

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
ESCOLA DE ARQUITETURA E DESIGN
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO URBANA**

JIMENA DJAUARA NUNES DA COSTA GRIGNANI

**ESTRUTURA DE GOVERNANÇA MULTINÍVEL DA POLÍTICA PÚBLICA INFAN-
TOJUVENIL NO BRASIL: OS PLANOS DECENAIS E OS DIREITOS DAS CRIAN-
ÇAS E DOS ADOLESCENTES**

**CURITIBA
2016**

JIMENA DJAUARA NUNES DA COSTA GRIGNANI

**ESTRUTURA DE GOVERNANÇA MULTINÍVEL DA POLÍTICA PÚBLICA INFAN-
TOJUVENIL NO BRASIL: OS PLANOS DECENAIS E OS DIREITOS DAS CRIAN-
ÇAS E DOS ADOLESCENTES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana – PPGTU, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, na linha de pesquisa de Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Mario Procopiuck

**CURITIBA
2016**

Dados da Catalogação na Publicação
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR
Biblioteca Central

G857
2016
Grignani, Jimena Djauara Nunes da Costa
Estrutura de governança multinível da política pública infantojuvenil no
Brasil: os planos decenais e os direitos das crianças e dos adolescentes /
Jimena Djaura Nunes da Costa Grignani; orientador, Mario Procopiuck. --2016.
144 f. : il. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná,
Curitiba, 2016.
Bibliografia: f. 130-137

1. Política pública. 2. Direito das Crianças. 3. Direitos dos adolescentes.
4. Direitos humanos. 5. Planejamento urbano. 6. Planejamento regional.
I. Procopiuck, Mario. II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná.
Programa de Pós- Graduação em Gestão Urbana. III. Título.

CDD 20. ed. – 320.6

TERMO DE APROVAÇÃO

“ESTRUTURA DE GOVERNANÇA MULTINÍVEL DA POLÍTICA PÚBLICA INFANTO-JUVENIL NO BRASIL: OS PLANOS DECENAIS E OS DIREITOS DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES”

Por

JIMENA DJAURA NUNES DA COSTA GRIGNANI

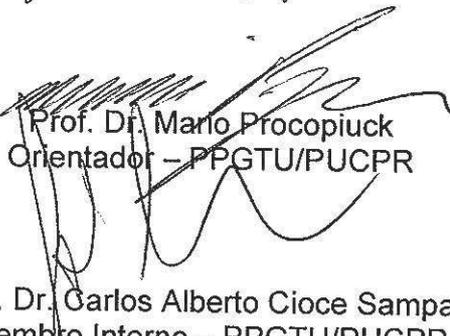
Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana, área de concentração em Gestão Urbana, da Escola de Arquitetura e Design, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.



Prof. Dr. Carlos Hardt
Coordenador do Programa – PUCPR



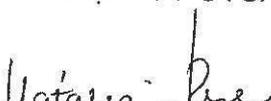
Prof. Dr. Mario Procopiuck
Orientador – PPGTU/PUCPR



Prof. Dr. Carlos Alberto Ciocce Sampaio
Membro Interno – PPGTU/PUCPR



Prof. Dr. Edilberto Nunes de Moura
Membro Interno – PPGTU/PUCPR



Prof.ª Dra. Natália Rese
Membro Externo – UFPR

Curitiba, 22 de fevereiro de 2016.

Dedico essa dissertação

Às mulheres guerreiras, as esposas perfeitas,
as mães dedicadas, as loucas e as apaixonadas.

As que se insurgem diante das injustiças,
as que carregam a tradição e a transformação!

Às minhas ancestrais,
que por sua luta, liberdade e fé, me definem!

AGRADECIMENTO

A Deus e a Nossa Boa Mãe por dar sentido ao meu trabalho, vida e missão.

Ao meu orientador Prof. Dr. Mario Procopiuck, pela competência e dedicação, pela paciência e pelos incontáveis ensinamentos, por me proporcionar alcançar novos horizontes.

À minha família meus amados marido e filho, Romualdo e Raul, pela compreensão e força nesse caminhar; meus irmão e irmã, Antonio e Karina, e meu pai Antonio que são inspiração de dedicação, fé e confiança.

Em especial à minha mãe, Ester Asuncion, cujo exemplo e palavras de encorajamento sempre me animaram a nunca abrir mão de meus sonhos.

Aos amigos queridos, Debora, Douglas, Fabio e Aniela, companheiros de luta pelos direitos humanos, suas contribuições e reflexões; e horas de animada conversa, foram de fundamental importância para a conclusão dessa jornada.

Aos (às) colegas do Programa de mestrado em Gestão Urbana, Luciane, Lara e Schirley pelas trocas de conhecimento, pelo incentivo e companheirismo nos momentos mais difíceis.

À Polyana, secretária do PPGTU, pela presença e apoio, que por vezes discreta, foi sempre fundamental.

Aos professores Carlos, Edilberto e Natália que gentilmente aceitaram participar da Banca de Defesa.

“Quem come do Fruto do conhecimento é sempre expulso de algum paraíso”

Melanie Klein

RESUMO

De acordo com relatório emitido pela ONU, em 2012, no Brasil a população de crianças e adolescentes nas áreas urbanas perfaz 84%, o que torna crucial a necessidade de avançar no diálogo entre as políticas infantojuvenis e a gestão urbana. Apesar de intensos esforços realizados e importantes avanços terem ocorrido no Brasil na proteção de crianças e adolescentes, ainda existe um cenário marcado por muitas violações de direitos e uma precária integração da população de 0 a 18 anos nas políticas, como sujeitos de direitos. A maior parte dessa população vive nos centros urbanos e, em muitos casos, ao buscar o acesso a serviços como educação e saúde, depara-se com violência e descaso. Como uma das respostas do Estado a esses problemas, as Diretrizes da Política e seus Planos foram motivados e elaborados a partir de um processo histórico e participativo, realizado por meio dos conselhos de Direitos – também chamados de conselhos gestores de políticas públicas – e da realização de conferências. A natureza transversal da política de Direitos Humanos torna intensa a intersectorialidade em ações político-administrativas em todos os âmbitos de governos e da sociedade, exigindo, por isso, arranjos de governança multiníveis para auxiliar na sua compreensão e implementação. O objetivo do presente trabalho é avaliar como estão estruturadas as relações entre a Diretriz 2 da Política Nacional dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente (PNDCA) e as propostas de Planos Decenais (PD) em âmbito Nacional, Estadual e Municipal. O alcance desse objetivo está pautado em abordagem teórico-conceitual da governança multinível e de políticas públicas. Como estratégia de pesquisa foi utilizado o estudo exploratório e a abordagem do problema ocorreu a partir de categorias analíticas da *policy analysis*, tendo como técnicas de coleta de dados o levantamento documental e entrevistas. A análise de conteúdo foi utilizada como metodologia para organização e análise dos dados, operacionalizada com auxílio do software Atlas.TI. Conclui-se que a relação entre os PDs e a Diretriz 2 está evidenciada pelos objetivos dos Eixos 1 dos PDs nacional e municipal, e de maneira transversal no PD estadual. Mas ainda prevalecem as ações protetivas voltadas para a população específica de vítimas de violações de direitos. Esse olhar contribui para a dificuldade na abordagem de outras políticas que também impactam na vida da população alvo, como o desenvolvimento urbano ou o direito à cidade.

