projetos: de Ciência e Tecnologia; Turismo; Segurança Pública.

¹⁷⁷ Secretarias afetas aos direitos previstos no Estatuto da Criança, sendo elas: Saúde, Educação, Esporte, Cultura, Trabalho, Família e Desenvolvimento Social, e Justiça e Direitos Humanos.

A Ana, da SETI, disse que ainda não estava satisfeita com o resultado, pois ela falou da questão da inclusão das três secretarias e não na redução do número de projetos. O Presidente Luciano respondeu que a proposta 2 incluía a dela, pois falava em todas as secretarias. (Os governamentais parecem inconformados). Darli, da SETU, desabafa: “nós temos projetos para 2014 e vocês fecharam as portas”. E o **Luciano responde: “perai, vocês não entenderam. A questão é do Banco de Projetos e não dos projetos do FIA”**. Darli: “eu sei que tem brecha”. E Luciano replica: “não, não é brecha, é possibilidade”.

Ana Maria, da SEDS, diz que se preocupa porque o Cedca/PR tem que trabalhar pela criança e o adolescente e não entende o porquê da limitação. “Por que os conselheiros não-gov. não querem que o governo trabalhe pela criança e adolescente?” O Luciano responde: “**Não foi só não-gov que votaram nessa proposta**. O Cedca/PR é uno, a colocação da Ana Maria está errada”. Começa um bate boca entre os dois. Ana Maria pede que se retire o bate boca da ata. E Luciano retruca: “claro, a população não precisa saber o que ocorre aqui”...

É levanta a questão de se acrescentar as 3 secretaria que são conselheiras à proposta 3. O Presidente coloca em votação e a inclusão é aprovada por unanimidade.

Plenária de DEZEMBRO

A votação da deliberação sobre o Banco de Projetos em novembro teve consequências. O conselheiro Luciano da SEEC, que votou a favor da proposta da sociedade civil, foi exonerado. Ele veio à plenária e sentou-se junto ao público. Pediu ao Presidente para usar o microfone e desabafou:

Luciano Buchmann começa citando Hannah Arendt para falar em política e liberdade. Ele parabenizou os conselheiros não-governamentais que fazem seu papel político, pois **ele só pôde fazer voto de cabresto**. Ele conta que no dia da votação a conselheira Cláudia da SEDS perguntou ao seu ouvido o que ele estava fazendo no Cedca/PR. E ele agora responde: “Eu nunca soube o que vim fazer aqui”, porque no começo do ano recebeu um bilhete na sua sala apenas dizendo que deveria comparecer no dia seguinte, a tal hora, na SEDS para participar do Cedca/PR. Não há orientação para os conselheiros governamentais sobre participação em conselhos. Mas que ele foi se interessando e se envolvendo, pois também é professor e se interessa pelos direitos da criança e do adolescente. Depois contou que no dia seguinte foi comunicado da sua exoneração na escada. “se eu fui exonerado por ter votado contra? Eu fui exonerado na escada”.¹⁷⁸

As regras do Banco de Projetos foram alteradas de forma a incluir a possibilidade de doações dirigidas do IR para projetos de entes governamentais; a decisão sobre a ilegalidade desse tipo de doação, válida para o Conanda, não foi mais discutida em plenária. Diante dessa segunda dinâmica participativa, ficamos mais próximos da hipótese de que a participação social no conselho gera um baixo efeito de controle social, pois suas deliberações estão voltadas mais à manutenção

¹⁷⁸ Os conselheiros ficaram meio sem reação e agradeceram a presença dele (desabafo consta em ata).

das formas de financiamento de projetos para a infância e adolescência do que à transparência na gestão das políticas públicas. Esse é o tema do próximo item.

4.3. EXPERIÊNCIA AMBÍGUA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A pesquisa empírica nas plenárias esteve orientada na literatura sobre democracia participativa, a qual tem como pressuposto da participação o exercício de controle social pela sociedade civil (HOUTZAGER *et al*, 2006: 23). Efeito e condição da existência de espaços participativos, o controle social representa as práticas voltadas à transparência do processo de deliberação das políticas públicas e ao fortalecimento da capacidade de ação e participação da sociedade na gestão pública (RICCI, 2004). Ao lembrarmos os três eixos do Sistema de Garantia de Direitos do ECA (item 2.2.1.), vimos que o eixo “controle social” se refere justamente à participação das entidades da sociedade civil na formulação e no acompanhamento das políticas públicas para a infância e adolescência nos conselhos de direitos da criança e do adolescente.

Pensando nesse ponto, acreditamos ser preciso compreender – através da observação das plenárias nos dois temas escolhidos – o significado de participação no conselho. A pergunta que surge é de saber qual o fio condutor da participação, se é que ele existe, ou, ainda, se na pluralidade agonística podemos ver que os direitos da criança e do adolescente ocupam a centralidade do debate. A respeito desse questionamento, tecemos a segunda hipótese desta dissertação, de que a participação social no conselho gera um baixo efeito de controle social, pois suas deliberações estão voltadas mais à manutenção das formas de financiamento de projetos para a infância e adolescência do que na formulação, no acompanhamento e na transparência das políticas públicas para a infância e adolescência.

Isto é, a prática da participação social dos conselheiros não-governamentais é atravessada por questões que afastam as atividades do conselho da realização do princípio da prioridade absoluta dos direitos da criança e do adolescente, o que atribuiria certa ambiguidade na participação¹⁷⁹. A ambiguidade da participação seria, pois, revelada nas inconstâncias com que os temas são resolvidos pelo conselho.

¹⁷⁹ Por ambiguidade queremos representar o caráter de incerteza, incompatibilidade, incoerência, indeterminação, imprecisão das práticas dos conselheiros durante as plenárias. Segundo o Dicionário Aurélio, o adjetivo ambíguo significa: “3.Cujo procedimento denota incerteza, insegurança. 4.Indeterminado, impreciso, incerto: vocábulos de gênero ambíguo” (FERREIRA, 2004).

O processo todo do Manifesto da Sociedade Civil está permeado de práticas inconsistentes, pouco coerentes. Os conselheiros agem no sentido de garantir melhores condições para a realização das políticas públicas da infância e adolescência, mas juntamente com isso não conduzem tal processo de forma democrático-participativa, o que significaria abrir o tema para um debate público, para a contribuição de outras entidades envolvidas no Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. O tema acaba sendo resolvido nos bastidores, em acordos com o governo. O resultado é que, ao invés de o Manifesto ser uma experiência de exercício da democracia participativa, ele acabou por ser engolido pelo jogo político governamental, já que a transferência ao SEJU – apesar de deliberada unanimemente – não foi votada na ALEP (a secretária da SEDS conseguiu retirar o processo de pauta na Assembleia).

Já em relação ao Banco de Projetos, o posicionamento inicial dos conselheiros (de questionar o sentido de o governo apresentar projetos para financiamento de doação de IR se os recursos do orçamento público já são destinados às políticas públicas dos entes governamentais) não conseguiu prosperar em virtude de o conselho não estar preparado para discutir questões orçamentárias. Os primeiros questionamentos dos conselheiros não-governamentais não foram levados adiante nas seguintes reuniões. Uma questão passa por baixo da discussão sobre a inclusão de entes governamentais ao Banco de Projetos: no mesmo período, a justiça federal publicou decisão em que proibia o recebimento de doações dirigidas no âmbito do Conanda. Bancar uma decisão contrária à inclusão de entes governamentais poderia significar uma resposta governamental propondo que o Cedca/PR aplicasse também a proibição de qualquer doação vinculada que foi aplicada ao Conanda.

Dentre os projetos aprovados no Banco de Projetos para 2012 apenas o Hospital Pequeno Príncipe consta da lista de aprovados (Deliberação 44/2011), por conseguinte, não se trataria de interesse direto dos doze conselheiros em relação ao formato de financiamento de políticas públicas por doações vinculadas (até porque cabe à entidade captar o doador). Contudo, a lógica de a política pública dos direitos da criança e do adolescente ser executada por entidades da sociedade civil está incorporada nas práticas dos conselheiros que agem no sentido de garantir condições à execução de projetos por ONGs e deixam de agir na direção de um

controle social da gestão das políticas públicas da infância e da adolescência no Estado.

Percebemos, dessa dinâmica participativa, que os interesses na discussão estão mais concentrados em afiançar a gestão partilhada das políticas públicas do que questionar a forma com que se está dando sentido à prioridade absoluta da criança e adolescente. Não se trata de um posicionamento contrário aos direitos da criança e adolescente, os conselheiros não agem em oposição à criança – senão não seria uma ambivalência. Na prática, quem executa grande parte das políticas públicas para a infância e adolescência são entidades da sociedade civil, principalmente no tema da proteção especial, e é do interesse das entidades como um todo que, por exemplo, elas possam continuar a captar doações via Banco de Projetos, pois assim poderão garantir a execução de seus projetos (voltados à infância e adolescência). Também não é o caso de todos os conselheiros agirem da mesma maneira, mas nas duas dinâmicas analisadas o resultado final da votação foi semelhante; as entidades da sociedade civil votaram em bloco. Não se viu, no momento da deliberação, qualquer voto destoante.

O desenrolar das dinâmicas participativas que analisamos vem ao encontro da leitura que Dagnino (2004) e Tatagiba (2003) fazem do confronto entre diferentes projetos políticos na América Latina (os quais tratamos no primeiro capítulo): a visão neoliberal de Estado teria atribuído um significado diferente para a participação. Os espaços públicos deixam de focar no debate e na construção de direitos sociais, e começam a se concentrar na tarefa de dar maior eficiência e eficácia na gestão das políticas públicas. O lugar das lutas e reivindicações é suprimido numa sociedade que não precisa mais suplantar a ditadura e na qual os direitos sociais já estão transformados em texto constitucional e legal. A partir dos anos 1990, a gestão das políticas públicas no Brasil dispensa o debate público a fim de concentrar esforços na execução das políticas de forma eficiente e eficaz.

Essa lógica ressignificou o sentido da participação social para os próprios atores sociais, os quais se colocam como parceiros na gestão eficiente das demandas sociais (incentivados pelas novas formas de parcerias público-privadas, a exemplo dos projetos financiados pela doação de IR), o que resultaria numa participação de pouco reflexo democrático-participativo. Pensando nas contradições de experiências participativas que se dividem entre controle social da coisa pública e

estabelecimento de parcerias, Tatagiba (2003) cunhou a expressão “*democracia gerencial*”, através da qual pretendeu nomear certas “*ambiguidades, relacionando-as aos diferentes fundamentos que conferem legitimidade às políticas participativa inovadoras*” (TATAGIBA, 2006: 140).

Para a autora, estaríamos vivendo uma participação ambivalente nos conselhos gestores, pois esses espaços inovam nos processos das políticas, ao mesmo tempo em que “*mantêm limites rígidos ao avanço do diálogo entre públicos e instituições no que diz respeito á democratização da decisão*” (TATAGIBA, 2006: 145). Dessa maneira, nos espaços de participação não se buscaria construir projetos políticos de ampliação das políticas públicas, já que as relações entre governo e sociedade nos conselhos de direitos se daria na lógica da gestão eficiente: os atores civis não são mais vistos como movimentos sociais, mas como parceiros a serem contratados:

Uma experiência participativa bem sucedida é aquela em que os atores sociais aceitam dividir com o governo, depois de sensibilizados para tanto, as responsabilidade pela execução das políticas, podendo inclusive assumir diretamente os custos da sua implementação. (TATAGIBA, 2003: 45).

Na medida em que as entidades da sociedade civil chegam a assumir os custos da implementação de políticas públicas de direitos da criança e do adolescente (já que o Estado delega a realização das políticas sociais às ONGs) faz sentido que a atuação dos conselheiros não-governamentais esteja preocupada em garantir a continuidade da execução eficiente das políticas públicas. A observação de campo nas plenárias nos auxilia a compreender tal experiência de participação vinculada a uma dependência mútua entre Estado e sociedade civil na execução de políticas públicas dos direitos da criança e do adolescente. Ainda que não pretendamos invalidar a lógica de atuação dos conselheiros, nos referimos à experiência participativa como ambígua porque ela não caminha apenas para uma direção coerente, mas se divide entre a garantia de continuidade nas parcerias público-privadas e a reivindicação da prioridade absoluta da infância e adolescência.

Além disso, existe o conflito entre interpretações de qual seria o papel do Cedca/PR.

Para os conselheiros governamentais o importante é a máxima aprovação de projetos e programas de governo com os recursos do FIA (haja vista o pedido de

inclusão de entes governamentais no Banco de Projetos) e a manutenção de convênios que possibilitem aos municípios executar as políticas de proteção especial, ou seja, manter a rede de atendimento funcionando. Sem falar nos conselheiros que não sabem o que estão fazendo no conselho, mas que mesmo assim sabem que a “ordem” é aprovar projetos de interesse governamental. Não que os conselheiros governamentais não pensem na criança e adolescente; a questão é que um novo governo traz uma nova visão do que são as políticas públicas de direitos da criança e do adolescente. O campo da infância e juventude permite mais de uma interpretação do que seja prioridade absoluta e, pelo histórico dos trabalhos da secretária Fernanda Richa, este governo usará a lente da assistência social para entender o lugar da criança e do adolescente. Não fosse assim, não se teria mudado de secretaria da criança e da juventude para secretaria da família.

Já em relação aos conselheiros da sociedade civil é mais difícil perceber um alinhamento em relação à ideia que fazem dos direitos da criança e do adolescente. Existe a tensão entre aqueles que querem tirar esses sujeitos de direitos da ótica da assistência social, com os outros que trabalham no campo da assistência social (por formação acadêmica ou por atuarem em entidades vinculadas ao CMAS, por exemplo, as que oferecem acolhimento institucional). Se pensarmos num alinhamento da sociedade civil nas deliberações, podemos perceber que este alinhamento ocorre mais em ocasiões em que os entes não-governamentais querem mostrar força contra o governo, do que por terem ideais comuns sobre os direitos da criança e do adolescente. Essa “força” é reflexo da expectativa que parte dos conselheiros¹⁸⁰ tem de que o Cedca/PR é um espaço de poder político – seja de poder político do povo, na leitura da democracia participativa; seja de poder político de entidades da sociedade civil, na leitura mais clientelista de participação.

O que estamos tentando demonstrar é que o Cedca/PR, através da atuação dos conselheiros governamentais e não-governamentais, não é exclusivamente um espaço de deliberação das políticas públicas de direitos da criança e do adolescente voltadas ao cumprimento do princípio da prioridade absoluta. A criança e o adolescente têm seu lugar no conselho, obviamente. Contudo, as movimentações dos conselheiros passam por disputas de poder visando a concretização de

¹⁸⁰ Falamos em parte dos conselheiros, pois nos baseamos naqueles que mais se manifestam nas plenárias.

interesses. Podemos, então, pensar em três formas de atuação dos conselheiros no Cedca/PR: I. Garantia de que as políticas de governo se viabilizem; II. Garantia de que as formas de financiamento das políticas públicas executadas por entes não-governamentais sejam mantidas. III. Garantia de que a atuação da sociedade civil não seja diminuída (sufocada) pela onipotência do Estado, permitindo um controle social maior das políticas públicas. Voltamos a dizer, a criança e o adolescente não estão excluídos de nenhuma das três lógicas; apenas estão subordinados a elas.

A partir do entrelaçamento dessas três lógicas, compreendemos que o Cedca/PR é uma instituição que abriga uma pluralidade de atores e interesses constantemente em tensão. Essa diversidade é elemento essencial ao modelo de democracia que reconhece que o conflito sempre estará presente, já que o confronto entre diferentes visões políticas sobre os direitos da criança e do adolescente auxiliam a articulação entre participação, inclusão política e cidadania. No entanto, as ambiguidades na experiência de participação social não é sinônimo de pluralidade e confronto, mas de incoerência e insegurança (tanto no que diz respeito ao lugar do Cedca/PR na administração pública, quanto no sentido atribuído pelos conselheiros do que representa participar).