Palavras-chave: Política Pública. Criança e adolescente. Governança Multinível. Direitos Humanos. Gestão Urbana. *Policy analysis*.

ABSTRACT

According to a report issued by the United Nations Organization - UN, 2012, in Brazil the population of children and adolescents in urban areas make up 84%, thus the dialogue between childhood policies and urban management needed. Despite intense efforts and important advances have occurred, still finds a scenario marked by many rights violations and a poor integration of the population 0-18 years in policies, as subjects of rights. In the Brazilian context, the majority of this population lives in urban centers and, in many cases, to get access to services like education and health; faced with violence and neglect. As one of the State's responses to these problems, the guidelines of the policy and its plans were motivated and made from a historical and participatory process conducted by Rights Councils - Also called managers of public policy councils - and conferences. The crosscutting nature of human rights policy becomes intense intersectoral in political and administrative actions at all levels of government and society, requiring therefore multilevel arrangements to assist in their understanding and implementation. The objective of this study is to evaluate how they are structured relations between the Guideline 2 of the National Policy on Human Rights of Children and Adolescents (PNDCA) and the proposals for Decennial Plan (PD) in National, State and Municipal levels. Achieving this goal guided by theoretical and conceptual approach to multilevel governance and public policy. As a research, strategy used the case study and approach the problem occurred from analytical categories of policy analysis, with the data collection techniques the documentary survey and interviews. The content analysis used as a methodology for organizing and analyzing data, operationalized by ATLAS.ti software. It concludes that the relationship between the developed and the Guideline 2 evidenced by objectives for Axles 1 of the national and local PDs, and transversely in state PD. Still prevails the protective actions aimed at specific population victims of rights violations. This view adds to the difficulty in tackles gem of other policies that also influence the life of the target population, such as urban development or the right to the city.

Key words: Public Policy. Children and adolescents. Multilevel Governance. Human Rights. Urban Management. Policy Analysis.

LISTA DE SIGLAS

ALEP – Assembleia Legislativa do Estado do Paraná
CEDCA/PR – Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Paraná
CENSE/PR – Centro de Socioeducação do Paraná
CF – Constituição Federal do Brasil
CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONANDA – Conselho nacional dos direitos da criança e do adolescente
CT – Conselho Tutelar
DPNDCA – Diretriz da Política Nacional dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
FETI – Fórum Estadual de Erradicação do Trabalho Infantil
FIA/PR – Fundo Estadual para a Infância e a Adolescência do Estado do Paraná
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FDCA/PR – Fórum de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente do Paraná
GTI – Grupo de Trabalho Interministerial
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LA – Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
Lista TIP – Lista das Piores Formas de Trabalho Infantil
LOA – Lei Orçamentária Anual
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
ME – Ministério do Esporte
MEC – Ministério da Educação
MinC – Ministério da Cultura
MP – Ministério Público
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
ONU – Organização das Nações Unidas
PNDCA – Política Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
PD – Plano Decenal de Direitos Humanos da Criança e do Adolescente
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PPA – Plano Plurianual
SGD – Sistema de Garantia de Direitos
SDH – Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República

SEDS – Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social
SEEC – Secretaria de Estado da Cultura
SEED – Secretaria de Estado da Educação
SEEG – Secretaria de Estado de Governo
SEES – Secretaria de Estado do Esporte
SEJU – Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos
SERC – Secretaria de Estado de Relações com a Comunidade
SESA – Secretaria de Estado da Saúde
SESP – Secretaria de Estado da Segurança
SETI – Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
SETS – Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Economia Solidária
SETU – Secretaria de Estado do Turismo
SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SIPIA – Sistema de Informações para Infância e Adolescência
SNPDCA – Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente da
Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
SUAS – Sistema Único de Assistência Social
SUS – Sistema Único de Saúde
UNICEF – Fundo das Nações para a Infância

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Sistema de Garantia dos Direitos interface com outros sistemas	43
Figura 2 - Sistema de Garantia de Direitos, eixos e componentes	50
Figura 3 - Estrutura de arranjo de governança multinível.....	61
Figura 4 - Estrutura normativa de suporte à PNDCA.....	73
Figura 5 - Base normativa internacional da PNDCA	74
Figura 6 - Estruturas de governança da PNDCA.....	77
Figura 7- Relações verticais das instituições nos três níveis federativos.....	82
Figura 8 - Relações horizontais das instituições nos três níveis federativos	83
Figura 9 - Organograma da secretaria de direitos humanos da presidência da república	85
Figura 10 - Mecanismos de participação na política pública de crianças e adolescentes.....	90
Figura 11 - Meios institucionais de garantia de participação de crianças e adolescentes	93
Figura 12 - Mecanismos de monitoramento dos PDs.....	95
Figura 13 - Variáveis controladas pelo mecanismo de monitoramento da PNDCA e PDs.....	99
Figura 14 - Ação entre as políticas, planos e programas	107
Figura 15 - Problemas técnicos e materiais da PNDCA e dos PDs.....	108
Figura 16 - Alinhamento entre a políticas nacional, estadual e municipal nos PDs.....	109
Figura 17 - Desafios na execução da PNDCA.....	111
Figura 18 - Elementos facilitadores e obstrutores da PNDCA e PDs.....	112
Figura 19 - Ferramentas de planejamento mencionadas nos PDs	114
Figura 20 - Convergência dos interesses dos atores do governo na PNDCA e PDs	117
Figura 21 - Reflexos e resultados práticos da PNDCA e PDs.....	119

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Pergunta e objetivos de pesquisa.....	17
Quadro 2 - Diferenças entre Código de Menores e Estatuto da Criança e do Adolescente.....	41
Quadro 3 - Estrutura metodológica da pesquisa	66
Quadro 4 - Composição dos conselhos de direitos	75
Quadro 5 - Estrutura da PNDCA e PDs.....	79
Quadro 6 - Eixo 1: Direito à saúde.....	88
Quadro 7 - Fortalecimento das estruturas do SGD	96
Quadro 8 - Eixo 1: Promoção dos DCA, Diretriz 2 e PD nacional.....	101
Quadro 9 - Eixo 1: Direito à vida e à saúde, PD estadual	102
Quadro 10 - Eixo 1: Promoção DCA, PD municipal.....	103
Quadro 11 - Eixo 2: Direito à liberdade, ao respeito e à dignidade.....	105
Quadro 12 - Eixo 4: Direito à educação, à cultura, ao esporte, PD estadual.....	110
Quadro 13 - Eixo 1: Promoção dos DCA e PD municipal.....	115
Quadro 14 - Resposta-síntese à pergunta de pesquisa e evidências do alcance de objetivos..	125
Quadro 15 - Roteiro para as entrevistas	138
Quadro 16 - Publicações e documentação analisada	139
Quadro 17 - Transcrição das entrevistas	140

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO I – FUNDAMENTOS TEÓRICO-CONCEITUAIS.....	19
1. Estados Nacionais Federativos	19
1.1. O novo arranjo da República Federativa do Brasil	20
1.2. Reforma do Estado e capacidade governativa	23
2. Governança.....	26
2.1. Governança e participação social.....	29
2.2. Sistemas de governança e conselhos gestores de políticas públicas.....	33
3. Políticas públicas.....	35
3.1. Políticas públicas com enfoque nos Direitos Humanos	35
3.2. Política pública dos direitos das crianças e dos adolescentes no Brasil	40
3.3. Política pública de crianças e dos adolescentes e a cidade	46
3.4. O Sistema de Garantia de Direitos e Plano Decenal	49
3.5. Análise de Políticas Públicas.....	51
3.6. redes de políticas públicas.....	55
4. Governança Multinível e Políticas Públicas	59
CAPÍTULO II – ABORDAGEM METOLÓGICA.....	62
1. Caracterização da pesquisa	62
2. Categorias analíticas com base na policy analysis.....	64
3. Estrutura da pesquisa.....	65
3.1. Fases, estratégias e materiais de pesquisa.....	68
3.2. Dados e informações sobre o contexto nacional, estadual e local.....	68
3.3. Entrevistas sobre os contextos nacional, estadual e local	68
CAPÍTULO III – APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS.....	70
1. Bases institucionais de governança da PNDCA na federação brasileira	70
1.1. Estrutura e processos da PNDCA e dos Planos Decenais	75
1.1.1. Relações verticais e horizontais da governança da PNDCA	81
1.1.2. Estruturas dos órgãos gestores da PNDCA	84
1.2. Mecanismos de participação de crianças e adolescentes na PNDCA.....	88
1.2.1. Participação de crianças e adolescentes na PNDCA.....	89
1.2.2. Meios institucionais de participação de crianças e adolescentes na PNDCA	92
1.3. Os mecanismos e as instituições de monitoramento	94
1.3.1. O conjunto de variáveis para o monitoramento da PNDCA	97

2.	PNDCA: processos e intersectoralidade	103
2.1.1.	Políticas mencionadas e envolvidas nos PDs nos âmbitos ferativos	103
2.1.2.	Políticas, planos e programas e influências do processo decisório	106
2.1.3.	Desafios e facilidades na implementação dos PDs âmbitos federativos	111
3.	PDs e ferramentas de gestão em processos e resultados.....	114
	CONCLUSÃO	120
a)	Contribuições da pesquisa	127
b)	Limitações da Pesquisa.....	127
c)	Contribuições do estudo para a gestão urbana	128
d)	Oportunidades para novos estudos	128
	REFERÊNCIAS	130
	APÊNDICE	138

INTRODUÇÃO

No século passado foram vivenciadas muitas transformações nacionais e internacionais, principalmente no que diz respeito à elaboração e implementação de políticas públicas universais em consonância com parâmetros dos Direitos Humanos, pautados na igualdade, no respeito e na dignidade de todos os cidadãos.

Em decorrência da adoção histórica de modelos de desenvolvimento econômico geradores de desequilíbrios, no Brasil a concentração de riqueza e de renda associados ao aumento populacional nas grandes cidades contribuíram para a ineficiência ao acesso a políticas básicas, como, por exemplo, educação, saúde, saneamento, transporte, moradia. Esses reflexos negativos ocorreram principalmente para os cidadãos compreendidos entre a faixa etária dos 0 aos 18 anos. Como tentativa de avançar na política para tal parte da população brasileira, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) surgiu em consonância com movimentos internacionais que culminaram na Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, ratificada pelo Estado brasileiro em 1989. Apesar de tal Estatuto apresentar um arcabouço legal considerado avançado na América Latina, o Brasil ainda deixa muito a desejar no que se refere à inclusão das demandas geradas por populações específicas em suas políticas.

Paralelamente aos movimentos de mudanças na esfera internacional, o processo de redemocratização iniciado na década de 80 possibilitou o surgimento de diferentes experiências democráticas, principalmente a descentralização do poder, com delegação ao município de uma maior autonomia em sua gestão. O novo pacto federativo propiciou a criação de órgãos como os conselhos de direitos e gestores de políticas. Como uma das metas, a universalização da política exigiu adequações quanto ao acesso e investimento de recursos financeiros, bem como a interpretação de uma nova dinâmica entre o público e o privado, fortalecendo, desta forma, o conceito de governança e seu impacto nos processos decisórios e de participação social.

Nesse sentido, a municipalização pode ser entendida como uma forma de mediação e de maior aproximação entre o Estado e da sociedade. Por meio dessa aproximação e mediação, uma maior participação passou a ser percebida. Derivada dessa dinâmica, na medida em que surgem e se consolidam instâncias decisórias que elaboram e deliberam nos diferentes âmbitos do poder decisório do Estado, surgem possibilidades de avanço democrático e de tornar o país mais justo e digno para seus

habitantes. Nesse contexto ganha destaque o desenvolvimento e priorização absoluta da população de 0 a 18 anos, que se encontra, em sua maioria, nas áreas urbanas. Segundo o censo de 2010 do IBGE, essa população estava em 59.657.339.

Na atualidade, apesar dos intensos esforços realizados e avanços alcançados, para essa população ainda vigora um cenário marcado por violações de direitos e precária integração nas políticas públicas. Composta por sujeitos de direito e, portanto, demandante de ações político-administrativas locais, a maior parte de tal população se encontra nos centros urbanos. Daí a importância e a relevância de identificar as características e demandas específicas de tal população como elementos essenciais para concepção de estratégias de gestão urbana mais consonantes com as demandas da sociedade.

De forma ampla, a realidade explicitada por diferentes fontes de dados revela muitos desses indivíduos integrantes da população de 0 a 18 anos usufruem das vantagens da vida urbana, como o acesso a serviços educacionais, médicos e recreativos. Contudo, muitos deles enfrentam situações em que seus direitos são violados. São, pois, comuns as altas taxas de violência; riscos de exploração econômica, laboral e sexual; ameaça constante de expulsão da moradia; convivência em moradias em estado de precariedade; limitações ou exclusão de acesso a rede de esgoto e energia elétrica. Além disso, estão também expostos a superlotação e a doenças epidêmicas ou catástrofes ambientais.

Desses contextos emergem novas oportunidades para aprofundamento de estudos com vistas a prover respostas às relações político-administrativas complexas e às novas concepções teórico-conceituais que se apresentam como meios para criação de novas estratégias e práticas para atuar concretamente. Esforços nesse sentido se justificam pelas possibilidades de redução de impactos negativos decorrentes da precariedade dos meios de alocação de recursos, naturalmente escassos, para a população em estudo.