Nesse sentido, a ambiguidade seria uma característica intrínseca ao conselho, ainda que não seja a mais desejável: a criação de espaços de participação social abriu lugar para práticas sociais que não foram idealizadas na democracia-participativa. Uma vez que a análise do material empírico oxigena os conceitos teóricos dos quais lançamos mão para compreender a realidade, na continuidade do ciclo poderemos lançar novos problemas sociológicos que já incluam a ambiguidade da participação social como um problema sociológico, não mais como uma hipótese de pesquisa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Compreender a identidade de um conselho gestor de políticas públicas é uma proposta de pesquisa que se revela tanto desafiante, em virtude da quantidade de informações que se fazem presente na constituição de um conselho, quanto instigante, tendo em vista se tratar de um tipo de instituição ainda recente na história da democracia brasileira. Na atualidade do tema, diversos aspectos já foram tratados sobre os conselhos, desde o compreensão de sua função fiscalizadora e deliberadora das políticas públicas, do lugar que ocupam na administração pública, até a identificação dos atores sociais que deles participam.

O caráter pluridimensional dos conselhos nos trouxe como primeiro desafio metodológico um recorte do objeto de pesquisa que permitisse a análise qualitativa das suas várias dimensões sem extrapolarmos o volume de uma dissertação de mestrado. Dessa maneira, no primeiro recorte, dentre os mais de quarenta conselhos estaduais paranaenses, escolhemos estudar o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, Cedca/PR. Em linhas gerais, pretendíamos resgatar o contexto histórico, institucional e social do conselho para que tivéssemos elementos suficientes a entender quem é o Cedca/PR. No entanto, o problema de pesquisa que surgiu do primeiro contato com o objeto nos direcionou a um novo recorte, pois a questão que nos colocávamos era investigar a participação das entidades da sociedade civil, de onde ficavam de fora os conselheiros governamentais. Foi nesse intuito que tomamos a participação social como porta de entrada do objeto Cedca/PR.

Que experiência de participação social acontece no Cedca/PR? Para nós a participação é uma categoria essencial a pesquisa, pois, quando nos referimos aos conselhos como instituições inovadoras, o fazemos pensando na presença de entidades da sociedade civil deliberando políticas sociais e exercendo o controle social sobre a gestão das políticas. Não estamos diante de uma entidade governamental, mas sim de uma instituição que está no Estado e dele depende administrativamente, mas que é autônoma em sua lógica de funcionamento. Em

virtude dessa característica, antes de analisarmos os conselheiros não-governamentais, precisamos conhecer o Cedca/PR em suas variáveis institucionais.

Neste momento de considerações finais, fazemos o exercício de voltar ao conjunto de capítulos que formam esta dissertação, pois queremos tecer novamente a linha que costurou a pesquisa a fim de perceber em que medida a hipótese que nos colocamos ao início se verificou verdadeira. Iniciamos com um capítulo de revisão teórica, seguimos para a identificação do panorama paranaense de conselhos gestores e na identificação de quem é o Cedca/PR como instituição, resgatamos a história da participação dos conselheiros representantes da sociedade civil e por fim analisamos o material de campo, colhido durante as plenárias do conselho¹⁸¹.

No primeiro capítulo procuramos entender a relação entre o surgimento dos conselhos gestores de políticas públicas e a Constituição Federal de 1988. A iniciativa de criação desses espaços se relaciona com a Constituição na medida em que a participação social se encontra como princípio fundamental do Estado brasileiro. A Constituição é expressão da vontade popular, é o que nos constitui como comunidade: ela não determina a participação, é a participação que já se faz presente na própria ideia de Constituição.

Em seguida, procuramos reunir diferentes os modelos democráticos deliberativo, radical e democrático-participativo por terem a participação social como elemento. Dentre eles, escolhemos como marco teórico o terceiro modelo, pois ele recoloca a participação da sociedade como elemento de legitimação do sentido de democracia. A democracia participativa reúne as duas características que marcam a natureza dos conselhos: procedimentalismo (quando pensamos no desenho institucional dos conselhos), e a centralidade dos movimentos sociais (já que são as organizações da sociedade civil que podem ter assento no Cedca/PR). Isso não significa que se descartem os mecanismos de representação da democracia representativa, a necessidade de espaços públicos da democracia deliberativa, ou a

¹⁸¹ Cabe destacarmos que realizamos entrevistas semi-estruturadas com oito conselheiros não-governamentais, material que inicialmente foi imaginado como essencial à pesquisa. Contudo, com o andamento do trabalho, tais entrevistas serviram apenas de material exploratório de pesquisa a fim de que as pesquisadoras conhecessem o campo. Foi a observação participante nas plenárias que ocupou a centralidade do material empírico desta dissertação.

valorização da pluralidade conflituosa da democracia agonística. O caminho mostra-se de combinação entre elas.

Percebemos, contudo, que falar em pluralidade também significa reconhecer a existência de mais um projeto político na América Latina, os quais concorrem entre si: projeto neoliberal e democrático-participativo. Em cada projeto a participação será interpretada de forma diferente, posto que a participação no projeto neoliberal é diferente do que a teoria participativa imagina para ela. Eficiência e eficácia na gestão dos recursos para a execução de políticas públicas entram no lugar do sentido de associativismo e da reivindicação de direitos; mudanças que afetam as práticas dos atores sociais no conselho.

No segundo capítulo, situada teoricamente a pesquisa, procuramos identificar o panorama dos conselhos gestores do Paraná. A comparação com os demais conselhos possibilitou que olhássemos para o Cedca/PR de forma mais bem situado, por exemplo, nos surpreendeu o fato de apenas sete dos treze conselhos analisados (de criação obrigatória) convocarem a participação da sociedade civil por meio de eleições. Do mesmo modo, a composição paritária pôde ser vista como sinal positivo de representação social quando se percebeu que um terço dos conselhos é composto por maioria governamental ou por membros de livre nomeação pelo chefe do Poder Executivo.

Olhando especificamente para a criação do Cedca/PR, não pudemos deixar de analisar o contexto de reestruturação da *Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente* realizada pelo ECA. Nela, os conselhos foram caracterizados como órgãos: deliberativos da política de promoção dos direitos da criança e do adolescente; controladores das ações e da sua implementação em conformidade com a mesma política; responsáveis por fixar critérios de utilização dos recursos advindos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente – FIA; e zeladores do efetivo respeito ao princípio da prioridade absoluta à criança e ao adolescente.

Norteia a proposta de política de atendimento do ECA o princípio da priorização absoluta com que a comunidade, família, sociedade em geral e poder público necessitam tratar os direitos da criança e do adolescente (artigo 4º). É, portanto, a partir da *prioridade absoluta* que todo um sistema para a garantia dos direitos vai ser erguido no Brasil. Princípio que está na base da formação e atuação

dos conselhos de direitos, pois eles são pensados como espaços de garantia do pleno desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social das crianças e adolescentes, já que eles gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana.

Na sequência, investigamos o desenho institucional do Cedca/PR, com a exposição da competência do conselho, da divisão dos trabalhos em câmaras setoriais e do quadro geral de temática das deliberações de 2011. Neste momento, destacamos o surgimento de um tema que não fora inicialmente atribuído à pesquisa: a centralidade do FIA/PR nas atividades institucionais do Cedca/PR. Nas três instâncias – federal, estadual, municipal – existem fundos criados para captar e aplicar recursos; na área da infância e adolescência, o volume arrecadado é destinado à execução das políticas, programas e ações voltadas para a política de atendimento estruturada pelo ECA. Foram os processos relacionados ao FIA que ocuparam mais da metade da pauta de deliberações de 2011.

Chamou a atenção o fato de que apesar de o princípio da *prioridade absoluta* e a *política de atendimento* à criança e adolescente estruturadas no ECA terem como linhas de ação a execução de quatro tipos diferentes de políticas – sociais básicas, assistência social, proteção especial e garantia de direitos – os programas a serem financiados pelo FIA são somente os que se destinam à proteção especial da criança e do adolescente (art. 1º, par. único, Dec 3.963/94). O desenho institucional do Cedca/PR é marcado pela existência do FIA/PR, que por sua vez prioriza o financiamento da política de proteção especial à criança e adolescente, em detrimento das outras políticas de atendimento do sistema de garantia de direitos do ECA. A articulação entre conselho, FIA e sistema de garantia de direitos, contudo, não foi óbice à leitura fragmentada que muitos fazem dos direitos da criança e do adolescente.

Em relação ao desenho do Cedca/PR, também as mudanças de governo estadual provocaram alterações no vínculo institucional do conselho, que, por sua vez, introduziram novos elementos, não apenas de estratégia política, mas de significado cultural. A mudança de secretarias estaduais a que o Cedca/PR se vincula ao longo dos anos mostra uma alteração de projeto político do governo em relação ao lugar do conselho na estrutura do Estado. E mais, como os projetos não são meramente concepções abstratas, percebemos haver uma mudança do lugar

que os sujeitos de direitos da criança e do adolescente ocupam no panorama das políticas sociais: ora de um campo autônomo, ora subordinado à política da assistência social.

Constatamos que fora do registro institucional do Cedca/PR pouco se tem da sua história política e social. Sem a história registrada e partilhada socialmente, faz sentido o argumento de que os conselheiros da sociedade civil têm que ficar mais de um mandato para saberem lidar com os trâmites do conselho. Apesar de ter certa lógica tal argumento, a questão é que o Cedca/PR não é um espaço que deva ser de difícil compreensão e nem espaço da *participação profissionalizada*. O ciclo atual é perverso à essência da democracia participativa, pois vai de encontro ao controle social das decisões em políticas públicas que os mecanismos participativos intencionam. Os conselhos não estão imunes à cooptação por interesses contrários ao projeto participativo.

No capítulo terceiro, procurando amenizar a lacuna da história social do conselho, resgatamos a história da participação social no Cedca/PR. Diante disso, construímos uma *cartografia* com foco voltado para os conselheiros não-governamentais. O objetivo da cartografia foi realizar um mapeamento de todas as entidades que já participaram do Cedca/PR a fim de perceber o grau de permanência das instituições como conselheiras não governamentais, a permanência ou não das mesmas pessoas como titulares de tais entidades e a mudança na linha do tempo.

Em relação ao atual biênio (2010-2011), das doze entidades conselheiras não-governamentais, onze têm como atividade principal a prestação de serviços à criança e ao adolescente – ainda que também digam que defendam seus direitos. Essa massificação vai de encontro à diversidade que compõe a sociedade civil, mas revela um aspecto importante: o campo de promoção dos direitos da criança e do adolescente está – na contramão de outros temas de minorias – preso a modelos de assistencialismo social. Esse processo é prejudicial à representatividade da criança e do adolescente, pois a *representação por afinidade* é legitimada pela relação dos atores sociais com o tema. Uma entidade não-governamental só poderá representar um determinado segmento porque suas atividades estão relacionadas a este tema, dando-lhe experiência para compreender a dinâmica das políticas públicas que serão deliberadas no conselho. Se todas as entidades do Cedca/PR atuam no

mesmo campo, não se terá a pluralidade e diversidade essenciais à democracia-participativa.

Como intuito final do terceiro capítulo, tentamos demonstrar que para além da descrição das instituições e atores envolvidos num conselho, existem relações de poder, alianças e redes que envolvem o interesse de participar do Cedca/PR – ainda mais ao levarmos em conta que a participação não é remunerada. Estas relações não são claras: por vezes não são da entidade os interesses, mas sim pessoais. O que se percebe é que não é sempre a entidade que está a par da participação, por exemplo, quando vemos o caso de um representante continuar indo às plenárias ainda que não trabalhe mais na entidade eleita, ou no caso das conselheiras-gestoras.

Nesses 20 anos, o Cedca/PR passou por diferentes fases em relação à composição dos conselheiros e ao lugar da política dos direitos da criança e do adolescente, o que dificulta que se perceba uma só forma de estabelecimento de alianças. No início, anteriormente à divisão das eleições por macrorregionais, ficava mais evidente a presença de entidades ligadas ao trabalho de assistência social de Fani Lerner, visto que a ex-primeira-dama trazia um modelo de trabalho e de visão de mundo das experiências da gestão municipal de Curitiba e as entidades eram em sua maioria curitubanas. Depois da mudança de governo em 2003, passou-se por um momento de constantes mudanças no quadro dos conselheiros, mas de 2006 em diante pôde-se ver novo período de continuidades.

Em 2012 poderá haver um novo panorama de entidades participantes. Utilizamos o termo “poderá”, pois acreditamos ser um momento especial para observar o quanto as entidades da sociedade civil conseguiram se fortalecer como um bloco independente de ligações partidárias. Se por um lado são fortes as alianças da secretária Fernanda Richa, a exemplo de seu trabalho em Curitiba, por outro as ONGs vêm tentando mostrar uma autonomia na sua participação, graças à formação de uma rede entre entidades. A possibilidade de as mesmas entidades continuarem no Cedca/PR, ainda que tenha havido mudança governamental, ganha sustentação no fato de as entidades serem eleitas por seus pares e de os recursos para financiamento de projetos serem deliberados pelo próprio Cedca/PR.

Finalmente no último capítulo, objetivamos compreender a dinâmica da participação dos conselheiros da sociedade civil num espaço participativo-

deliberativo. A pesquisa de campo passou por diferentes fases que visaram a compreensão de aspectos distintos do objeto de estudo. Nos três primeiros capítulos, o material de investigação constituiu-se na documentação histórico-legal, na literatura acadêmica sobre os conselhos e na bibliografia específica do Cedca/PR, como atas, deliberações, resoluções e demais informações disponíveis na página institucional do conselho. No quarto capítulo, a fonte de investigação foi essencialmente empírica, já que se tratou de compreender a dinâmica da participação dos conselheiros da sociedade civil durante as reuniões ordinárias mensais do conselho.

A parte menos teórica e mais empírica do trabalho foi exposta somente ao final porque a complexidade das interações que acontecem numa plenária exige o conhecimento prévio do que é o Cedca/PR. Por isso, primeiramente situamos o tema dos conselhos gestores de políticas públicas, em seguida tratamos do Cedca/PR enquanto instituição e em terceiro lugar conhecemos os conselheiros não-governamentais. Diante desse conjunto de análises, o assunto das deliberações e os atores que tomam a palavra foram mais facilmente identificados.

No processo de análise do campo, recortamos os temas tratados nas plenárias em duas *dinâmicas participativas*: Manifesto da Sociedade Civil e Banco de Projetos. É preciso lembrar que a pesquisa empírica nas plenárias esteve orientada na literatura sobre democracia participativa, a qual tem como pressuposto da participação o exercício de controle social pela sociedade civil (HOUTZAGER *et al*, 2006: 23). Efeito e condição da existência de espaços participativos, o controle social representa as práticas voltadas à transparência do processo de deliberação das políticas públicas e ao fortalecimento da capacidade de ação e participação da sociedade na gestão pública (RICCI, 2004).

O “Manifesto da Sociedade Civil” foi uma sequência de debates que começaram com a extinção da SECJ (e conseqüente criação da SEDS), ganhou corpo com a elaboração de um Manifesto por parte dos conselheiros não-governamentais, e terminou com a aprovação de uma deliberação que pretendia transferir o Cedca/PR e toda a política dos direitos da criança e do adolescente do Paraná para a SEJU. A questão inicial, com a criação da SEDS, era saber o lugar da criança e do adolescente na nova secretaria. Alguns conselheiros não-governamentais não queriam que a política dos direitos da criança e do adolescente

voltasse a ser compreendida e executada a partir da assistência social, campo de atuação de Fernanda Richa quando secretária da Fundação de Ação Social de Curitiba.

Numa das primeiras plenárias de 2011, questionaram a manutenção do termo “criança” na nomenclatura da nova secretaria, o que garantiria que na estrutura administrativa da nova secretaria haveria um setor específico para a gestão das políticas públicas da criança e do adolescente. A secretária Fernanda Richa firmou compromisso de que o termo “criança” comporia o nome da nova secretaria, no entanto, essa promessa não foi cumprida, o que contribuiu para a posterior elaboração do Manifesto. O ano de 2011 é todo marcado pelo mal-estar do conselho com a nova secretaria, não especificamente sobre a nomenclatura, mas mais sobre a perda de espaço de diálogo do conselho com a secretaria, é disso que se tratava o Manifesto da Sociedade Civil.