Nessa linha, a presente pesquisa visa contribuir na discussão teórica e prática sobre a elaboração e implementação de políticas públicas em contextos decisórios estruturalmente complexos para a população da faixa etária de 0 a 18 anos. O tema da pesquisa repousa no estudo da Política dos Direitos da Criança e do Adolescente, nos aspectos abrangidos por suas Diretrizes e na contribuição da abordagem da governança multinível para sua efetivação. Mais precisamente, a perspectiva teórica da governança pública com enfoque na abordagem multinível e a gestão urbana voltada

para a concepção e execução de políticas públicas vêm ao encontro da Diretriz número 2 para a Política Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente, qual seja:

Diretriz 2 - Universalização do acesso a políticas públicas de qualidade que garantam os direitos humanos de crianças, adolescentes e suas famílias e contemplem a superação das desigualdades, afirmação da diversidade com promoção da equidade e inclusão social” (CONANDA, 2010, p. 30).

Nessa perspectiva, o problema de pesquisa surge da indagação sobre como a Diretriz 2 da Política Nacional dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente (DPNDCA), que integra o eixo 1 – PROMOÇÃO DOS DIREITOS, é compreendida nas propostas dos Planos Decenais (PD) em âmbito nacional, estadual e municipal, tendo como referência a perspectiva teórica da governança multinível.

Formalmente, a pesquisa que ora se apresenta está alinhada e estruturada de acordo com a pergunta e os objetivos trazidos no quadro 1.

Quadro 1 – Pergunta e objetivos de pesquisa

Pergunta de pesquisa	Como estão estruturadas as relações entre a Diretriz 2 da Política Nacional dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente (DPNDCA) e as propostas de Planos Decenais (PD) em âmbito Nacional, Estadual e Municipal?
Objetivo geral:	Analisar como a Diretriz 2 da Política Nacional dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente se relaciona as propostas de Planos Decenais em âmbito Nacional, Estadual e Municipal.
Objetivos específicos:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Identificar as estruturas de governança para a implementação da PNDCA, suas consonâncias, inconsistências e características em um sistema de governança multinível. 2. Averiguar como se estabelece a relação entre a Diretriz 2 e os Planos Decenais Nacional, Estadual e Municipal. 3. Analisar a relação da cidade e o Plano Decenal municipal no que concerne à operacionalização da Política Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e seus instrumentos de planejamento.

Fonte: Elaboração própria

Globalmente, a presente dissertação está estruturada em quatro momentos, três capítulos e considerações finais. Destinado à fundamentação teórico-conceitual, o primeiro capítulo trata do federalismo brasileiro e suas características que impactam na elaboração e implementação de políticas públicas, abordando os novos arranjos organizacionais do aparato político-administrativo que são colocados à disposição de diferentes governos e em diferentes períodos de tempo, a reforma do Estado e sua capacidade governativa. Discussões sobre o conceito de governança e alguns de seus elementos importantes seguem no esforço de aprofundamento da busca de suporte para a pesquisa. Fazem parte deste tópico: as expressões de participação social

e os conselhos gestores de políticas públicas. Outro ponto importante desenvolvido no primeiro capítulo é o conceito e a análise de políticas públicas, compreendendo as políticas com enfoque nos direitos humanos, as destinadas a crianças e adolescentes e sua relação com a população urbana, envolvendo a descrição do Sistema de Garantia de Direitos e do Plano Decenal. Por fim, aborda-se a governança multinível, suas principais características e a redes que lhes são implícitas.

No segundo capítulo são expostos os objetivos, geral e específicos e a abordagem aplicada para o desenvolvimento da pesquisa, desses objetivos se desenvolveram aspectos que possibilitaram a codificação para a análise de conteúdo, cadastrados no Atlas Ti, possibilitaram a análise dos três planos concomitantemente. No terceiro capítulo é realizada a descrição dos principais documentos a serem analisados. São evidenciadas as estruturas da política multinível e seus arranjos, no intuito de responder à questão de pesquisa, e consequentemente cumprir o objetivo geral, por meio do cumprimento de objetivos específicos.

CAPÍTULO I – FUNDAMENTOS TEÓRICO-CONCEITUAIS

A presente seção é destinada à apresentação da fundamentação teórica, necessária para o desenvolvimento da pesquisa. Ela está dividida em três subseções, que abordam conceitos e características do federalismo brasileiro, a reforma do Estado e sua capacidade governativa, governança, participação social e os conselhos, políticas com enfoque nos direitos humanos, políticas públicas para as crianças e adolescentes, sua relação com cidade, a descrição do Sistema de Garantia de Direitos e do Plano Decenal, e, por fim, a governança multinível e redes.

1. Estados Nacionais Federativos

O processo de urbanização vivenciado pelo Brasil nas últimas décadas tem ocorrido com crescimento desigual, acelerado e marcado pela fragmentação político-administrativa e territorial. Na esfera político-administrativa, as possibilidades de alinhamento entre diferentes instâncias decisórias sofrem dificuldades pelo desacordo entre as competências atribuídas aos estados e, principalmente, aos municípios quanto à capacidade de gestão e arrecadação. Em decorrência disso há profundos impactos na gestão urbana, com reflexos negativos nas políticas destinadas à população das cidades.

Em busca de resposta a esse quadro, historicamente têm sido os esforços feitos com intuito de adaptar a máquina do Estado com vistas a obter melhor performance. Como questão marcante nesse processo, após anos de poder centralizado e do autoritarismo imposto pela ditadura, que ocorreu no Brasil entre os anos de 1964 a 1985, ressurgiu a democracia e, conseqüentemente, a necessidade de uma redefinição do papel do Estado.

Após um longo processo em que o Estado atuou na esfera federal e na estadual, nas assembleias constituintes e sedimentaram espaços para a institucionalização da participação social, no final da década de 80 surgiu um novo arranjo federativo. Nesse arranjo, como resultado de tentativa de descentralização do poder e de compartilhamento de competências, saem fortalecidos os estados e, principalmente, os municípios como instâncias de contato com maior proximidade com o cidadão.

Por isso, na atualidade, tem se sobressaído como de suma importância a análise de elementos com influências nas relações entre os estados federativos e os respectivos municípios a partir de alinhamentos de políticas públicas com base na abordagem da governança multinível.

1.1. O novo arranjo da República Federativa do Brasil

O novo arranjo da República Federativa do Brasil sedimentado pela Constituição Federal de 1988 estabelece como entes autônomos: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Essa autonomia diz respeito à capacidade que cada um desses entes possui de se auto organizar e se autogovernar, ou seja, contar com a presença dos poderes Executivos, Legislativo e Judiciário nos estados. No município a capacidade de auto governo se limita aos poderes Executivo e Legislativo (BRASIL, 1988).