Na dinâmica do Manifesto, a prática da participação social dos conselheiros não-governamentais é atravessada por questões que afastam as atividades do conselho da realização do princípio da prioridade absoluta dos direitos da criança e do adolescente, o que atribuiria certa ambiguidade na participação. Os conselheiros agem no sentido de garantir melhores condições para a realização das políticas públicas da infância e adolescência, mas juntamente com isso não conduzem tal processo de forma democrático-participativa, o que significaria abrir o tema para um debate público, para a contribuição de outras entidades envolvidas no Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. O tema acaba sendo resolvido nos bastidores, em acordos com o governo. O resultado é que, ao invés de o Manifesto ser uma experiência de exercício da democracia participativa, ele acabou por ser engolido pelo jogo político governamental, já que a transferência à Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos do Paraná – SEJU, apesar de deliberada unanimemente, não foi votada na Assembleia Legislativa do Estado do Paraná - ALEP (a secretária da SEDS conseguiu retirar o processo de pauta na Assembleia).

A segunda dinâmica participativa diz respeito ao Banco de Projetos, através do qual foram regulamentadas as doações dedutíveis do Imposto de Renda, no âmbito FIA/PR. As entidades da sociedade civil registradas no Cedca/PR podem apresentar projetos voltados à infância e juventude, projetos que poderão ser

financiados através das doações dirigidas. Os doadores ao FIA/PR podem optar por doar seu imposto ao FIA no geral, ou dirigir sua doação para algum dos projetos cadastrados no Banco.

Duas movimentações se cruzam nessa dinâmica participativa. Primeiramente, em novembro de 2011 foi publicada uma liminar da Justiça Federal proibindo as doações dirigidas no âmbito do Conanda. Alguns conselheiros não-governamentais se manifestam para que tal decisão não fosse aplicada ao Cedca/PR e ao FIA/PR. O segundo movimento é dos conselheiros governamentais. Eles solicitaram que entes governamentais também possam apresentar projetos ao Banco de Projetos, e, portanto, possam captar doações dirigidas. A votação dessa solicitação foi das mais apertadas que existiram em 2011. E nessa votação um conselheiro governamental votou na proposta da sociedade civil e não na proposta governamental. No dia seguinte ele estava exonerado da sua secretaria.

Percebemos, dessas dinâmicas participativas, que os interesses na discussão estão mais concentrados em afiançar a gestão partilhada das políticas públicas do que questionar a forma com que se está dando sentido à prioridade absoluta da criança e adolescente. Não se trata de um posicionamento contrário aos direitos da criança e adolescente, os conselheiros não agem em oposição à criança – senão não seria uma ambivalência. Na prática, quem executa grande parte das políticas públicas para a infância e adolescência são entidades da sociedade civil, principalmente no tema da proteção especial, e é do interesse das entidades como um todo que, por exemplo, elas possam continuar a captar doações via Banco de Projetos, pois assim poderão garantir a execução de seus projetos (voltados à infância e adolescência).

Na medida em que as entidades da sociedade civil chegam a assumir os custos da implementação de políticas públicas de direitos da criança e do adolescente (já que o Estado delega a realização das políticas sociais às ONGs) faz sentido que a atuação dos conselheiros não-governamentais esteja preocupada em garantir a continuidade da execução eficiente das políticas públicas. A observação de campo nas plenárias nos auxilia a compreender tal experiência de participação vinculada a uma dependência mútua entre Estado e sociedade civil na execução de políticas públicas dos direitos da criança e do adolescente. Ainda que não pretendamos invalidar a lógica de atuação dos conselheiros, nos referimos à

experiência participativa como ambígua porque ela não caminha apenas para uma direção coerente, mas se divide entre a garantia de continuidade nas parcerias público-privadas e a reivindicação da prioridade absoluta da infância e adolescência.

Além disso, existe o conflito entre interpretações de qual seria o papel do Cedca/PR.

Para os conselheiros governamentais o importante é a máxima aprovação de projetos e programas de governo com os recursos do FIA (haja vista o pedido de inclusão de entes governamentais no Banco de Projetos) e a manutenção de convênios que possibilitem aos municípios executar as políticas de proteção especial, ou seja, manter a rede de atendimento funcionando. Sem falar nos conselheiros que não sabem o que estão fazendo no conselho, mas que mesmo assim sabem que a “ordem” é aprovar projetos de interesse governamental. Não que os conselheiros governamentais não pensem na criança e adolescente; a questão é que um novo governo traz uma nova visão do que são as políticas públicas de direitos da criança e do adolescente. O campo da infância e juventude permite mais de uma interpretação do que seja prioridade absoluta e, pelo histórico dos trabalhos da secretária Fernanda Richa, este governo usará a lente da assistência social para entender o lugar da criança e do adolescente. Não fosse assim, não se teria mudado de secretaria da criança e da juventude para secretaria da família.

Já em relação aos conselheiros da sociedade civil é mais difícil perceber um alinhamento em relação à ideia que fazem dos direitos da criança e do adolescente. Existe a tensão entre aqueles que querem tirar esses sujeitos de direitos da ótica da assistência social, com os outros que trabalham no campo da assistência social (por formação acadêmica ou por atuarem em entidades vinculadas ao CMAS, por exemplo, as que oferecem acolhimento institucional). Se pensarmos num alinhamento da sociedade civil nas deliberações, podemos perceber que este alinhamento ocorre mais em ocasiões em que os entes não-governamentais querem mostrar força contra o governo, do que por terem ideais comuns sobre os direitos da criança e do adolescente. Essa “força” é reflexo da expectativa que parte dos conselheiros tem de que o Cedca/PR é um espaço de poder político – seja de poder político do povo, na leitura da democracia participativa; seja de poder político de entidades da sociedade civil, na leitura mais clientelista de participação.

Assim, chegamos à conclusão de que o Cedca/PR, através da atuação dos seus conselheiros, não é exclusivamente um espaço de deliberação das políticas públicas de direitos da criança e do adolescente voltadas ao cumprimento do princípio da prioridade absoluta. A criança e o adolescente têm seu lugar no conselho, obviamente. Contudo, as movimentações dos conselheiros passam por disputas de poder visando a concretização de interesses. Podemos, então, pensar em três formas de atuação dos conselheiros no Cedca/PR: I. Garantia de que as políticas de governo se viabilizem; II. Garantia de que as formas de financiamento das políticas públicas executadas por entes não-governamentais sejam mantidas. III. Garantia de que a atuação da sociedade civil não seja diminuída (sufocada) pela onipotência do Estado, permitindo um controle social maior das políticas públicas. Voltamos a dizer, a criança e o adolescente não estão excluídos de nenhuma das três lógicas; apenas estão subordinados a elas.

A partir do entrelaçamento dessas três lógicas, compreendemos que o Cedca/PR é uma instituição que abriga uma pluralidade de atores e interesses constantemente em tensão. Essa diversidade é elemento essencial ao modelo de democracia que reconhece que o conflito sempre estará presente, já que o confronto entre diferentes visões políticas sobre os direitos da criança e do adolescente auxiliam a articulação entre participação, inclusão política e cidadania. No entanto, a ambiguidade na experiência de participação social não é sinônimo de pluralidade e confronto, mas de incoerência e insegurança (tanto no que diz respeito ao lugar do Cedca/PR na administração pública, quanto no sentido atribuído pelos conselheiros do que representa participar).

Por tudo isso, consideramos a ambiguidade como uma característica intrínseca ao conselho, ainda que não seja a mais desejável: a criação de espaços de participação social abriu lugar para práticas sociais que não foram idealizadas na democracia-participativa. Uma vez que a análise do material empírico oxigena os conceitos teóricos dos quais lançamos mão para compreender a realidade, na continuidade do ciclo poderemos lançar novos problemas sociológicos que já incluam a ambiguidade na participação como um problema sociológico, não mais como uma hipótese de pesquisa. A identificação das ambiguidades na experiência de participação social no Cedca/PR se materializa como uma peça a mais no

tabuleiro brasileiro de compreensão da relação entre democracia, representação e participação social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERS, Rebecca N. ; KECK, Margaret E. *Representando a diversidade: Estado sociedade e ´relações fecundas´ nos conselhos gestores*. Caderno CRH, Salvador. Vol 21, n 52, p. 99-112, jan-abr 2008.
- _____. *Representando a diversidade? Estado e associações civis nos conselhos gestores*. Seminário Nacional, Movimentos Sociais, Participação e Democracia, Florianópolis, Anais, 2007.
- ALEXANDER, Jeffrey C. *Ação coletiva, cultura e sociedade civil: secularização, atualização, inversão, revisão e deslocamento do modelo clássico dos movimentos sociais*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol 13, n. 37, junho, 1998.
- ARRETCHE, Marta. *Mitos da descentralização: Mais democracia e eficiência nas políticas públicas?* Revista Brasileira de Ciências Sociais [online], vol. 31, 2007.
- _____. *POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: descentralização em um Estado federativo*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 14, p 111-141, 1999.
- AVRITZER, Leonardo (org). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, (introdução), 2010.
- _____. *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, (introdução), 2009.
- _____. *Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da autorização à legitimidade da ação*. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 50, no 3, pp. 443 a 464, 2007.
- BEGNINI, T. P. ; BEGA ; KRIEGER. *20 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente: um balanço teórico necessário*. II Seminário Nacional de Sociologia e Política - UFPR, 2010, Curitiba. Tendências e Desafios Contemporâneos, 2010. v. 13. p. 03-25.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 9ª ed., vol I, 1997.
- BORBA, Julian; RIBEIRO, Ednaldo A. *Participação convencional e não-convencional na América Latina*. Revista Latino-Americana de Opinión Pública, v. 1, p. 53-76, 2010.
- BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescentes. *Resolução nº. 113 de 19 de abril de 2006*. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/arquivos>
- _____. Presidência da República. *Constituição: República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senaao Federal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm Acesso em 05/04/2011.

- _____. *Conselhos Nacionais: dados básicos, organização, gestão atual, finalidade, composição, competências*. Brasília, 2010. Edição da Secretaria Nacional de Articulação Social da Secretaria-Geral da Presidência da República. Disponível no site: www.secretariageral.gov.br Acesso em 05/04/2011.
- _____. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescentes. *Resolução nº. 113 de 19 de abril de 2006*. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/arquivos> Acesso em 05/04/2011.
- CACCIA-BAVA, Sílvio. Os conselhos e a participação dos trabalhadores. In *Lua Nova*, Set vol.1, no.2, p. 97-99, 1984.
- CAOPCA – Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Criança e do Adolescente do Ministério Público do Estado do Paraná. *Município que respeita a criança: manual de orientação aos gestores municipais*. 2ª edição, 2011.
- CEDCA. Regimento Interno. [on line] Disponível no site <http://www.cedca.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=197>. Aprovado em 21.05.2010
- _____. Deliberações e Resoluções, 2003-2012. Disponível em <http://www.cedca.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=15> Acesso em 29/03/2012.
- _____. Reuniões: pautas e atas das Assembleias Ordinárias, 2004-2012. Disponível em <http://www.cedca.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=10> Acesso em 29/03/2012.
- CHUERI, Vera Karam; GODOY, Miguel G. *Constitucionalismo e democracia – soberania e poder constituinte*. *Revista DireitoGV*, vol 11, p. 159-174, jan-jun, 2010.
- COELHO, Vera S. P. Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando? In COELHO, Vera S. P.; NOBRE, Marcos (Org.) *Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004, p 255-269.
- _____. *Uma metodologia para a análise comparativa de processos participativos: pluralidade, deliberação, redes e política de saúde*. In PIRES, Roberto C. (Org.) *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação* Brasília: Ipea, v. 7, p 279-295, 2011.
- CORTES, Soraya Vargas. *Sociedade e políticas públicas*. Sociologias, Porto Alegre, v. 16, n. p.14-19, dez. 2006.
- _____. *Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde*. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 7, June, pp. 18-49, 2002.
- _____. *Viabilizando a participação em conselhos de políticas públicas municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policy*

communities. In HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org). Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, p. 125-144, 2007.

_____. *Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas*. Educar em Revista, Curitiba, v. 25, p. 143-174, 2005

CORTES, Soraya Vargas; Gugliano, Alfredo. *Entre neocorporativistas e deliberativos: uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil*. In Sociologias, Porto Alegre, ano 12, n. 24, p. 44-75, mai-ago 2010.

COSTA, Antônio Carlos Gomes. *Comentando o ECA: a política de atendimento*. [on line] <http://www.promenino.org.br/Ferramentas/DireitosdasCriancaeAdolescentes/tabid/77/Conteudold/7e182eb6-075b-4064-9550-d7c08701a19f/Default.aspx> Acesso em 11.10.2011, artigo disponibilizado em 2008.

CUNHA, Eleonora S. M.; PINHEIRO, Marcia M. B. *Conflitos nacionais: condicionantes políticos e efetividade social*, In Avritzer, Leonardo (org) Experiências nacionais de participação social. São Paulo: Cortez, (introdução), p.142-156, 2009.

DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?* In Mato, Daniel (coord). Políticas de cidadania y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, p. 95-110, 2004.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. *Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática da América Latina*. In DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. (Orgs.) A disputa pela construção democrática na América Latina. São Paulo: Paz e Terra, pp. 13-92, 2006

DIGIÁCOMO, Murillo José. *Conselho de Direitos – Doutrina*. CAOPCA- PR, 2007. [on line] Disponível em http://www2.mp.pr.gov.br/cpca/indices/ca_cd_conselhos_de_direito_0.php Acessado em 26/07/11

_____. *As APMFs e o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente* [on line] Disponível em <http://www.crianca.caop.mp.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=385#nota9> Acessado em 20/01/2012.

DRAIBE, Sônia. "As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas". In: Políticas Sociais e organização do trabalho. IPEA-IPLAN, No. 4., p. 02-65, 1989

DUBET, François; MARTUCCELLI, Danilo. *En que sociedad vivimos?* Buenos Aires: Editorial Losada, 1998.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. *Sociedade civil e democracia: um debate necessário*. São Paulo: Cortez, 2007.

ELIAS, Norbert. *A sociedade dos indivíduos*. Rio de Janeiro: Zahar, 201 p., 1994.

_____. *O processo civilizador*. Vol II. Rio de Janeiro: Zahar, capítulo dois, p. 87 – 192, 1993.

- FARIA, Cláudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. *Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas?* in Avritzer, Leonardo (org). A dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Cortez, p. 57-92, 2010.
- FARIA, Cláudia Feres. *Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman*. In Lua Nova, São Paulo, n. 50, pp. 47-68, 2000.
- FERREIRA, A. B. H. *Novo dicionário eletrônico*. 3. ed. revista e ampliada de Aurélio século XXI: o dicionário da Língua Portuguesa. Curitiba: Positivo, 2004.
- FROTA, Maria Guiomar da Cunha. *A convenção dos direitos da criança e os desafios para sua implementação nos países sul-americanos*. Revista do Observatório do Milênio de Belo Horizonte. Belo Horizonte, v. 1, p. 93-106, 2008
- FUKS, Mario, PERISSINOTTO, Renato. *Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba*. Rev. bras. Ci. Soc. [online]. 2006, vol.21, n.60, pp. 67-81.
- FUKS, Mario; PERISSINOTTO, Renato M.; SOUZA, Nelson Rosário de (Org.). *Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná*. Curitiba: Editora UFPR, 2004.
- GADEA, Carlos A.; SCHERER-WARREN, Ilse. *A contribuição de Alain Touraine para o debate sobre o sujeito e a democracia latino-americanos*. Revista Sociologia e Política (UFPR – impressa e eletrônica), vol 25, p. 39-45, nov. 2005.
- GOHN, Maria da Glória. *Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola, 1997.
- _____. *Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais*. In Saúde e Sociedade, v. 13, n. 2, p 20-31, maio-ago 2004.
- _____. *O protagonismo da sociedade civil : movimentos sociais, ONGs e redes solidárias*. São Paulo: Cortez, 2ª ed., 120 páginas, 2005.
- _____. *Políticas públicas e participação social na construção das agendas mundiais de políticas sociais*. In: Oliveira, Adão F de; Nascimento, Claudemiro (org). Cidades Sustentáveis: políticas públicas para o desenvolvimento. Goiânia: Ucg, p. 13-28, 2006.
- _____. *Conselhos Gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 3ª ed., 120 páginas, 2007.
- _____. *abordagens teóricas no estudo dos movimentos sociais na América Latina*. Cadernos do CRH (UFBA), v. 21, p. 439-455, 2008.
- _____. *Movimentos sociais na contemporaneidade*. Rev. Bras. Educ.[online]. 2011, vol.16, n.47, pp. 333-361.
- GONZALEZ, Rodrigo Stumpf. *Democracia e conselhos de controle de políticas públicas:*

uma análise comparada. Tese (doutorado) UFRGS, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2000.

GURZA LAVALLE, Adrian. *Crítica ao modelo da nova sociedade civil*. Lua Nova (Impresso), São Paulo, v. 47, n. 47, p. 121-135, 1999.

GURZA LAVALLE, Adrian; CASTELLO, Graziela; BICHR, Renata M. *Atores periféricos na sociedade civil: redes e centralidades de organizações em São Paulo*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 23, p. 73-96, 2008.

_____. *Protagonistas na Sociedade Civil - Redes e Centralidades de Organizações Cívicas em São Paulo*. Dados (Rio de Janeiro. Impresso), v. 50, p. 465-497, 2007.

_____. *Os Bastidores da Sociedade Civil - Protagonismos, Redes e Afinidades no Seio das Organizações Cívicas*. Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP, SP, novembro de 2006.

GURZA LAVALLE, Adrian; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. *Democracia, Pluralização da Representação Política e Sociedade Civil*. Lua Nova no 67, CEDEC, 2006, pp. 49-193.

HABERMAS, Jürgen. *Três modelos normativos de democracia*. In Lua Nova, São Paulo, n. 36, pp. 39-53, 1995.

_____. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*, volume II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2ª ed, capítulos VII e VIII, p. 09-122, 2003.

KAUCHAKJE, Samira. *Solidariedade política e constituição de sujeitos: a atualidade dos movimentos sociais*. Soc. estado, Brasília, v. 23, n. 3, p. 667-696, Dec. 2008

KOZICKI, Katya; POLLI, Cristiane Maria B. *Democracia Radical em Chantal Mouffe : o pluralismo agonístico e a reconstrução do papel do cidadão*. In Kozicki, Kátia (Org,) *Teoria jurídica no século XXI: reflexões críticas...* Curitiba: Juruá. p 15-43. 2007.

KOZICKI, Katya; *Democracia radical e cidadania. Reflexões sobre a igualdade e a diferença no pensamento de Chantal Mouffe*. In: Fonseca, Ricardo M. (org.). Repensando a teoria do estado. Belo Horizonte: Editora Fórum, p. 327-346, 2004.

LAVORATTI, Cleide. *Programa de capacitação permanente na área da infância e da adolescência no estado do Paraná*. In. LAVORATTI, Cleide (org). Programa de capacitação permanente na área da infância e da adolescência: o germinar de uma experiência coletiva. Ponta Grossa: Ed UEPG. p. 15-66, 2007.

LOPES, Ana C. Brito (org) *Edição comemorativa 2010: estatuto da criança e do adolescente e legislação complementar para a proteção integral de crianças e adolescentes*. Curitiba: SECJ, 2010.

LUCHMANN, Lígia Helena H.. *Associativismo civil e representação democrática*. 34ª Encontro Anual da ANPOCS, ST 18, 2010.

_____. *Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo*. In Caderno CRH, Salvador, v 21, n 52, p. 87-97, jan-abr 2008.

- _____. *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre* / Lígia Helena Hahn Lüchmann . Campinas, SP : (s. n.),. Orientador: Rachel Meneguello. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas., 2002.
- KRIEGER, Olga M. Q.; BEGA, Maria Tarcisa S. *Avaliação de Políticas Públicas destinadas a Crianças e Adolescentes: relatórios alternativos da sociedade civil*. In: III Seminário Internacional de Derechos Humanos Violencia y Pobreza, 2010, Montevideo. ISSN 1688-793X. , 2010.
- _____. *Conhecer para compreender: um panorama dos conselhos gestores de políticas públicas do Paraná*. In: III Seminário Nacional Sociologia & Política: repensando desigualdades em novos contextos, Curitiba, Anais, 2011.
- MANNHEIM, Karl. *O problema das gerações*. In: Mannheim (coleção Grandes Cientistas Sociais) São Paulo: Ática, p. 67 – 95, 1982.
- MARQUES, Luciana Rosa. *Democracia radical e democracia participativa: contribuições teóricas à análise da democracia na educação*. Educ. Soc., Campinas, v. 29, n. 102, p. 55-78. Apr. 2008.
- MEAD, Margaret. *Culture and Commitment – a study of the generation gap*. USA: Ladder Edition. 1970
- MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. *A política para crianças e adolescentes em capitais brasileiras: os conselhos de direitos importam?* In Avritzer, Leonardo (org). A dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Cortez, p. 175-214, 2010.
- MINAYO, Maria Cecília Souza de. Quantitativo versus qualitativo, subjetivo versus objetivo. In: *O Desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. São Paulo/Rio de Janeiro: Hucitec/Abrasco, p.28-88, 1992.
- MORAES, Pedro R. Bodê. “Émile Durkheim: para uma sociologia do mundo contemporâneo”. In Codato, Adriano (Org.). *Tecendo o presente: autores para pensar o século XX*. Curitiba - PR: SESC: Serviço Social do Comércio do Paraná, 2006. 198 p.
- MOUFFE, Chantal. *Por um modelo agonístico de democracia*. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, n. 25, p. 11-23, nov. 2005.
- MOUFFE, C. Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. Política & Sociedade, Florianópolis, v. 1, n. 3, p. 11-26, out. 2003
- OLIVA, Jimena C G A; KAUCHAKJE, Samira. *As políticas sociais públicas e os novos sujeitos de direitos: crianças e adolescentes*. In Rev. Katál. Florianópolis v. 12 n. 1 p. 22-31, 2009.
- PARANÁ. Arquivo Público. *Seleção Cronológica de Leis, Decretos e Regulamentos do Paraná (1853 - 2002)*. Disponível em <http://www.arquivopublico.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=7> Acesso em 05/09/2011.

_____. Secretaria do Planejamento e Coordenação Geral. Lei 16.739/2010 - *Lei Orçamentária Anual: exercício de 2011*. Disponível em <http://www.sepl.pr.gov.br/arquivos/File/Arquivos%20PDF%20/loa/loa2011.pdf>
Acesso em 12/12/11.

_____. Secretaria do Planejamento e Coordenação Geral. Lei 17.012/2011 - *Lei Orçamentária Anual: exercício de 2012*. Disponível em http://www.sepl.pr.gov.br/arquivos/File/LOA2012_Lei17012_de_14_12_11.pdf
Acesso em 12/12/11.

PEREZ, Olivia Cristina. *A Representação em Arenas Extraparlamentares: os Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo. *Orientador*: Marta Teresa da Silva Arretche, 2010.

PEREIRA, Marcus Abílio; CARVALHO, Ernani. *Boaventura de Sousa Santos: por uma nova gramática do político e do social*. *Lua Nova*, São Paulo, n. 73, p 45-58, 2008.

PERISSINOTTO, Renato M. . *Constituição e participação: texto e contexto*. In: Débora Messenberg ...[et al.]. (Org.). *Estudos Legislativos: 20 anos da Constituição Brasileira*. Brasília: Senado Federal: Câmara dos Deputados: Tribunal de Contas da União: Universidade de Brasília, v. 1, p. 111-130, 2010.

PIRES, Roberto R. C.; VAZ, Alexander C. N. *Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros* In Avritzer, Leonardo (org). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, p. 253-304, 2010.

QUINTAO, Paula Gomes. *Informação para o monitoramento da convenção dos direitos da criança: a atuação da rede NGO Group*. *Perspect. ciênc. inf.* [online]. 2008, vol.13, n.2, pp. 242-242.

RAICHELIS, Raquel. *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social*. São Paulo: Cortez, 1998.

RICCI, Rudá. *Associativismo paulistano e cultura ambivalente*. In Avritzer, Leonardo (org.) *A participação em São Paulo*. São Paulo: Unesp. pp. 59-104, 2004.

RIZZINI, I. ; KAUFMAN, N. H. *Entre a garantia de direitos humanos e a realidade de vida das crianças e dos adolescentes em âmbito internacional*. *Saúde e Direitos Humanos*, v. 4, p. 7-25, 2008

ROSEMBERG, Fulvia *Crianças e adolescentes na sociedade brasileira e a Constituição de 1988*. Trabalho apresentado na Reunião Anual da ANPOCS. Caxambu, 2008.

SALLAS, Ana Luisa F.; BEGA, Maria T. S. *Por uma Sociologia da Juventude - releituras contemporâneas*. *Política & Sociedade*, v. 5, p. 31-58, 2006.

SANTOS, B.S. (org.) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002

- SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. *Introdução: para ampliar o cânone democrático*. In SANTOS, B.S. (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, pp. 39-82. 2002.
- SILVA, Lilian Lente. *Conselhos gestores de políticas públicas e a representatividade democrática: um estudo de caso dos conselhos de saúde de Itajaí/SC e Blumenau/SC*. Dissertação de mestrado defendido no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFPR, 2006.A
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 19ªed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- SILVA, Luis Geraldo. "Norbert Elias. Configuração social e a sociologia processual do eu e do nós." In Codato, Adriano (Org.). *Tecendo o presente: autores para pensar o século XX*. Curitiba - PR: SESC: Serviço Social do Comércio do Paraná, p.117-141, 2006.B
- SILVA, Marcelo Kunrath. *Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional*. *Sociologias*. n.16, pp. 156-179, 2006.C
- _____. *Entre a norma e o factual: questões para uma análise sociológica dos processos de participação social na gestão pública*. In *Política e Sociedade*, v.3, n. 5, p. 187-202, 2004.
- _____. *De volta aos movimentos sociais? reflexões a partir da literatura brasileira recente*. *Ciências Sociais Unisinos*, São Leopoldo, Vol. 46, N. 1, p. 2-9, jan/abr 2010.
- SILVA, Roberto da. *A construção do Estatuto da Criança e do Adolescente*. *Revista NIFE*, São Paulo, v. 6, n. 7, p. 121-132, 2000.
- SOUZA, Nelson R. *Cenários e Atores: a arena pública do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente de Curitiba (1997-2001)*, In Fuks, Mario; Perissinotto, Renato M.; Souza, Nelson R. (Org.) *Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná*. Curitiba: UFPR, p. 75-104, 2004.
- SOUZA, Celina. *DOSSIÊ Políticas públicas: uma revisão da literatura*. *Sociologias*, n°.16. Porto Alegre, Jul/Dec. 2006.
- SPOSITO, Marília Pontes; CARRANO, Paulo Cesar R. *Juventude e políticas públicas no Brasil*. *Revista Brasileira de Educação*, Anped, v. 24, n. , p.16-39, jul. 2003
- TATAGIBA, Luciana. *Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil*. In Dagnino, Evelina (org). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, p.47 – 106, 2002.
- _____. *os desafios da articulação entre sociedade civil e sociedade política sob o marco da democracia gerencial: O caso do projeto Rede Criança em Vitória/ES*. In DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. (orgs.) *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, pp. 137-178, 2006.

- _____. *Participação, cultura política e modelos de gestão: a democracia gerencial e suas ambivalências*. Tese (doutorado) Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2003.
- TCE/PR Tribunal de Contas do Estado do Paraná. *Contas do Governador exercício 2009: relatório e parecer prévio “conselhos estaduais”*. Curitiba, 2009. Disponível em http://www.tce.pr.gov.br/contasdogoverno2009/conselhos_estaduais/index.html Acesso em 12/08/2011.
- _____. *Contas do Governador exercício 2009: relatório e parecer prévio “conselhos estaduais”*. Curitiba, 2009. Disponível em http://www.tce.pr.gov.br/contasdogoverno2010/cadernos/conselhos_estaduais/ Acesso em 12/08/2011.
- TOURAINÉ, Alain. *Um novo paradigma: para compreender o mundo de hoje*. Petrópolis: Vozes, 261 p., 2006.
- _____. *Os movimentos sociais*. In Foracchi, Marialce Mencarini; Martins, José de Souza (Orgs.). *Sociologia e sociedade: leituras de introdução à Sociologia*. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, p. 335-365, 1977.
- VAZ, Alexander C. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o Itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil, In PIRES, Roberto C. (Org.) *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação* Brasília: Ipea, v. 7, p 91-108, 2011.
- VENERI, Tadeu. *Entidades repudiam projeto que muda política para a criança*. 05.12.11. Disponível no site <http://www.tadeuveneri.com.br/noticias.aspx?id=1879> Acesso em 09.12.2011
- VERONESE, Joseane Rose Petry. *Os direitos da criança e do adolescente: construindo o conceito de sujeito-cidadão*. In: WOLKMER, Antônio Carlos; LEITE, José Rubens Morato (org.). Os novos direitos no Brasil: natureza e perspectivas. São Paulo: Saraiva, p. 31-50, 2003.
- WEBER, Max. *Os três tipos puros de dominação legítima*. In Cohn, Gabriel. Weber. São Paulo: Editora Ática, 7ª Ed., pp. 128-141, 2008.
- _____. *Sobre algumas categorias da sociologia compreensiva: conceitos Sociológicos Fundamentais* In: *Metodologia das ciências sociais*. Parte 1. São Paulo: Cortez, 2001a.

ANEXOS

	<i>páginas</i>
1º. ANEXO.	
A - Plano de Ação para elaboração da Lei Orçamentária Anual 2011	..... II
B - Plano de Ação para elaboração da Lei Orçamentária Anual 2012	..... VII
2º. ANEXO.	
A - Cartografia dos conselheiros não-governamentais do Cedca/PR.	..... X
B - Lista das entidades conselheiras e respectivos representantes	..... X
3º. ANEXO.	
Lista de atores sociais nas plenárias do Cedca/PR.	..... XVIII
4º. ANEXO	
A - Manifestação da Sociedade Civil para o fortalecimento do sistema de garantia de direitos e do Cedca/PR.	..... XX
B – Deliberação 41/2011 – Transfere a vinculação do Cedca/PR à Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos - SEJU	..... XXIV
5º. ANEXO	
A – Deliberação 15/2008 – Regulamento do Banco de Projetos	..... XXVII
B – Deliberação 54/2011 – Altera a Deliberação 15/2008	..... XXX

ANEXOS

	<i>página</i>
1º. ANEXO.	
A - Plano de Ação para elaboração da Lei Orçamentária Anual 2011	..... II
B - Plano de Ação para elaboração da Lei Orçamentária Anual 2012	..... VII
2º. ANEXO.	
A - Cartografia dos conselheiros não-governamentais do Cedca/PR.	..... X
B - Lista das entidades conselheiras e respectivos representantes	..... X
3º. ANEXO.	
Lista de atores sociais nas plenárias do Cedca/PR.	..... XVIII
4º. ANEXO	
A - Manifestação da Sociedade Civil para o fortalecimento do sistema de garantia de direitos e do Cedca/PR.	..... XX
B – Deliberação 41/2011 – Transfere a vinculação do Cedca/PR à Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos - SEJU	..... XXIV
5º. ANEXO	
A – Deliberação 15/2008 – Regulamento do Banco de Projetos	..... XXVII
B – Deliberação 54/2011 – Altera a Deliberação 15/2008	..... XXX

1º. ANEXO.

A - Plano de Ação para elaboração da Lei Orçamentária Anual 2011



**SECRETARIA DE ESTADO
DA CRIANÇA E DA JUVENTUDE**

**Conselho Estadual dos Direitos da
Criança e do Adolescente - CEDCA/PR**



DELIBERAÇÃO Nº 09/2010

O CEDCA, reunido em sessão plenária realizada em 22/10/2010 e considerando a necessidade de:

- dar continuidade aos programas aprovados pelo CEDCA e financiados com recursos do FIA;
- dar publicidade às decisões do CEDCA relativas à gestão do FIA;
- realizar o planejamento da destinação dos recursos do tesouro do estado vinculados ao Fundo Estadual para a Infância e Adolescência - FIA/PR, para o ano de 2011.

DELIBERA:

Art.1º. Aprova o PLANO DE AÇÃO PARA DESTINAÇÃO DOS RECURSOS FIA 2011, constante no ANEXO I.

Parágrafo único. Serão elaboradas deliberações específicas para cada programa e ação as quais estabelecerão o detalhamento dos destinatários, os critérios, cronograma, bem como outras informações que se fizerem necessárias.