A associação da União e Estados refere-se ao modelo tradicional estabelecido na Primeira República¹. Este modelo submete os municípios às diretrizes e a autoridade político estadual. A partir de uma ideia da radicalidade do federalismo, é possível entender o atual Estado brasileiro e sua dinâmica decorrente das diretrizes estabelecidas a partir de 1988. Nessa Constituição a articulação entre os entes da federação brasileira apresenta o conjunto superposto de campos de negociação, coordenação e produção de políticas e serviços públicos, de maneira horizontal, vertical e setorialmente em cada nível de governo ou área de atuação. Nessas relações são naturalmente permeadas por cooperação e/ou competição entre os entes federados (LINHARES et al, 2012, p. 11). Um quadro de fragmentação, de competição por recursos e de estratégias de clara disputa fiscal caracteriza o federalismo brasileiro, mesmo que a busca de uma forma harmônica de cooperação, coordenação e integração seja seu objetivo maior (ABRUCIO; COSTA, 1998).

A criação de mecanismos de articulação federativa tende a servir tanto para criar cooperação – no sentido de incentivar os entes federados a promoverem ações em favor de interesses compartilhados entre eles – quanto para gerar coordenação. Esse ambiente cooperativo, proporcionado pelo momento pós ditadura não se torna

¹ Período da história brasileira referente à época que marcou o fim do Império em 1889 até a Revolução de 1930.

suficiente para a produção de resultados socialmente satisfatórios. Normalmente isso tem ocorrido por que as ações adotadas apresentam contradições e não corresponderem aos interesses dos cidadãos. Não obstante, instrumentos de cooperação e coordenação têm seu efeito positivo, potencializado em um ambiente democrático. Nesse ambiente, a política tende, por exemplo, a se submeter a eleições diretas e a mecanismos de *accountability*² e responsabilização (LINHARES, 2012, p.12).

Em consonância com o federalismo, o presidencialismo forma o núcleo central do Estado brasileiro, responsável por um conjunto de regras formais e informais, cuja dinâmica definiu a construção e a transformação do Estado no transcorrer de sua República. “O federalismo representa o que se pode denominar de matriz vertical do Estado, enquanto o presidencialismo é a matriz horizontal” (LASSANCE, 2012, p. 23).

Pode-se dizer que, na organização federal não existe hierarquia, dado que a cada esfera de poder corresponde uma competência determinada. As esferas de competências próprias que preponderantemente formam esse arranjo de atribuições entre a União e as unidades federativas foi determinado pela constituição e definem o Estado Federal. Nos espaços de intersecções do exercício do poder autônomo é comum a existência de atribuições de competência concorrentes. Isso ocorre quando se outorga à União e às unidades federadas a competência de intervirem concomitantemente no mesmo assunto. Desta forma, quando se trata de assuntos de competência de uma unidade federada é esta que legislará sobre o assunto e não a união, e vice-versa (DALLARI, 2013, p. 255).

O itinerário do federalismo republicano brasileiro é marcado por tensões e conflitos, conquistas e retrocessos. Têm sido constantes as tensões entre, por um lado, um modelo de Estado centralizado, unitário e da integração nacional. Por outro, as forças tendem para a construção de um modelo descentralizado, autônomo e de diversidade regional (LINHARES, 2012, p.110).

Em decorrência do modelo de relacionamento desenvolvido entre o governo federal e as Unidades da Federação, na última década emergiu um novo pacto federativo. A União, como o ente federativo de maior capacidade de extração de recursos da sociedade, tornou-se o elemento fundamental na implementação e financiamento

² “*Accountability* é um termo de difícil tradução para o português. Literalmente, significa a prestação de contas por parte de quem foi incumbido de uma tarefa àquele que solicitou a tarefa (relação entre o agente e o principal). A *Accountability* pode ser considerada o somatório dos conceitos de responsabilização, transparência e controle” (SECCHI, 2009, p. 354).

das políticas públicas no país. Essa instância do Estado exerce suas atribuições por meio de investimentos viabilizados pela administração pública e em empresas estatais, bem como gastos realizados na política social, como as de transferência de renda a famílias (MONTEIRO NETO et al, 2015, p. 125). Assim, a compreensão do novo padrão de relações intergovernamentais do Estado brasileiro é relevante quando se tem como intuito avaliar agendas e a utilização de recursos por parte dos governos estaduais e municipais.

Essa nova configuração apresenta um sistema de partilha de recursos fiscais e de disponibilização de montantes cada vez mais relevantes para as Unidades da Federação. Nessa lógica se lastreia uma perspectiva de estratégia nacional de, por exemplo, atendimento universalizado de serviços públicos essenciais como saúde, assistência social e educação, com principal foco na redução da pobreza (MONTEIRO NETO et al, 2015, p.16).

Um forte argumento a favor do Estado Federal é a reafirmação de que é mais democrático, pela garantia de maior aproximação entre governantes e governados. Nesse sistema, idealmente, a população pode ter acesso mais fácil aos órgãos do poder local e, por meio deste, influenciar o poder central. Outro fator importante é a dificuldade que esse modelo estabelece para a concentração de poder, favorecendo, assim, a democracia (DALLARI, 2013, p. 256). Ressalta-se que a democracia foi, ao longo da história, concebida de diversas formas e a construção de seu conceito, sempre em contraponto a outros. Sua configuração varia de acordo com os processos históricos e as sociedades que a adotaram como forma prioritária de governo (BOBBIO, 2000, p 153).

As estruturas institucionais asseguram os direitos em sistema democráticos de governo, o peso e o contrapeso entre os entes pactuantes e o processo da relação intergovernamental tem impulsionando esta nova fase do federalismo brasileiro. Como reflexo disso tem ocorrido o aprofundamento da institucionalização de políticas públicas que visam uma maior coesão programática das ações federais e um aprimoramento do seu poder de coordenação e controle de resultados, bem como uma maior presença federal em estados e municípios (MONTEIRO NETO, 2015, p. 125).

A dinâmica de investimento, referente à produção ou à infraestrutura, e a relação com o bem-estar da população, sob a perspectiva de seu impacto no gasto público social, constituem dois grandes vetores para a mensuração da atuação federal

junto às unidades federativas estaduais e municipal (MONTEIRO NETO, 2015, p. 125).

Na experiência do Brasil, surge primeiro um Estado centralizado e unitário para um modelo descentralizado de poder. Em segundo momento, o federalismo brasileiro passou a ser motivado apenas pelo sentimento de autonomia dos estados, no que tange à discussão permanente da centralização-descentralização (ABRUNCIO; COSTA, 1998, p. 32). Paralelamente, nesse processo histórico, a convergência de fatores e de atores favoráveis a inovações institucionais tem transformado os municípios em atores de peso do arranjo político federativo e da implementação de políticas públicas (LASSANCE, 2012, p.27).

1.2. Reforma do Estado e capacidade governativa

Apesar de não ser o foco desse trabalho, convém discorrer, mesmo que brevemente, sobre a reforma do Estado e seus modelos a fim de compreender o cenário em que se desenvolvem concepções de governança e de políticas públicas, normalmente ainda sob perspectivas tradicionais. O conceito de capacidade governativa considerada neste texto vai além de padrões pretéritos, do tipo mecanismos de comando e controle, em favor de um sistema de incentivos relativamente descentralizados (MONTEIRO, et al, 2005, p. 18).