Art 2º. Esta deliberação entrará em vigor na data de sua publicação.

Curitiba, 26 de outubro de 2010.

Thelma Alves de Oliveira
Presidente do CEDCA



**SECRETARIA DE ESTADO
DA CRIANÇA E DA JUVENTUDE**

**Conselho Estadual dos Direitos da
Criança e do Adolescente - CEDCA/PR**



ANEXO I

PLANO DE AÇÃO FIA - 2011

**PREVISÃO DE RECEITA (TETO ORÇAMENTÁRIO) - R\$ 42 MILHÕES – FONTE 131
POSSÍVEL SALDO DE RECURSO DE 2010- 5 MILHÕES
APROXIMADAMENTE R\$ 47 MILHÕES**

Objetivo	Ações	Valores	Total
<i>Execução direta pelo Estado (I)</i>			
Ampliação da rede de atendimento e aperfeiçoamento permanente do trabalho socioeducativo	QUALIFICAÇÃO DO SOCIOEDUCATIVO reformas e melhorias..... equipamentos semiliberdade / censes culturação ameaçados de morte bolsistas egressos estruturação do atendimento inicial em delegacias (celas individuais)..... estagiários do Programa Aprendiz conclusão/término da construção Cense São José dos Pinhais e Piraquara.....	R\$ 1.500.000, R\$ 1.000.000, R\$ 200.000, R\$ 1.000.000, R\$ 200.000, R\$ 500.000, R\$ 300.000, R\$ 2.000.000,	RS 6.700.000,
Ação integrada de garantia de direitos para crianças e adolescentes conforme eixos do Programa Atitude em comunidades vulnerabilizadas em 10 municípios	CONTINUIDADE DO PROGRAMA ATITUDE – gestão municipal continuidade de pessoal, estagiários, bolsistas até março 2011 pagamento de bolsistas-Atitude até dezembro 2011	R\$ 1.500.000, R\$ 1.530.000,	RS 3.030.000,
Elevação da consciência sobre as garantias de direitos das crianças e adolescentes e qualificação da atuação dos atores do SGD	REALIZAÇÃO DO PROGRAMA DE CAPACITAÇÃO DOS ATORES DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS crescer em família e L.A. e P.S.C..... continuada dos servidores censes..... enfrentamento à violência e trabalho infantil..... supervisão e bolsistas..... especialização saúde mental..... especialização em gestão de cense especialização política pública p/ criança Continuada dos conselheiros..... Publicação e material didático CT..... Publicação..... Apoio a eventos	R\$ 300.000, R\$ 400.000, R\$ 500.000, R\$ 200.000, empenhado empenhado R\$ 400.000, empenhado empenhado R\$ 500.000, R\$ 250.000,	RS 2.550.000,



**SECRETARIA DE ESTADO
DA CRIANÇA E DA JUVENTUDE**

**Conselho Estadual dos Direitos da
Criança e do Adolescente - CEDCA/PR**



Objetivo	Ações	Valores	Total
Apoiar a implementação do plano estadual de enfrentamento a violência.	EXECUÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE ENFRENTAMENTO A VIOLÊNCIA	R\$ 1.000.000,	RS 1.000.000,
Fortalecer a rede de atenção à criança e adolescente vítima de violência	Atendimento à vítima e ao egresso	R\$ 2.340.000,	RS 2.340.000,
Garantir o direito de crianças e adolescentes ao reconhecimento de paternidade via solicitação judicial	IMPLEMENTAÇÃO DO LABORATÓRIO DE IDENTIFICAÇÃO DE PATERNIDADE	Já empenhado	Já empenhado
Promover a expansão do SIPIA WEB como uma ferramenta de fortalecimento do SGD	APOIAR A IMPLANTAÇÃO DO SIPIA WEB Equipe técnica para assessoria e monitoramento..... Deslocamento/alimentação	R\$ 700.000, R\$ 400.000,	RS 1.100.000,00
Garantir investigação especializada de crimes contra crianças e adolescentes	AMPLIAR OS NUCRIAS EM MACRORREGIÕES DO ESTADO Construção/aquisição de imóvel (03 unidades)	R\$ 700.000,	RS 2.100.000,
Mapear a rede de proteção	Implantar sistema de informação para cadastro do SGD (CMDCA, CT, entidades registradas no CMDCA)		RS 300.000,
Sub-total (1)			RS 25.120. 000,



**SECRETARIA DE ESTADO
DA CRIANÇA E DA JUVENTUDE**

**Conselho Estadual dos Direitos da
Criança e do Adolescente - CEDCA/PR**



Repasse para entidades/prefeituras (2)

Objetivo	Ações	Valores	Total
Garantir o direito a convivência familiar e comunitária	“CRESCER EM FAMÍLIA” Co-financiar medidas de acolhimento institucional e familiar mediante o estabelecimento de critérios que qualificam o atendimento para municípios que já executaram os convênios anteriores. - valor per capita para fins de cálculo: R\$ 250,00 p/ 2.500 crianças	RS 7.500.000,	RS 7.980.000,
	Aquisição de computador e impressor	RS 480.000,	
Apoiar técnica e financeira prefeituras e entidades no desenvolvimento das medidas socioeducativas em meio aberto	“LIBERDADE CIDADÃ” Co-financiar medidas de liberdade assistida e prestação de serviços a comunidade para os municípios que já executaram os convênios anteriores	RS 4.000.000,	RS 4.000.000,
Ação integrada de garantia de direitos para crianças e adolescentes conforme eixos do Programa Atitude em comunidades vulnerabilizadas em 10 municípios	“ATITUDE” Acompanhar convênios já firmados com os municípios	empenhado	empenhado
Promover o protagonismo juvenil em prol de ações para crianças, adolescentes e suas famílias	“BOLSISTAS AGENTES DE CIDADANIA” em programas municipais (exemplos: centros de juventude – 500 bolsistas, 20 por município) Agentes de cidadania atuando junto a crianças e adolescentes de suas comunidades		RS 600.000,00
Oportunizar atendimento socioeducativo (artigo 90 do ECA) para crianças e adolescentes em comunidades vulnerabilizadas	“CENTROS DA JUVENTUDE” reserva para possíveis aditivos das obras já conveniadas;	RS 4.000.000,	RS 9.000.000,
	Realizar atendimento socioeducativo em meio aberto (artigo 90)	RS5.000.000,	
Subtotal (2)			RS 21.580.000,
Total 1+2			RS 46.700.000,



**SECRETARIA DE ESTADO
DA CRIANÇA E DA JUVENTUDE**

**Conselho Estadual dos Direitos da
Criança e do Adolescente - CEDCA/PR**



PLANO DE AÇÃO PARA PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA 2011

PREVISÃO DE RECEITA (TETO ORÇAMENTÁRIO) – R\$ 13 MILHÕES – FONTE 250

Objetivo	Ações	Valores	Total
Ampliar e qualificar a rede de proteção regional/intermunicipal a crianças e adolescentes no Paraná	Apoiar projetos pré-aprovados do banco de projetos, conforme deliberação 015/2008 - doações específicas	R\$ 5.000.000,	R\$ 5.000.000,
Estimular a implantação projetos inovadores na linha de garantia de direitos de crianças e adolescente	Publicar editais de apoio a projetos inovadores – doações inespecíficas	R\$ 1.000.000,	R\$ 1.000.000,
Total			R\$ 6.000.000,

Obs: Esta receita se efetivará de acordo com as entradas das doações.

Curitiba, 26 de outubro de 2010.

**Thelma Alves de Oliveira
Presidente do CEDCA**

1º . ANEXO.

B - Plano de Ação para elaboração da Lei Orçamentária Anual 2012

SECRETARIA DE ESTADO DA FAMÍLIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL
 CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - CEDCA/PR
 FUNDO ESTADUAL PARA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA - FIA
 PLANO DE AÇÃO PARA ELABORAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL 2012
 PREVISÃO DE RECEITA R\$ 51.210.540,00 - RECURSOS FIA ESTADUAL

ANEXO I – Planilha I

OBJETIVO	AÇÕES	VALORES	TOTAL
EXECUÇÃO DIRETA DO ESTADO			
Ampliação da rede de atendimento e aperfeiçoamento permanente nas medidas socioeducativas	1 - Reformas e melhorias nas Unidades de Sócioeducação;	5.119.883,00	15.264.808,00
	2 - Equipamentos para as Unidades de Sócioeducação;	2.086.281,00	
	3 - Projeto Culturação;	400.000,00	
	4 - Bolsa Egresso (200 bolsas no valor de R\$ 100,00 x 12 meses);	240.000,00	
	5 - Estagiários do Programa Aprendiz;	360.000,00	
	6 - Apoio a eventos do Programa Aprendiz;	40.000,00	
	7 - Conclusão/Término/Ampliação da Construção de Unidades de Sócioeducação;	7.018.644,00	
Capacitação e Qualificação da atuação dos atores do Sistema de Garantia de Direitos	1 - Crescer em Família, LA e PSC;	590.000,00	3.530.000,00
	2 - Capacitação/Qualificação Continuada nos Censes;	590.000,00	
	3 - Enfrentamento à violência e trabalho infantil;	500.000,00	
	4 - Supervisão e bolsistas;	200.000,00	
	5 - Continuada a Conselheiros Tutelares;	400.000,00	
	6 - Publicações (ECA, Enfrentamento à Violência, Garantia de Direitos, Fortalecimento de Vínculos);	1.000.000,00	
	7 - Apoio a eventos;	250.000,00	
Fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos	1 - Equipe técnica para assessoria e treinamento na implantação do SIPIA/WEB;	700.000,00	1.100.000,00
	2 - Deslocamento e alimentação da equipe;	400.000,00	
Fortalecimento da rede de atenção à criança e adolescente vítima de violência	1 - Ações de enfrentamento à violência, previstas no Plano de Enfrentamento à Violência, dentre outros;	1.000.000,00	2.000.000,00
	2 - Ameaçados de morte	1.000.000,00	
Investigação especializada de crimes contra crianças e adolescentes	1 - Aquisição de imóvel para Nucria (03 unidades)	1.500.000,00	1.500.000,00
Mapeamento da Rede de Proteção	1 - Implantar sistema de informação para cadastro do Sistema de Garantia de Direitos (CMDCA, CT, entidades registradas)	360.000,00	360.000,00
Pessoal	1 - Contratação de pessoal	97.980,00	97.980,00
TOTAL		23.852.788,00	23.852.788,00

SECRETARIA DE ESTADO DA FAMÍLIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL
 CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - CEDCA/PR
 FUNDO ESTADUAL PARA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA - FIA
 PLANO DE AÇÃO PARA ELABORAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL 2012
 PREVISÃO DE RECEITA R\$ 51.210.540,00 - RECURSOS FIA ESTADUAL

ANEXO I – Planilha II

OBJETIVO	AÇÕES	VALORES	TOTAL
REPASSE À ENTIDADES E MUNICÍPIOS			
Garantir o direito a convivência familiar e comunitária	Crescer em Família		10.400.000,00
	1 - Co-financiar medidas de acolhimento institucional e familiar mediante o estabelecimento de critérios que qualificam o atendimento para municípios e entidades (Custeio);	5.950.000,00	
	2 - Co-financiar medidas de acolhimento institucional e familiar mediante o estabelecimento de critérios que qualificam o atendimento para municípios e entidades (Investimento);	4.450.000,00	
Apoiar técnica e financeiramente prefeitura e entidades no desenvolvimento das medidas socioeducativas em meio aberto	Liberdade Cidadã		5.000.000,00
	1 - Co-financiar medidas de liberdade assistida e prestação de serviços a comunidade mediante o estabelecimento de critérios que qualificam o atendimento para municípios e entidades (Custeio);	2.500.000,00	
	2 - Co-financiar medidas de liberdade assistida e prestação de serviços a comunidade mediante o estabelecimento de critérios que qualificam o atendimento para municípios e entidades (Investimento);	2.500.000,00	
Promover o protagonismo juvenil	1 - Co-financiar ações de fortalecimento de vínculos, promoção de direitos, protagonismo juvenil e qualificação profissional, através de deliberação;	2.000.000,00	4.120.000,00
	2 - Bolsistas Agentes de Cidadania (100 bolsas no valor de R\$ 100,00 x 12 meses);	120.000,00	
	3 - Aditivos das obras já conveniadas, nos Centros da Juventude;	2.000.000,00	
Enfrentamento à drogadição	1 - Co-financiamento de Comunidades Terapêuticas para atendimento à crianças e adolescentes (157 vagas no valor de R\$ 800,00);	1.507.200,00	1.507.200,00
	2 - Co-financiamento de ações de prevenção, reabilitação, tratamento e internação, através de transferência de recursos Fundo a Fundo (Custeio);	3.330.552,00	6.330.552,00
	3 - Co-financiamento de ações de prevenção, reabilitação, tratamento e internação, através de transferência de recursos Fundo a Fundo (Investimento);	3.000.000,00	
TOTAL		27.357.752,00	27.357.752,00
TOTAL GERAL		51.210.540,00	51.210.540,00

SECRETARIA DE ESTADO DA FAMÍLIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL
 CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - CEDCA/PR
 FUNDO ESTADUAL PARA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA - FIA
 PLANO DE AÇÃO PARA ELABORAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL 2012
 PREVISÃO DE RECEITA R\$ 14.720.000,00 - RECURSOS FIA DOAÇÃO

ANEXO I – Planilha III

OBJETIVO	AÇÕES	VALORES	TOTAL
DOAÇÕES AO BANCO DE PROJETOS			
Ampliar e qualificar a rede de proteção regional/intermunicipal à crianças e adolescentes no Paraná	1 - Apoiar projetos pré-aprovados no banco de projetos, conforme a Deliberação nº 15/2008	7.360.000,00	7.360.000,00
Estimular a implantação de projetos inovadores na linha de garantia de direitos de crianças e adolescentes	1 - Publicar editais de apoio a projetos inovadores	7.360.000,00	7.360.000,00
TOTAL		14.720.000,00	14.720.000,00

2º. ANEXO.

A - Cartografia dos conselheiros não-governamentais do Cedca/PR.

(Este anexo se encontra ao final em virtude do seu formato de Cartografia)

B - Lista das entidades conselheiras e respectivos representantes

Histórico de todos os Conselheiros Não-Governamentais que exerceram mandato no CEDCA/PRⁱ

- Elaborado por Olga M Q Krieger.

n.º	Entidade da sociedade civ. organizada	titulares – suplentes:	Biênios
1.	Centro Comunitário e Social Dorcas-Toledo	Titular: Ires Damian Scuzziato ⁱⁱ Suplente: Rejane Marlene Linck Neumann (os mesmos) (os mesmos)	2010-2011 2008-2009 2006-2007
2.	Guarda Mirim de Foz do Iguaçu - Foz do Iguaçu	Titular: Hélio Cândido do Carmo Suplente: André dos Santos	2010-2011
3.	Associação Hospitalar de Proteção à Infância Dr. Raul Carneiro – Hospital Pequeno Príncipe	Titular: Ana Paula Ribeyrete Baena Suplente: Ety Cristina Forte Carneiro (os mesmos) (os mesmos – titular Ety, suplente Ana Paula) (titular Ety. Suplente: Cláudio César Pimentel ⁱⁱⁱ)	2010-2011 2008-2009 2006-2007 2004-2005
4.	Associação Brasileira de Educação e Cultura - ABEC	Titular: Amanda Sawaya Novak ^{iv} Suplente: Francisco Antônio M. Lemos Titular: Neuzita de Paula Soares ^v	2010-2011 2008-2009

ⁱ Complementar à Cartografia. Trata-se de uma lista com todos os Conselheiros não-governamentais da história do CEDCA/PR. Ao total, foram 9 processos eleitorais para conselheiros não-gov (1992, 1995, 1997, 1999, 2001, 2003, 2006, 2008, 2010). Observação: no campo “titulares – suplentes” estão dispostos aqueles que constam do resultado das eleições. Mudanças nos representantes durante o mandato (até o mandato 2004-2005) estará notificado em nota de rodapé.

ⁱⁱ Ires é gestora municipal.

ⁱⁱⁱ Assume como suplente Ana Paula Baena – Decreto 5577, 25.10.2005

^{iv} Assumem como titular Jimena Djauara Nunes da Costa Grignani e suplente Geliane Quemelo - Decreto 8293, 03.09.2010.

^v Assumem como titular Amanda Sawaya Novak e suplente Jimena D. Nunes da Costa Grignani – Decreto 2599, 08.05.2008

		Suplente: Geliane Quemelo Titular: Eliane Amarilha de Souza Dantas Suplente: Jorge Gaio	2004-2005
5.	Fundação Iniciativa Curitiba	Titular: Janaína Fátima de Souza Rodrigues ^{vi} Suplente: Patrícia Xavier Silva	2010-2011
6.	Instituto Salesiano de Assistência Social	Titular: Zelinda Zangiski Suplente: Jane Pereira da Silva Titular: Cristiane Bogo Vargas Pinto; Suplente: M ^o Madalena Santoro Titular: Dorival da Costa Suplente: Cristiane Bogo Vargas Pinto	2010-2011 2008-2009 2001-2003
7.	Instituto Leonardo Murialdo EPESMEL – Londrina (Escola Profissional e Social Menor de Londrina)	Titular: Jacqueline Marçal Micali ^{vii} Suplente: Mariana Virgínia Meurer (mesma titular; suplente Ana Lúcia Conde) (mesma titular; suplente Ana Lúcia Conde)	2010-2011 2008-2009 2006-2007
8.	Grupo Soma - Lar Sagrada Família - Apucarana	Titular: Gleyson Fernandes Reis ^{viii} Suplente: Valéria Claudino do Nascimento	2010-2011
9.	Associação de Conselhos Tutelares da Regional de Campo Mourão – ACONTURCAM	Titular: Luciano Antonio da Rosa Suplente: Zilda Inglez Modena (os mesmos)	2010-2011 2008-2009
10.	Associação de Proteção à Maternidade e à Infância – APMI Mamborê	Titular: Maestelli Menezes Médici Suplente: Nadir Aparecida da Silva Fantin (os mesmos, na posição inversa)	2010-2011 2008-2009
11.	Entidade Assistencial Casa de Passagem Filhos de Deus - Reserva ^{ix}	Titular: Luciane Fernandes Vieira Suplente: Heron Vieira Oleano	2010-2011

^{vi} Janaína sai da Fundação Iniciativa no começo de 2011, mas continua exercendo a titularidade do mandato

^{vii} Jacqueline é gestora municipal. *Acabam de ser substituídos* Dec 3221/11 Titular: Alexandra Alves José Suplente: Carlos Alberto Wessler

^{viii} Gleyson Fernandes Reis é titular em 2008-09 de outra instituição: Centro de Apoio Social ao Adolescente C.A.S.A. – n.º 13 da tabela

^{ix} Não comparecem às reuniões do CEDCA/PR desde meados de 2010. Substituída por DECRETO Nº 3213 - 10/11/2011 Fraternidade Peregrino da Luz TEREZINHA DE JESUS FERREIRA NEGRÃO, e CARLA DENISE VOLPI SCHMOEKEL, (Suplente)

12.	Instituto Educacional Dom Bosco - Guarapuava	Titular: Micheli de Almeida Vieira ^x Suplente: Márcia Izabel Jacomel Titular: Ane Bárbara Voidelo Suplente: Renilson José da Silva	2010-2011 2006-2007
13.	Centro de Apoio Social ao Adolescente C.A.S.A - Apucarana	Titular: Gleyson Fernandes Reis Suplente: Áurea Lima Cardoso	2008-2009
14.	Associação De Pais e Amigos Dos Excepcionais - APAE, União Da Vitória	Titular: Marilinda Mendes de Souza Suplente: Grace Kely Malat	2008-2009
15.	Associação de Amigos da Pastoral da Criança - AAPAC, Ponta Grossa	Titular: Beatriz Fanucchi Gaia Suplente: Cândida Isaura Gambassi ^{xi}	2008-2009
16.	Fundação Nosso Lar – Foz do Iguaçu	Titular: Valtenir Lazzarini Suplente: Reginaldo Alves da Cruz ^{xii} Titular: Valtenir Lazzarini	2008-2009 2004-2005 ^{xiii*}
17.	Projeto RECRIAR Família e Adoção – Curitiba	Titular: Eliana Arantes Bueno Salcedo Suplente: Irma Ribeiro da Silva Zaninelli (os mesmos)	2008-2009 2006-2007
18.	SERPIÁ – Serviços e Programas de para a Infância e Adolescência	Titular: José Geraldo Lopes de Noronha Suplente: Aparecido Ferreira Rolin	2006-2007
19.	ACRIDAS – Associação Cristã de Assistência Social (Associação Cristianismo Decidido de Assistência Social)	Titular: Manfred Ernest Scwalb Suplente: Cleuber Mussio de Souza Titular: Eliana Arantes Bueno Salcedo Suplente: Valdison Marques de Lima	2006-2007 2001-2003
20.	CERVIN – Centro de Recuperação Vida Nova	Titular: Edson Antonio Galvan Suplente: Luiz Carlos de Arruda Titular: Edson Antonio Galvan Suplente: Gervásio Tono	2006-2007 2004-2005 ^{xv}

^x Assume como titular Pe. Dácio Elísio Bona – Ata da Reunião Plenária de 15.07.2011.

^{xi} Assume como suplente Jocemara Santos – Decreto 4260, 11.02.2009.

^{xii} Assume como suplente Ivania Ferronato – Decreto 4414, 11/03/2009.

^{xiii} Entidade suplente que participou de fevereiro a setembro de 2004, mas substituída em 05.10.2004 no Decreto 3694. Volta em 13.09.2005 – Decreto 5362.

^{xv} Entidade que começa a participar em 05.10.2004 – Decreto 3694/2004

		Titular: Jesus Maurício Innocência de Souza Suplente: Edson Antonio Galvan ^{xiv}	1999-2001
		Titular: Jesus Maurício Innocência de Souza Suplente: Manfred Gumbel	1997-1999
		(os mesmos de 97-99)	1995-1997
21.	Associação De Pais e Amigos Dos Excepcionais – APAE – Guarapuava	Titular: Eliane Machado Wenzel Luiz Suplente: Elizabet Ristow Nascimento	2006-2007
22.	Fundação Isis Bruder	Titular: Fabrício Meller da Silva Suplente: Okçana Yuri Bueno Rodrigues	2006-2007
23.	AMARAS – Mundo Jovem – Associação Maringaense de Apoio e Reintegração do Adolescente	Titular: Sebastião Ajovedi Mataroli Suplente: Marco Henrique De Souza Serra	2006-2007
24.	CEMIC - Centro de Estudos do Menor e Integração na Comunidade João Paulo II – Assis Chateaubriand	Titular: Creusa Aparecida Sampaio Serrute Suplente: Neusa Afonso Sampaio Bertola	2006-2007
25.	Assoc. De Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE Barbosa Ferraz	Titular: Fátima Aiache Pegoraro ^{xvi} Suplente: Dulceli Guimarães Yamao	2004-2005
26.	Associação Brasileira de Magistrados e Promotores de Justiça da Infância e da Juventude – ABMP	Titular: Mário Luiz Ramidoff Suplente: Murillo José Digiácomo	2004-2005 ^{xvii*}
27.	Associação dos Magistrados e Promotores de Justiça da Infância e da Juventude do Paraná	Titular: Alfredo Nelson da Silva Baki Suplente: Carmem Lúcia de Almeida	2001-2003
		Titular: Olympio de Sá Sotto Maior Neto Suplente: Terezinha Ribeiro Ruzzon	1999-2001
		Titular: Terezinha Ribeiro Ruzzon Suplente: Ivonei Sfoggia	1997-1999
		Titular: Ivonei Sfoggia Suplente: Maria Aparecida Blanco de Lima	1995-1997
		Titular: Olympio de Sá Sotto Maior Neto	1992-1995

^{xiv} Em 2001 consta Manfred Gumbel como suplente.

^{xvi} Assumem como titular Dulceli G. Yamao e suplente Nilcenéia G. Pereira – Decreto 4671, 13.04.2005.

^{xvii} Foi substituída pela AMAR em 14.07.2004, pelo Decreto 3343.

		Suplente: Guilherme L. Gomes Soares	
28.	Assistência ao Menor para Amparo e Recuperação – AMAR	Titular: Ana Maria M. Côrtes Suplente: Vânia Bittencourt	2004-2005 ^{xviii}
29.	Associação de Pais e Amigos dos Deficientes Auditivos – APADA	Titular: Marli Wagner ^{xix} Suplente: Josiane Bombardelli C. de Lima	2004-2005
30.	Associação dos Pais e Amigos das Crianças Portadoras de Mielomeningocele – APPAM ^{xx}	Titular: Eloy Tereza Bruel da Silveira Suplente: Irani Budant Weinhardt Titular: Eloy Tereza Bruel da Silveira Suplente: Vânia Fagundes	2004-2005 2001-2003
31.	Associação Lar Esperança – ALE	Titular: Valmor Antônio Ariento ^{xxi} Suplente: Lucia Mara Santi	2004-2005
32.	Associação Feminina de Proteção à Maternidade e à Infância de Curitiba - AFPMI	Titular: Marilene Bizzi Gonçalves Suplente: Roseli Terezinha Baroni	2004-2005
33.	Associação das Abelhinhas de Santa Rita de Cássia	Titular: Cátia Regina K. Jede Suplente: Jaqueline Aparecida Dancini	2004-2005
34.	Associação Menonita Beneficente – AMB	Titular: Heinz Egon Philippsen Suplente: Abrão Friensen Titular: Hermann Heinrichs Suplente: Gerhard Klassen	2004-2005 ^{xxii*} 1992-1995
35.	Fundação Educacional Meninos e Meninas de Rua Profeta Elias	Titular: Sueli de Oliveira Veloso Suplente: Fernando Francisco Goes	2004-2005 ^{xxiii*}
36.	Apae Rolândia ^{xxiv}	Titular: Antonio Ligmanovski Suplente: Maria Elisabete Polvani	2004-2005
37.	Apae Piraquara ^{xxv}	Titular: Carlos Augusto Cogo Suplente: Andrea Ferreira	2004-2005

^{xviii} Foi substituída pelo CERVIN em 05.10.2004, pelo Decreto 3694.

^{xix} Assumem como titular Josiane Bombardelli C. de Lima e suplente Janice J. M. Nicolau – Decreto 4851, 17.05.2005. E assume como titular Janice J. M. Nicolau e suplente Solange Silva dos Santos – Decreto 5409, 21.09.2005.

^{xx} Em 26.11.1998 a APPAM entra no lugar da entidade Estrela de Belém, conforme ata.

^{xxi} Assume como titular Jimena Cristina Gomes Aranda – Decreto 2925, 05.05.2004.

^{xxii} Entidade suplente que participou de fevereiro a setembro de 2004, mas substituída em 05.10.2004 no Decreto 3694. Volta em 13.09.2005 – Decreto 5360.

^{xxiii} Entidade suplente que participou de fevereiro a setembro de 2004, mas substituída em 05.10.2004 no Decreto 3694.

^{xxiv} Foi legitimada como conselheira por decisão judicial. Começa a participar em 05.10.2004 – Decreto 3694/2004.

^{xxv} Foi legitimada como conselheira por decisão judicial. Começa a participar em 05.10.2004 – Decreto 3694/2004.

38.	Apae Wenceslau Braz ^{xxvi}	Titular: Ernani dos Reis ^{xxvii} Suplente: João Pedro Nazaré	2004-2005
39.	Grupo de Apoio às Maternidades – GAMA	Titular: Cecília Margarida Zanchet Suplente: Carla Patino Diz	2001-2003
40.	CNBB – Pastoral do Menor Regional Sul II	Titular: Pe. Dácio Elísio Bona Suplente: Mônica Andréia Nobre Ramos (os mesmos) (os mesmos) Titular: Graciela Maria Drechsel Suplente: Clicéria Nora	2001-2003 1999-2001 1997-1999 1992-1995
41.	Federação das APAEs do Paraná	Titular: Carlos Augusto Cogo Suplente: Ernani dos Reis Titular: Ana Maria Guimarães Travagin Suplente: Angelina Carmela R. M. Matiskei Titular: Angelina Carmela R. M. Matiskei Suplente: Ana Maria Guimarães Travagin Titular: M ^a José Bonfim Moraes Gonçalves Suplente: Jane Teresa Kingerski Rodrigues Titular: Odenise T. Arns Suplente: Lucimar Recalcatti Vieira	2001-2003 1999-2001 1997-1999 1995-1997 1992-1995
42.	Lar Preservação da Vida	Titular: Helena Carmen Bressan Suplente: Elisabeth Nechar Marques (os mesmos)	2001-2003 1999-2001 ^{xxviii}
43.	Fundação Educacional de Ação Popular FEAP	Titular: Paulino Pastre Suplente: Rosicler Pereira Duarte Corgo (os mesmos) (os mesmos) Titular: Paulino Pastre	2001-2003 1999-2001 1997-1999 1995-1997

^{xxvi} Foi legitimada como conselheira por decisão judicial. Começa a participar em 05.10.2004 – Decreto 3694/2004.

^{xxvii} Assumem como titular Ariovaldo Correa Daniel e suplente Gilmar Musial – Decreto 4851, 17.05.2005.

^{xxviii} Entidade 1º suplente que entra no lugar da FETAEP em 2000.

		Suplente: Sueli Terezinha Vanelli Mengarda	
44.	Movimento Nacional Meninos e Meninas de Rua MNMMR	<p>Titular: Márcio de Jesus Filla Suplente: Maria Aparecida P. de Viveiros</p> <p>(mesmo titular; suplente Mariângela Digiovanni^{xxix})</p> <p>Titular: Pedro Brondani Suplente: Cléia Oliveira Cunha</p> <p>Titular: Márcio de Jesus Filla Suplente: Cléia Oliveira Cunha</p> <p>Titular: Rose Maria Pinheiro Lemes Suplente: Zilda Maria dos Santos^{xxx}</p>	<p>2001-2003</p> <p>1999-2001</p> <p>1997-1999</p> <p>1995-1997</p> <p>1992-1995</p>
45.	Sociedade Civil Santa Gema	<p>Titular: Hermida Venturini Suplente: Gleicy Kelly Rocha</p> <p>Titular: Hermida Venturini Suplente: Zenir Terezinha Varela</p>	<p>2001-2003</p> <p>1999-2001</p>
46.	União dos Escoteiros do Brasil	<p>Titular: Jucimary Jazar Marochi Suplente: Maria Cristina Rutz Debiazio</p> <p>(mesma titular; suplente Maria Éster Scapulatempo Strobel)</p> <p>Titular: Diva Irene da Paz Vieira Suplente: Jucimary Jazar Marochi</p> <p>(os mesmo de 97-99)</p>	<p>2001-2003</p> <p>1999-2001</p> <p>1997-1999</p> <p>1995-1997</p>
47.	<p>APP Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Paraná</p> <p>Sindicato dos Professores das Redes Públicas Estadual e Municipais (após 1998 foi unificado ao APP)</p>	<p>Titular: Leozita Baggio Vieira Suplente: Dione Marques das Portas</p> <p>(os mesmos)</p> <p>Titular: Ivone Machado de Oliveira Suplente: Leozita Baggio Vieira</p>	<p>1999-2001</p> <p>1997-1999</p> <p>1995-1997</p>
48.	Casa da Maria – Centro de apoio a dependentes	<p>Titular: José Artur de Almeida Suplente: Regina Célia Siqueira de Almeida</p>	<p>1999-2001</p>

^{xxix} Em 2001 consta Maria Aparecida Paulino de Viveiros; Márcio de Jesus Filla.

^{xxx} Américo Agostinho Walger assume como representante em 1994.