No modelo atual brasileiro, as competências institucionais da União são estabelecidas em três fundamentos: “o poder de iniciativa legislativa do presidente, o poder regulamentar e a estrutura de governança, tendo a presidência da República como organização central” (LASSANCE, 2012, p. 25). Uma série de competências federais — demandadas, por vezes, pelos próprios estados em busca de apoio — configuram a institucionalização de poderes da presidência expandidos, “com prerrogativas mais amplas, um conjunto de mecanismos políticos de coordenação e de intervenção mais fortes e estruturas de serviço público cada vez maiores” (LASSANCE, 2012, p. 25).

A globalização intensificada nos anos 80, juntamente ao cenário de deterioração do antigo modelo de Estado, crise econômica, intensificado por processos inflacionários e agravamento da dívida externa, promoveram um quadro de desequilíbrio do modelo clássico de governo adotado no Estado brasileiro. Esse novo cenário, como reflexo, impulsionou a inclusão do tema da reforma do Estado no debate sobre as condições para o enfrentamento dessas difíceis condições (DINIZ, 1998, p. 29).

Em diversos países impactados por esse novo cenário, uma série de reformas administrativas resultaram em importantes alterações. De maneira geral, nesses casos são encontradas propostas que substituíram teorias burocráticas da administração por teorias gerenciais. Isso, de alguma forma, impactou no desenho do papel do Estado, e, por conseguinte, no da esfera governamental. Em diferentes contextos, a reforma do Estado tem se configurado como um tema amplo que envolve aspectos políticos normalmente relacionados com a promoção da governabilidade, econômicos e administrativos, com vistas a aumentar a governança (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 8).

Em busca de um modelo mais adequado às demandas da sociedade, em sua história, o Brasil sofreu três reformas de Estado: a primeira foi a burocrática, em 1936; a segunda, em 1967, considerada um ensaio de descentralização e de desburocratização; e a de 1995, apoiada na proposta de administração pública gerencial. Esta última surgiu como resposta à grande crise do Estado dos anos 80 e à globalização da economia, fenômenos que redefiniram as funções do Estado e da sua burocracia (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 5). O perfil burocrático que antes foi responsável pela manutenção da estabilidade social, naquele momento se tornou ultrapassado. Isso impulsionou a administração pública a buscar sustentação à própria legitimidade, antes conferida à lei, afirmando-se como defensora dos interesses coletivos (DA SILVA, 2012, p. 61).

A ideia geral da administração gerencial envolve a descentralização e a delegação de autoridade, e exige uma definição clara dos setores em que o Estado atuará por meio de modalidades administrativas e de competências mais adequadas a cada setor. Este processo, quando visto em perspectiva de evolução histórica, decorre de uma estrutura administrativa reformada (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 17).

Em diferentes momentos e por meio de diferentes estratégias, o objetivo comum das reformas sempre tendeu a ser de aumentar a governança ou a capacidade efetiva do governo para transformar suas políticas em realidade (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 8). Nesse processo de mudanças, a administração pública, no decorrer dos anos 80, sofreu algumas mudanças, principalmente sob inspiração de práticas administrativas aplicadas nas organizações do setor privado (SECCHI, 2009, p. 348).

Nessas bases, novos modelos foram idealizados como alternativa ao modelo tradicional burocrático, concebido por Weber³. Segundo Secchi (2009, p. 350), isso deu origem ao que se chamou administração pública gerencial ou governança pública. Note-se, entretanto, que não deixa de ser problemática essa tentativa simplificada de colocar como intercambiáveis esses dois conceitos, como será abordado com maior profundidade no decorrer do presente texto.

Como marco histórico importante, o modelo tradicional burocrático surgiu no século XIX e pode ser considerado grande progresso em substituição às formas patrimonialistas de administrar o Estado (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 10). A burocracia weberiana tem como base os princípios do mérito e da impessoalidade que contrapõe as características patrimonialistas, até então prevalentes na administração pública (FARAH, 2011, p. 823). Outro aspecto importante do modelo burocrático é a separação entre o planejamento e execução (SECCHI, 2009, p. 352).

As concepções da burocracia passaram a enfrentar dificuldades em um ambiente sociopolítico complexo, permeado por diversos fatores. Nesse contexto, as expectativas da sociedade passaram a demandar que a capacidade governativa tivesse condições de explicitar um horizonte capaz de orientar decisões a partir de diversos ambientes coordenados. Esse é, portanto, o grande desafio da política pública na atualidade. Em referência ao ambiente federativo isso teve reflexos na própria coordenação entre os interesses e objetivos da política pública entre os governos federal, estadual e municipal, bem como na sua articulação com os interesses privados dos cidadãos e do sistema empresarial (MONTEIRO NETO et al, 2015, p. 18).

A reforma do Estado deve, portanto, ser vista por múltiplos enfoques. É possível situá-la como mudanças na relação entre os poderes, no papel dos partidos políticos, além de profundas alterações na articulação entre Estado e Sociedade. A reforma administrativa entra na agenda como um dos itens mais complexos e abrangentes, abarcando dimensões técnicas, financeiras e, antes de tudo, políticas (DINIZ, 1998, p. 30)

Nesse contexto de mudanças, de acordo com Diniz (1998, p. 41), o surgimento dos movimentos de direitos humanos e diversidade, em conjunto às representações de categorias de trabalho, como sindicatos, associações profissionais, educa-

³ Max Weber (1865-1920), intelectual alemão, jurista, economista e considerado um dos fundadores da Sociologia. Autor da teoria da Burocracia.

cionais e comunitárias, estabelecem uma estrutura diferenciada e multipolar de representações de interesses. Isso tendeu a extrapolar o âmbito institucional estatal, preso a conceitos corporativos, com baixa receptividade do Estado relativamente às demandas sociais crescentes e relação conflitante tendente a acentuar a tensão estado-sociedade. Considerando essas características, tem sido comum a avaliação de que,

“Apesar de estar incorporada à agenda das questões prioritárias, a reforma do Estado avança de forma particularmente lenta, enfrentando resistência, expressão de divergências sobre o caráter e as dimensões das mudanças necessárias” (DINIZ, 1998, p. 29).

Não obstante a permanência de entraves, as novas configurações da sociedade e suas demandas agregam uma característica dinâmica ao federalismo brasileiro, promovendo ao domínio das políticas públicas o espaço de experimentações de alternativas inovadoras. Nesse processo de mudanças, a medida em que se busca avançar para uma melhor coordenação e cooperação entre os entes federados no Brasil, observa-se que os modelos implementados de administração pública possuem características herdadas do modelo tradicional burocrático. Isso permite afirmar que não são modelos de ruptura, mas complementares. Exemplos disso podem ser trazidos com base em políticas públicas implementadas com fundamentos em sistemas inicialmente pautados pelos ditames hierárquicos burocrático, que, na atualidade, tomam forma de sistemas de governança multinível, como é o caso do Sistema Único de Saúde (SUS) ou o de Assistência Social (Suas). Apesar de essa complementaridade gerar resultados positivos nessas políticas públicas tradicionais, quanto as políticas transversais e intersetoriais, como é o caso das destinadas à população compreendida na faixa etária dos 0 aos 18 anos, essa abordagem se mostra muito aquém do socialmente desejado.