49.	Liga Paranaense de Combate ao Câncer	Titular: João César Chiquetto Suplente: Silvana Rausis Fcachenco ^{xxxii}	1999-2001
50.	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Paraná – FETAEP	Titular: Antonio Lúcio Zarantonello Suplente: Jacy Vanz Perin (os mesmos) (os mesmos)	1999-2001 ^{xxxii} 1997-1999 1995-1997
51.	Lar Evangélico Estrela de Belém ^{xxxiii}	Titular: Celso Ruelis Marques Suplente: Euder Lemos	1997-1999
52.	Sociedade Paranaense de Pediatria	Titular: Daltro Zunino Suplente: Darci Bonetto Titular: Nelson Augusto Rosário Filho Suplente: João Gilberto Sprott Mira	1997-1999 1995-1997
53.	Visão Mundial	Titular: Marcos de Almeida Suplente: Neusa Eurich (mesmo titular; suplente Márcia Cristina Querino dos Santos)	1995-1997 1992-1995
54.	Associação Paranaense de Orientadores Educacionais	Titular: Vilmaria Sueli Cavichiolo Suplente: Edith Santos	1995-1997
55.	Universidades Públicas existentes no Paraná	Titular: Regina M. Domingues Ribas Suplente: Suzy Veloso Queiroz	1992-1995
56.	Associação de Entidades Sociais Beneficentes do Estado do Paraná – AESBEPAR	Titular: André Luiz Vargas Ilário Suplente: Pedro Cândido Romero	1992-1995
57.	Movimento de Educação Popular Integral - Fundação Fé e Alegria do Brasil	Titular: Fernando Francisco Góes Suplente: Paulo Inácio Weslang	1992-1995
58.	Federação de Entidades de Serviço Social dos Estados de São Paulo, Paraná e Santa Catarina	Titular: Lucimar Pereira Branco Suplente: Dagmar Nascimento	1992-1995
59.	Associação Cultural de Negritude e Ação Popular	Titular: José de Arimatéia Gomes Suplente: Maristane de Souza Rosa	1992-1995

^{xxxii} Em 2001 consta Elizabeth Schimidt P. Rizzardo como suplente.

^{xxxiii} É substituído pelo Lar Preservação da Vida em 2000 – não encontrei Decreto sobre a substituição.

^{xxxiii} Na ata de 26.11.1998, está registrada a deliberação do conselho pelo afastamento da entidade em virtude das faltas, sendo ela substituída pela entidade APPAM.

3º ANEXO

Lista de atores sociais nas plenárias do Cedca/PR.

CEDCA/PR

Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Paraná - CEDCA-PR

Rua Hermes Fontes, 315 - Batel
80440-070 - Curitiba - PR - 41 3270-1000

Lista de atores sociais nas Plenárias de 2011^{xxxiv}:

Conselheiros não-governamentais	
Entidade	conselheiros
Centro Comunitário e Social Dorcas	Titular: Ires Damian Scuzziato Suplente: Rejane Marlene Linck Neumann
Guarda Mirim de Foz do Iguaçu	Titular: Hélio Cândido do Carmo Suplente: André dos Santos
Associação Hospitalar de Proteção à Infância Dr. Raul Carneiro – Hospital Pequeno Príncipe	Titular: Ana Paula Ribeirete Baena Suplente: Ety Cristina Forte Carneiro
Associação Brasileira de Educação e Cultura - ABEC	Titular: Jimena Djauara Nunes da Costa Grignani e Suplente: Geliane Quemelo
Fundação Iniciativa	Titular: Janaína Fátima de Souza Rodrigues Suplente: Patrícia Xavier Silva
Instituto Salesiano de Assistência Social	Titular: Zelinda Zangiski Suplente: Jane Pereira da Silva
Instituto Leonardo Murialdo EPESMEL	Titular: Jacqueline Marçal Micali Suplente: Mariana Virgínia Meurer
Grupo Soma - Lar Sagrada Família	Titular: Gleyson Fernandes Reis Suplente: Valéria Claudino do Nascimento
Associação de Conselhos Tutelares da Regional de Campo Mourão – ACONTURCAM	Titular: Luciano Antonio da Rosa Suplente: Zilda Inglez Modena
Associação de Proteção à Maternidade e à Infância – APMI Mamborê	Titular: Maestelli Menezes Médici Suplente: Nadir Aparecida da Silva Fantin
Entidade Assistencial Casa de Passagem Filhos de Deus ^{xxxv}	Titular: Luciane Fernandes Vieira Suplente: Heron Vieira Oleano
Instituto Educacional Dom Bosco	Titular: Pe. Dácio Elísio Bona Suplente: Márcia Izabel Jacomel

^{xxxiv} Tabela criada em dezembro de 2011.

^{xxxv} Não comparecem às reuniões do CEDCA/PR desde meados de 2010. Substituída em novembro pela entidade **Fraternidade Peregrino da Luz**.

Conselheiros governamentais	
Secretaria	conselheiros
Casa Civil	Titular – Jocélia Soares Fernandes Suplente – Kamyla Caxambú Galhardo
Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior – SETI	Titular – Ana Cláudia Miguel Ferigotti Suplente – Sirlei da Silveira Pinto
Secretaria de Estado da Cultura – SEEC	Titular – Renata Mele Suplente – Luci Madalena Daros
Secretaria de Estado da Educação – SEED	Titular – Mauricio Rosa Suplente – Ana Paula Pacheco Palmeiro
Secretaria Especial do Esporte - Paraná Esporte	Titular – Jacqueline Alberge Ribas Suplente – Luis Fernando Oliva
Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social - SEDS	Titular – Fernanda Bernardi Vieira Richa Suplente – Ana Maria Macedo
Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social - SEDS	Titular – Claudia Regina Bronner Foltran Suplente – Carmen Cristina Pereira Silva Zadra
Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos - SEJU	Titular – Edina Maria Silva de Paula Suplente – Regina de Cássia Bergamaschi Bley
Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral – SEPL	Titular – Osny Martinelli Pereira Suplente – Roberto Langer
Secretaria de Estado do Turismo – SETU	Titular – Faisal Saleh Suplente – Darli Machado Sant'Anna
Secretaria de Estado da Saúde – SESA	Titular – Iolanda Maria Novadzki Suplente – Marisa da Costa
Secretaria de Estado da Segurança Pública – SESP	Titular – Márcia Tavares dos Santos Suplente – Elvis Felipe Teixeira
Secretária responsável pela SEDS	
	Fernanda Richa
Convidados	
Representante dos adolescentes	Jean Carlos Bueno Braghirolli
Representante do MP/PR	Dr. Murillo Digiácomo
Representante OAB/PR	Dr ^a Ana Christina Brito Lopes
Representante do Fórum DCA	Valtenir Lazzarini

4º ANEXO

A - Manifestação da sociedade civil para o fortalecimento do sistema de garantia de direitos e do Cedca/PR.

SISTEMA INTEGRADO DE DOCUMENTOS

SEDS NUM. 11.222.782-2
29 SET 2011
DATA- HORA-

MANIFESTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL PARA FORTALECIMENTO DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS E DO CEDCA - PR

Tendo em vista que as dificuldades impostas pelo Governo do Estado para a participação da sociedade civil nas Assembléias ordinárias do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – CEDCA-PR –, desde março de 2011, os Conselheiros representantes da Sociedade Civil do CEDCA-PR, expõem o presente ato declaratório.

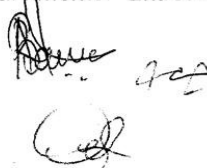
Desde a primeira reunião plenária de fevereiro de 2011, o CEDCA vem sofrendo uma desestruturação que somente no mês de agosto que aparentemente se regulou com a agregação de outros Conselhos de Direitos na Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social.

Entendemos que a desarticulação da Secretaria de Estado da Criança e Juventude causou retrocesso na política de atenção a criança e adolescente no Estado do Paraná, sendo que os problemas que ora apresentamos, podem estar relacionados a esta mudança. Os conselheiros da Sociedade Civil no CEDCA sempre se posicionaram contrariamente a sua extinção, transformação ou alteração como atualmente está constituída.

Em razão de falta de estrutura organizacional, diversos encaminhamentos de decisões do CEDCA ficaram sem serem formalizados e somente encaminhados após os meses de junho e julho de 2011.

A estrutura de atendimento aos conselheiros não governamentais, vindos do interior do Estado do Paraná está precária. A Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social, órgão responsável pelo integral funcionamento do CEDCA-PR, incluindo a garantia dos recursos financeiros adequados ao desenvolvimento dos trabalhos e suporte aos conselheiros, resolveu, unilateralmente e sem consulta prévia ao Conselho, cortar diárias em 33%. A redução nas diárias de estadia para os conselheiros do interior vem criando embaraços e situações vexatórias aos mesmos.

A sociedade civil do CEDCA apresentou, na reunião plenária de 18/03/2011, ao Conselheiro Newton Grein, representante da Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social, reclamação, apontando as deficiências e dificuldades vivenciadas pelos conselheiros não governamentais. Tal fato ficou registrado em ata para providências necessárias. Porém até o presente momento, não houve mudanças significativas. A única alteração refere-se ao meio de transporte. A orientação fornecida aos conselheiros é que cabe aos mesmos adquirir as passagens (áreas ou terrestres), considerando a de menor custo, e apresentar bilhete de comprovação na reunião para o devido ressarcimento. Entretanto, o



reembolso é demorado (levando mais de 15/20 dias) trazendo prejuízos para alguns conselheiros.

Dentre estas dificuldades, já foram cobrados da Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social, o respeito pelas decisões do CEDCA; devida manutenção e publicação no site do Conselho – www.cedca.pr.gov.br – dos dados referentes à composição do Conselho e suas atas, resoluções e deliberações, com atualização necessária constante.

Por diversas vezes, houve conversas com a equipe técnica da Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social visando solucionar tais questões, contando com o apoio da Secretaria Executiva do CEDCA, porém, até o presente momento, sem muito êxito.

Em diversas oportunidades foi proposta em reunião plenária a realização de reunião extraordinária visando debater a questão do Orçamento de Estado PPA e LDO, porém sem sucesso de se garantir a reunião, discussão e participação do CEDCA neste passo importante que é o orçamento público.

Houve, recentemente, algumas modificações na estrutura física, tais como:

- Nomeação de nova Secretaria Executiva, com apoio de mais três servidores;

Todavia, lembramos que ainda estamos tendo dificuldades quanto:

- Cumprimento da Resolução nº 253/2010, que resolveu que a Secretaria responsável pela política da criança e adolescente, tenha estrutura específica e especializada para atender a demanda da política, tendo prioridade de atenção em ações voltadas para área;
- Descontinuidade nos trabalhos envolvendo programas desenvolvidos e contidos no plano de Ação de 2011 do FIA/CEDCA, tais como liberdade cidadã, capacitação continuada, publicações de materiais gráficos como estatutos para distribuição gratuita, visando ampliação do conhecimento da sociedade com relação aos direitos e garantias de crianças e adolescentes; acarretando descumprimento das deliberações do Conselho;
- Informações e orientações para os Municípios e equipes regionalizadas, em virtude de que diversas instituições e Município ligam nos telefones particulares de conselheiros para pedirem orientações, alegando que ninguém na SEDS sabe dar orientação ou informação, porque não tem a devida publicação;
- Aprofundamento das discussões das comissões com o devido apoio técnico e efetiva realização das reuniões;
- Apoio técnico para efetivo funcionamento do SIPIA WEB, incluindo treinamento para os conselheiros tutelares;
- Recursos Humanos: atualmente o CEDCA não conta com técnicos específicos



- que tenham atenção voltada apenas para os assuntos tratados no Conselho, dificultando a realização dos trabalhos;
- Encaminhamento das atas aprovadas para publicação no Diário Oficial e no site do Conselho;
 - Diárias: realizar gestão junto aos órgãos responsáveis pela política para garantir o descontingenciamento dos recursos, evitando transtorno (demora no ressarcimento) para os Conselheiros;
 - Falta de apoio financeiro para participação de conselheiros em eventos, ficando restrito tal apoio para a participação apenas de conselheiros governamentais;
 - Manutenção e atualização constante do site do Conselho – www.cedca.pr.gov.br, com a publicação das atas, resoluções, composição, calendário das reuniões e outras informações pertinentes;
 - Ampliação da divulgação das deliberações/resoluções do CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E ADOLESCENTE DO ESTADO DO PARANÁ, e seu efetivo cumprimento pelo órgão responsável pela política da criança e adolescente.

Importante salientar que a Sociedade Civil do CEDCA sempre se comprometeu a:

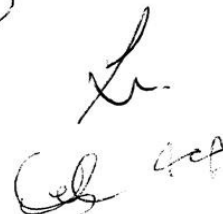
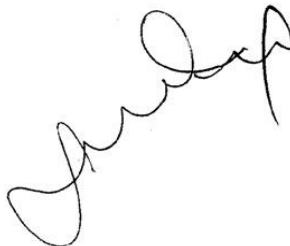
- Apoiar todas as ações voltadas para a área da criança e adolescente, inclusive no que dizem respeito ao fortalecimento da estrutura política, física, administrativa e de recursos humanos do CEDCA;
- Sempre manteve espaço aberto para diálogo em suas reuniões, procurando manter o bom senso e evitando prejuízos para as discussões.

A Sociedade Civil no CEDCA entende que as políticas voltadas para crianças e adolescentes tenham cunho de prevenção, tratamento e atendimento, apoiado no controle social, sem distorção do foco, ou destinada única ou exclusivamente para uma política específica.

Ainda, é importante frisar que se tenha estrutura adequada, com suporte técnico especializado para a atenção a área da criança e adolescente, sem escusas de que não há condições orçamentárias ou qualquer impedimento que venha a engessar o funcionamento da política pública visando garantir a prioridade absoluta.

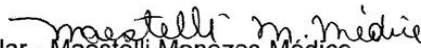
Por fim, em razão de todas as colocações apresentadas, a sociedade civil do CEDCA informa que retornará às assembleias assim que os compromissos e responsabilidade da SEDS sejam materializados.

Curitiba, 28 de setembro de 2011.



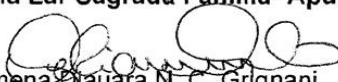


Luciano Antonio da Rosa
ACONTURCAM – Associação de Conselheiros Tutelares da Regional de Campo Mourão - PR



Titular - Maestelli Menezes Médice
Suplente - Nadir Aparecida da Silva Fantin
APMI – Mamborê

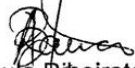
Gleyson Fernandes Reis
Grupo Soma Lar Sagrada Família- Apucarana



Jimena Djaúara N. C. Grignani
Associação Brasileira de Educação e Cultura – ABEC



Helio Candido do Carmo
Guarda Mirim de Foz do Iguaçu

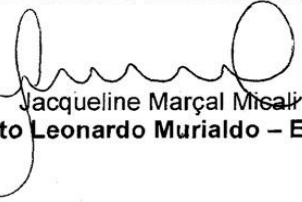


Ana Paula Ribeirete Baena
Associação Hospitalar de Proteção à Infância – Dr. Raul Carneiro (Hospital Pequeno Príncipe)

Janaina Fátima de Souza Rodrigues
Fundação Iniciativa



Zelinda Zangiski
Instituto Salesiano de Assistência Social



Jacqueline Marçal Misali
Instituto Leonardo Murialdo – Epesmel

Dácio Bona
Instituto Educacional Dom Bosco

4º ANEXO

B – Deliberação 41/2011 – Transfere a vinculação do Cedca/PR à Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos - SEJU



**SECRETARIA DE ESTADO DA FAMÍLIA E
DESENVOLVIMENTO SOCIAL**

**CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS
DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**



DELIBERAÇÃO Nº 041/2011 – Cedca/PR

Considerando que:

- a Constituição Federal estabeleceu no Art. 227 a co-responsabilidade da família, da sociedade e do Estado, na garantia dos direitos fundamentais em caráter prioritário;
- o Estatuto da Criança e do Adolescente ECA:
 - a) reconheceu o princípio da prioridade absoluta para criança e o adolescente;
 - b) promoveu uma mudança de conceito e de práticas na perspectiva da “proteção integral”;
 - c) definiu cinco direitos fundamentais a serem assegurados pelas diversas políticas públicas, sem prejuízo dos demais direitos que assistem a todos os seres humanos;
 - d) criou estruturas específicas de garantia de direitos como varas especializadas da infância e da juventude, promotorias públicas, Conselhos Federal, Estaduais e Municipais de Direitos com a competência de definir políticas de atendimento e gerir os correspondentes fundos para a Infância e Adolescência de forma a complementar redes de proteção estaduais e municipais que prestam serviços e operam medidas protetivas e socioeducativas e, ainda, os conselhos tutelares;
 - e) reconheceu e reforçou o princípio da municipalização e descentralização da política de atendimento, o que requer diagnósticos locais, soluções locais e redes locais integradas;
- os planos de Convivência Familiar e Comunitária; de Enfrentamento à Violência Contra Criança e Adolescente; de Enfrentamento ao Trabalho Infantil, de implantação de Sistemas de Atendimento Socioeducativos, dentre outros, nas três esferas de Governo reforçam os princípios da prioridade absoluta da proteção integral e de articulação entre as diversas políticas públicas;
- o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo SINASE:
 - a) propôs a integração das instâncias do sistema de garantia, o envolvimento e o comprometimento das diversas políticas na implementação do SINASE;
 - b) reforçou o conceito da proteção integral em substituição ao conceito do antigo código de

menores da “situação irregular”;

c) deu parâmetros para o funcionamento e execução das medidas de restrição de liberdade e em meio aberto enquanto sistema;

Considerando ainda:

a) que hoje, no Estado do Paraná Política Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, acontece de forma fragmentada entre a Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social e a Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos;

b) o posicionamento dos gestores estaduais do sistema socioeducativo, em reunião de 25 de outubro de 2007 (Carta de Brasília), que solicita a localização do SINASE em sua origem, ou seja, na SDH, implicando em sua consequente coordenação e financiamento para manutenção dos programas socioeducativos no nível Federal;

c) o entendimento, no âmbito Federal, em vincular o Sistema de Garantia de Direitos a uma única política, deixando de tratá-lo como orientador das diversas políticas no esforço de garantia dos direitos fundamentais e na operacionalização das medidas protetivas e socioeducativas;

O CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO ESTADO DO PARANÁ – CEDCA/PR, reunido ordinariamente em 21 de outubro de 2011:

DELIBEROU

Art.1º – que a Política Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, aí incluídos os sistemas que a compõe, seja parte integrante das atribuições de uma única Secretaria de Estado, qual seja, a Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos, em consonância com a estrutura vigente em âmbito federal e em alguns estados da federação;

Art. 2º – que o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente CEDCA/PR, esteja vinculado administrativamente a essa mesma Secretaria detentora das atribuições elencadas no art. 1º desta resolução;



**SECRETARIA DE ESTADO DA FAMÍLIA E
DESENVOLVIMENTO SOCIAL**

**CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS
DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**



Art. 3º – esta resolução entra em vigor na data da publicação.

Publique-se.

Curitiba, 21 de outubro de 2011.

Luciano Antonio Rosa
**Presidente do Conselho Estadual dos Direitos
da Criança e do Adolescente – CEDCA/PR**

Édina Maria Silva de Paula
**Vice-Presidente do Conselho Estadual dos Direitos
da Criança e do Adolescente – CEDCA/PR**

5º ANEXO

A – Deliberação 15/2008 – Regulamento do Banco de Projetos



CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – CEDCA/PR

SECRETARIA DE ESTADO DA CRIANÇA E DA JUVENTUDE



DELIBERAÇÃO Nº 015/2008

REGULAMENTAÇÃO DAS DOAÇÕES AO FIA- PR COM DEDUTIBILIDADE DO IMPOSTO DE RENDA

Considerando a necessidade de atualizar os mecanismos de operacionalização das doações ao FIA-PR;

O Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente - Cedca/PR, reunido ordinariamente em 17/10/2008,

DELIBEROU

I – DAS DOAÇÕES

Art. 1º. As doações de recursos de pessoa física ou pessoa jurídica, na forma da Instrução Normativa da Receita Federal nº 258 de 17 de dezembro de 2002, serão efetuadas com o pagamento de boleto bancário específico, gerado através do site da Secretaria de Estado da Criança e Juventude - SECJ, no endereço www.secj.pr.gov.br, no link: DOAÇÕES-FIA-PR.

Parágrafo único. Quando da doação efetivada, fica a SECJ responsável por informar a Secretaria da Receita Federal, nome, valor da doação e o CPF ou CNPJ do doador, conforme normatização vigente.

Art.2º. As doações poderão ser feitas ao FIA-GERAL (doações inespecífica) ou a projetos pré-aprovados e constantes do Banco de Projetos (doações específicas/vinculadas).

§1º. Quando a doação for inespecífica os recursos comporão o montante do FIA-GERAL - Fonte 250, que terá seu repasse normatizado por deliberação deste Conselho.

§2º. Quando a doação for específica/vinculada, o doador deverá consultar a lista dos projetos aprovados pelo CEDCA que constam no site da SECJ acima mencionado, no link “Banco de Projetos/FIA” e fazer a sua opção.

§3º. O valor da doação poderá financiar o projeto escolhido total ou parcialmente. Quando parcial, o financiamento poderá ser complementado por outros doadores.

§4º. A transferência dos recursos, objeto das doações específica/vinculadas tratadas nesta deliberação, será efetivada mediante formalização de termo de convênio. O repasse dos recursos dar-se-á em conta específica informada pelo proponente, o qual deverá prestar contas do recurso recebido ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Art. 3º. Serão redirecionados ao FIA-GERAL os valores decorrentes de:

I - rendimentos das aplicações financeiras das doações aos projetos do Banco de Projetos;

II – o montante das doações com valor inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) do valor total do projeto, durante o período em que o projeto estiver vigente no Banco;

III – saldos inferiores ao valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) quando do término da vigência do projeto no Banco;



**CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS
DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – CEDCA/PR**

**SECRETARIA DE ESTADO
DA CRIANÇA E DA JUVENTUDE**



IV – valores devolvidos em razão da não execução de convênios;

V – extinção da entidade proponente ou encerramento das atividades ou desistência do Projeto por parte da proponente.

II - DA PROPOSIÇÃO DOS PROJETOS PARA O “BANCO DE PROJETOS”

Art.4º. O CEDCA-PR receberá, a qualquer tempo, projetos voltados para o atendimento de crianças e adolescentes, que serão analisados e, quando habilitado irão compor o “Banco de Projetos”.

§1º. O valor mínimo para cada projeto apresentado deverá ser de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais)

Art. 5º. A entidade proponente deverá ser uma organização não governamental e a própria executora do projeto, o qual será apresentado conforme modelo anexo à esta Deliberação (Anexo I).

Art. 6º. O projeto deve ter por objeto o atendimento direto a crianças, adolescentes e suas famílias, previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente, tais como:

I - garantia do direito à convivência familiar e comunitária;

II - enfrentamento à violência;

III - erradicação do trabalho infantil;

IV - atendimento a crianças em situação de risco;

V - prevenção e tratamento a dependência e uso de substâncias psicoativas;

VI - atenção aos internados por motivos de saúde;

VII - atenção ao adolescente em conflito com a lei,

Art. 7º. Os projetos deverão ter abrangência estadual ou regional, ou ainda, atender a população infanto juvenil de no mínimo 03 (três) municípios.

Art. 8º. As inscrições dos projetos no Banco de Projetos dar-se-ão por ordem de habilitação, e ficarão aptos a captar recursos pelo período de 2 (dois) anos após sua inclusão no Banco, passível de renovação por igual período desde que o montante das doações se justifique.

Art. 9º. A quantidade de projetos ativos no Banco será de máximo 50 (cinquenta), e cada entidade poderá ter até 2 (dois) projetos em vigência no “Banco de Projetos” e a inclusão dos mesmos se dará por ordem cronológica de habilitação-



**CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS
DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – CEDCA/PR**

**SECRETARIA DE ESTADO
DA CRIANÇA E DA JUVENTUDE**



III - DA ANÁLISE E HABILITAÇÃO DOS PROJETOS

Art. 10. A habilitação do projeto no Banco observará o seguinte fluxo:

- I - apresentação do projeto, conforme critérios estabelecidos nesta deliberação;
- II - análise da equipe técnica da SECJ;
- III - parecer da Câmara de Gerenciamento do FIA-PR;
- IV - aprovação do CEDCA-PR;
- V - autorização governamental, na forma do Decreto Estadual nº 897 de 31 de maio de 2007.

Art. 11. Os critérios a serem adotados para análise e aprovação dos projetos serão:

- I - estar em acordo com a legislação vigente do FIA-PR, Fundo Estadual para Infância e Adolescência e do ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente e presente deliberação;
- II - responder a um problema relevante identificado regional ou estadualmente;
- III - apresentar documentação discriminada, conforme Anexo II.

IV- DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS


Art. 12. Ficam revogadas todas as deliberações em contrário

Art. 13. A presente Deliberação entra em vigor na data de sua publicação.

PUBLIQUE-SE

Curitiba, 21 de outubro de 2008.


IRES DAMIAN SCUZZIATO
Presidente do CEDCA


THELMA ALVES DE OLIVEIRA
Vice-Presidente do CEDCA



**CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS
DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – CEDCA/PR**

**SECRETARIA DE ESTADO
DA CRIANÇA E DA JUVENTUDE**



ANEXO II

DOCUMENTAÇÃO A SER ANEXADA AO PROJETO DO “BANCO DE PROJETOS”

1. A instituição proponente solicitará a habilitação do projeto no “ Banco de Projetos ” através de ofício dirigido à (ao) Presidente do CEDCA/PR, constando o valor da solicitação.
2. Apresentação de: a) Projeto social b) Plano de aplicação (preenchido em papel timbrado do proponente) devidamente assinado pelo representante legal da entidade (Presidente e/ou Diretor), anexando orçamento detalhado dos itens a serem adquiridos e prestação de serviços (quando for o caso) conforme modelo em anexo.
3. Estatuto vigente devidamente registrado em cartório (cópia autenticada)
4. Ata da eleição da atual diretoria (cópia autenticada)
5. Comprovação de inscrição junto ao Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ, (atualizada) (pode ser retirada via internet, na página eletrônica www.receita.fazenda.gov.br)
6. Cópia legível da Cédula de Identidade (RG) e CPF do representante legal da Entidade
7. Certificado de regularidade do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS (pode ser retirado via internet, na página eletrônica da Caixa Econômica Federal – www.caixa.gov.br)
8. Certidão Negativa de Débito – CND, junto ao Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS, – pode ser retirada via internet, na página eletrônica www.dataprev.gov.br/consultas/cons_empresas.shtm
9. Cópia da Lei de Utilidade Pública (Estadual ou Municipal)
10. Certidão Negativa do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (atualizada).
11. Declaração de ausência de recursos próprios suficientes à sua manutenção
12. Comprovação de registro da Entidade e cadastro do programa junto ao Conselho Municipal Dos Direitos da Criança e adolescentes – CMDCA do município onde a entidade é sediada.
13. Apresentação dos documentos de arquitetura e engenharia com parecer da Secretaria de Estado de Obras Públicas – SEOP, quando se tratar de obras (Atender Resolução nº 04/2006 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná).
14. Posicionamento técnico da Equipe Técnica da Secretaria de Estado da Criança e da Juventude - SECJ.
15. Prova de regularidade do conveniente para com as fazendas públicas (Municipal, Estadual e Federal)

5º ANEXO

B – Deliberação 54/2011 – Altera a Deliberação 15/2008.



SECRETARIA DE ESTADO DA FAMÍLIA
E DESENVOLVIMENTO SOCIAL – SEDS



CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS
DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – CEDCA/PR

DELIBERAÇÃO Nº 054/2011

ALTERAÇÃO DA DELIBERAÇÃO n°
015/2008 - “BANCO DE PROJETOS”.

O Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente –
CEDCA/PR, reunido ordinariamente em 18 de novembro de 2011,

DELIBEROU

Art. 1º. Pela alteração do Artigo 5º da Deliberação n° 15/2008-CEDCA/PR:

“Art. 5º. A entidade proponente deverá ser uma organização não governamental e a própria executora do projeto, o qual será apresentado conforme modelo anexo à esta Deliberação (Anexo I).”

Passa a ter a seguinte redação:

“Art. 5º. A entidade proponente, organização governamental ou não governamental, deverá ser a própria executora do projeto, o qual será apresentado conforme o modelo indicado no Anexo I.

I – São aptas à apresentação de projeto as secretarias de Estado afetas aos direitos da criança e do adolescente, quais sejam, Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social, Secretaria de Estado da Saúde, Secretaria de Estado da Educação, Secretaria de Estado do Esporte, Secretaria de Estado da Cultura, Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Economia Solidária, Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos, Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, Secretaria de Estado do Turismo e Secretaria de Estado da Segurança Pública.

II – 10% (dez por cento) dos recursos captados por entidades governamentais ficarão retidos no Fundo da Infância e da Adolescência – FIA, e serão direcionados a uma linha de crédito para financiamento de projetos de entidades não-governamentais.”

Art. 2º. Considerando a Lei n° 16.840 de 28 de junho de 2011, que alterou a denominação da Secretaria de Estado da Criança e da Juventude para Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social, os artigos destacados da referida deliberação passam a ter os seguintes textos:

I – no Artigo 1º, onde se lê:

“[...] gerado através do sítio da Secretaria de Estado da Criança e da Juventude – SECJ, no endereço www.secj.pr.gov.br, no link DOAÇÕES-FIA-PR.”

Leia-se:

“[...] gerado através do sítio do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente – CEDCA, no endereço www.cedca.pr.gov.br.”

II – no Artigo 1º, Parágrafo Único, onde se lê:

“Quando da doação efetivada, fica a SECJ responsável por informar a [...]”

Leia-se:

“Quando da doação efetivada, fica a SEDS responsável por informar a [...]”

III – no Artigo 2º, § 2º, onde se lê:

“[...] o doador deverá consultar a lista dos projetos aprovados pelo CEDCA que constam no sítio da SECJ acima mencionado [...]”

Leia-se:

“[...] o doador deverá consultar a lista dos projetos aprovados pelo CEDCA que constam no sítio do CEDCA acima mencionado [...]”

IV – no Artigo 10, inciso II, onde se lê:

“II – análise da equipe técnica da SECJ;”

Leia-se:

“II – análise da equipe técnica da SEDS;”

V – no Item 14 do Anexo II, onde se lê:

“14. Posicionamento técnico da Equipe Regionalizada da Secretaria de Estado da Criança e da Juventude – SECI.”

Leia-se:

“14. Posicionamento técnico da Equipe Técnica do Escritório Regional da Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social – SEDS.”

Art. 3º. No item 8 do Anexo I, “Descrição dos itens”, onde se lê:

“Obras (construções, ampliações, melhorias, incluir documentos de arquitetura e engenharia pertinentes – consultar Escritório Regional para verificar documentos específicos e exigência de órgãos competentes bem como Seguir planilha orçamentária do SEOP, conforme site www.pr.gov.br/seop.”

Leia-se:

“Obras (construções, ampliações, melhorias, incluir documentos de arquitetura e engenharia pertinentes – consultar Divisão de Engenharia e Obras da SEDS para verificar documentos específicos e exigência de órgãos competentes, observar Resolução nº 004/2006 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná), bem como seguir planilha orçamentária do Governo do Estado, disponível no site www.der.pr.gov.br, no link “Custos de Edificações”, “Planilha de Serviços”.

Art. 4º. No item 8 do Anexo I, Observações, onde se lê:

- “No caso de obras, ampliações ou melhorias deverão anexar documentação e planilha padrão da Secretaria de Estado de Obras Públicas - SEOP e com o respectivo parecer.”

Leia-se:

- “No caso de obras, ampliações ou melhorias deverão anexar documentação e planilha padrão do Governo do Estado do Paraná e com o parecer da Divisão de Engenharia e Obras da SEDS.”

Art. 5º. No item 13 do Anexo II, onde se lê:

“13. Apresentação dos documentos de arquitetura e engenharia com parecer da Secretaria de Estado de Obras Públicas – SEOP, quando se tratar de obras (Atender Resolução nº 04/2006 do Tribunal de Contas do Paraná).”

Leia-se:

“13. Apresentação dos documentos de arquitetura e engenharia com parecer da Divisão de Engenharia e Obras da Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social – SEDS, quando se tratar de obras (Atender Resolução nº 04/2006 do Tribunal de Contas do Paraná).”

Art. 6º. A presente deliberação entrará em vigor na data de sua publicação.

PUBLIQUE-SE.

Curitiba, 02 de dezembro de 2011.

Luciano Antonio Rosa
Presidente do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado do Paraná

Edina Maria da Silva de Paula
Vice-Presidente do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado do Paraná