2. Governança

Como foi abordado anteriormente, diante das mudanças ocorridas na sociedade, e a complexidade dos problemas apresentados, surgem novos modelos e configurações do modo como são conduzidas atividades voltadas para gerar soluções na esfera pública. Neste contexto, o termo governança emerge como suporte à reflexão sobre os sistemas de administração, a começar do horizonte dos programas gerenciais e das preferências políticas do próprio governo até as interações gerenciais entre

as redes de atores privados e os administradores (DA SILVA, 2012, p. 62). Nessa perspectiva, as composições da governança não se tornam necessariamente compatíveis com as características da democracia que fundamenta o sistema representativo da democracia liberal. A legitimidade da governança não se compara com o exercício da cidadania realizado pelo voto (FREY, 2004, p. 124).

Esse debate sobre as formas de governo iniciado durante os anos 80 colocou em destaque possíveis estruturas de governo considerando o mercado e as interfaces com a sociedade. A governança, portanto, foi inicialmente defendida como uma estrutura que, intrinsecamente, não seria nem “boa” ou “má” para alocar recursos autoritariamente, assim como para controlar ou coordenar (RHODES, 2005, p.100).

O conceito clássico de governança, juntamente ao de governabilidade, começou, portanto, a integrar os debates acadêmicos e políticos há relativamente pouco tempo, apesar de existirem, mesmo que de forma embrionária, desde o surgimento dos Estados modernos no século XIX, período da democracia liberal-burguesa (ARAÚJO, 2002). Constata-se uma ligação entre os conceitos de governabilidade, referente às condições de autoridade política, e a governança que qualifica o modo de uso dessa autoridade (AZEVEDO; ANASTASIA, 2002). De forma ampla, a governança, por um lado, inclui a aplicação de medidas de prestação de contas, como métodos de transparência e desempenho de seus projetos e profissionais. Por outro, pressupõe que os envolvidos devem desenvolver e dar atenção a uma ética vinculada à experimentação social (GUTTMAN, 2004).

Assim, diferentes concepções de governança estão relacionadas com a reforma do aparelho do Estado moderno e com as políticas públicas (ARAÚJO, 2002). Desta maneira, como uma nova proposta de gestão pública, ela pode fazer referência a métodos de gestão do setor privado, como parâmetros e medidas de rendimento explícitas; a gestão por resultados e uma boa relação entre qualidade/preço; e, mais recentemente, a relação com o cliente (RHODES, 2005, p.102). Note-se que nessa concepção de governança, há como pressuposto a existência de uma estrutura de forças internas do Estado que procuram, por meio de tais formas de atuação, se mostrarem como legítimas para defenderem interesses públicos. Essa ideia está, portanto, bastante afastada da ideia de governança em sentido sociopolítico, em que as forças emergem da sociedade e são colocadas dependentes de apenas apoio de agentes estatais para que sejam executadas.

Sob a ótica histórica, a Governança significava governar sistemas políticos que tinham identidade concreta, um limite claro e uma aparência definida e fundada em direitos e deveres específicos formalmente instituídos, e que, atualmente, pode significar um novo modo de governar de forma mais cooperativa (PROCOPIUCK, 2013). A ampliação em relação aos limites do Estado significou que as fronteiras entre os setores público e privado se tornam mais indefinidas (RHODES, 2005, p.108). Sob essa perspectiva, a governança se associa à capacidade que um governo tem para formular e implementar as suas políticas públicas articuladamente com múltiplos atores, a fim de atender demandas coletivas, associadas a questões financeiras, gerenciais e técnicas (MARTINS; CKAGNAZAROFF; LAGE, 2012, p. 226).

Nesse debate, o termo governança não figura como sinônimo de governo, mas implica na mudança do significado deste (RHODES, 2005. p. 99). A proposta apresentada pela governança seria o contraponto ao modelo tradicional de governo. Resultante da diferenciação entre o aparato estatal, representado pela administração pública, o governo tem como foco de atuação a definição e alocação dos meios pelos quais políticas públicas são implementadas e coordenadas. Os sistemas de governança vão além na proporção em que abrangem a participação de multiatores extra-estatais na definição de prioridades e concepção de meios de leva-las a termo em benefício da sociedade (PROCOPIUCK, 2013, p.176). É importante ressaltar que, como um fenômeno social, esses sistemas contam com a participação de governantes tanto públicos quanto privados, com a variação entre níveis sociais e de um setor a outro (KOOIMAN, 2004, p. 172).

Nessa direção, os trabalhos de Procopiuck (2013) e Kooiman (2004) referem-se à estrutura de governança como resultado da interação múltipla de agentes na condução de esforços para atingir objetivos sociais. Sendo uma forma ampliada de governar, a governança estabelece novas relações institucionais entre o setor estatal e o setor privado, e entre organizações de diferentes tipos, como as organizações não governamentais (ONGs). Devido a essa relação, estabelece-se um limite fronteiro que pode gerar dificuldades no entendimento das instituições e na organização de suas funções e relações (GUTTMAN, 2004).

Na discussão sob a teoria social e na ciência social, a governança se sobressai como uma abordagem que apresenta uma visão de mundo que busca transcender as diferenças políticas, relacionando a reforma estatal e as pessoas que desempe-

nham as finalidades públicas (GUTTMAN, 2004, p. 5). E como a maior parte dos conceitos em ciência política, “a governança não possui uma definição muito clara e precisa, variando de autor para autor, de acordo com a sua nacionalidade, orientação ideológica e a ênfase que é dada a um ou outro elemento” (ARAUJO, 2002, p. 6).

Todos os atores na área política implementada geram uma interdependência, cada qual com seu aporte de conhecimento relevante ou recursos (RHODES, 2005, p.105). Neste sentido, como aponta a estruturação de um arranjo sustentável de governança, demanda o desenvolvimento de mecanismos que permitam um mínimo de direção das ações conduzidas conjuntamente pelos agentes envolvidos (PROCOPIUCK, 2013). Como um modelo que amplia as cadeias de interação, a governança requer uma multiplicação do número de participantes e de interações (KOOIMAN, 2004).

Dentro do aspecto democrático, cabe ressaltar a importância de vias efetivas de participação como fundamentais para um Estado descentralizado efetivar a condição de participação popular regulamentada no processo político brasileiro. Em consonância com essa ideia surgem os conselhos gestores, caracterizados como espaços de articulação entre a sociedade civil e o Estado para deliberações sobre políticas públicas (MARTINS; CKAGNAZAROF; LAGE, 2012, p. 222). No que se refere à legislação específica brasileira, é importante levar em conta a condição deliberativa ou consultiva dos conselhos setoriais, como no caso da saúde, educação e segurança alimentar, ou temáticos, como os conselhos dos direitos de crianças e adolescentes, idoso, juventude e da mulher.

Como conceitos interligados, a governabilidade e a governança refletem o exercício de poder numa sociedade a partir das características do sistema político. Esses dois conceitos referem-se, respectivamente, às condições sistêmicas sob as quais ocorre o exercício de poder partindo da interação entre interesses e a capacidade governativa em sentido amplo. Os dois também se referem à dimensão participativa e plural da sociedade (DINIZ, 1998, p. 42)

2.1. Governança e participação social

Ao analisar a governança, um de seus elementos essenciais é apresentado: a participação dos cidadãos nas decisões de interesse comum. A participação é,

nesse caso, abordada como um ponto forte da democracia, com seus mecanismos e suas diferentes facetas.

As investigações científicas, principalmente da ciência política, esclarecem que o cenário de difusão da capacidade decisória não se trata de uma perda de controle por parte do Estado e sim uma mudança de sua forma (MAYNTZ, 2005, p. 89). A literatura sobre gestão pública vem crescentemente enfatizando o tema da governança, salientando novas tendências, particularmente a necessidade de mobilizar todo o conhecimento disponível na sociedade em benefício da melhoria da *performance* administrativa e da democratização dos processos decisórios locais (FREY, 2007, p.138).

Mayntz (2005, p. 89) aponta que, em meados dos anos 80, a discussão teórica sobre governança esteve dominada por termos como descentralização, cooperação e rede. Isso surgiu como reflexo do espírito que permeava a época, contrário à qualquer manifestação de autoridade hierárquica. A ideia de governança como uma nova maneira de pensar sobre as capacidades estatais e as relações entre o Estado e a sociedade (PETERS; PIERRE, 2005, p. 37) passou a remeter à reflexão de sua relação com a participação social.

No Brasil, o marco legal desse processo é a Constituição de 1988,

[...] que impulsionou e formalizou um processo de descentralização, que legitimou os governos locais como formuladores e executores de políticas públicas, de participação cidadã em todos os níveis de governo, além de criar condições institucionais e políticas para uma atuação governamental mais democrática (MARTINS; MARTINS; LAGE, 2012, p. 226).

Na década de 90, soma-se à discussão, em suas diversas dimensões, a participação, termo que vem sendo amparado e institucionalizado na América Latina dentro dos marcos das democracias representativas (JACOBI, 1999, p. 32). Nessa perspectiva, a participação da sociedade se tornou central, subjacente ao próprio esforço de criação de espaços públicos onde o poder do Estado pudesse ser compartilhado com a sociedade a partir de relações políticas (DAGNINO, 2004, p. 142). A política, nesse caso e pela sua própria natureza, é uma conjugação de ações dos indivíduos e grupos humanos para um fim comum. Nesse processo, existem tipos de participação política, como individual e coletiva; eventual e organizada; e a participação eleitoral.

É importante considerar que, para além de intencionalidades, o processo de conscientização necessário para uma participação ativa perpassa a construção de uma cultura política que permita uma avaliação não apenas do bom senso (DALLARI, 1984),.

No caso brasileiro, em contraponto ao que ocorreu no regime militar, quando foram inibidos os espaços de expressão e de negociação de interesses e conflitos existentes, a governança abre importantes perspectivas para governar de modo descentralizado, transparente e compartilhado entre Estado, empresas e sociedade civil, para a solução de problemas coletivos (MARTINS; CKAGNAZAROFF; LAGE, 2012, p. 222). A participação surge e se sedimenta como a ideia decorrente dos desejos dos cidadãos de fazerem parte não só do período de eleição, mas também da tomada de decisão e na construção de uma nova sociedade denomina-se democracia participativa (BORDENAVE, 1995, p. 23).

As principais forças envolvidas nesse processo compartilham um projeto democratizante e participativo (DAGNINO, 2004, p. 141). A luta pela conquista de espaços para aumentar a participação social passou, sem dúvida, a ser um dos aspectos mais desafiadores para a análise sobre os alcances da democracia no que se refere às relações entre o nível local de governo e a cidadania (JACOBI, 1999, p. 32).

A nova dimensão da cidadania inclui, de um lado, o posicionamento de cidadãos como sujeitos sociais ativos e, de outro, para a sociedade como um todo, um aprendizado de convivência com esses cidadãos emergentes que recusam permanecer nos lugares que lhes foram definidos social e culturalmente (JACOBI, 1999, p. 35). Entre os espaços implementados durante esse período para manifestação da cidadania, destacam-se os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, instituídos por lei, e os Orçamentos Participativos (DAGNINO, 2004, p. 142).

A participação da sociedade civil nas instâncias decisórias, defendida pelas forças que sustentam o projeto participativo democratizante como um mecanismo de aprofundamento democrático e de redução da exclusão, tende a se alinhar com um conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo que influenciam a ação política dos diferentes sujeitos envolvidos (DAGNINO, 2004, p. 144).

Nesse sentido, a participação, como movimento democrático, não está a serviço de fortalecer o poder e sim, para fazer-lhe críticas, como uma forma de aumentar os níveis de organização da população e sua contribuição essencial para o fortalecimento da democracia (BRICEÑO-LEÓN, 1998, p. 145). Assim, o desenho e estruturas

institucionais que reconheçam direitos e promovam o envolvimento e a co-responsabilização fortalecem as propostas participativas e práticas comunicativas (JACOBI, 1999, p. 39).

Nessa perspectiva, a governança baseada em redes de atores pode ser vista como uma possibilidade de restaurar a legitimidade do sistema político pela criação de novos canais de participação e parcerias, contribuindo para novas formas democráticas de interação público-privada (FREY, 2007, p.139). A discussão introduz outros dois conceitos de democracia: a democracia representativa e a participativa. Nessa perspectiva, a democracia representativa é caracterizada pela participação indireta da população nos processos decisórios, conferindo a seus representantes eleitos o poder de decisão (PEREIRA, 2007, p. 34). Na democracia participativa, por sua vez, é imprescindível a conexão entre os indivíduos e as instituições, de modo que as iniciativas sociais e políticas que envolvam os cidadãos estejam em harmonia com os tipos de instituições existentes. Proveniente desta relação, um dos maiores obstáculos à democracia, é a dificuldade de conexão entre os indivíduos e as instituições, que, por muitas vezes, não acompanham as mudanças de posturas ou interesses (PEREIRA, 2007, p. 37).

Essas diferentes concepções de democracia têm colocado a participação como elemento central de análises não só sobre estudos de ciências sociais, mas também sobre gestão e administração pública, tendo o desempenho uma variável central na avaliação das experiências participativas. Neste sentido, deve-se enfatizar as condições de governabilidade e a garantia do funcionamento independente da influência das forças de mercado (FREY, 2004, p.119).

Por um lado, encontra-se os governos, que podem dividir o poder apenas como ilusão de governo participativo e, por outro, os cidadãos que almejam deixar sua própria autoria nas decisões, num processo de autoafirmação de sujeitos políticos efetivamente preocupados com a resolução de problemas coletivos. Essa relação, muitas vezes no que concerne à partilha de poder, torna-se inviável devido aos seus objetivos (PEREIRA, 2007, p.37).

No caso brasileiro, a presença da sociedade civil nas tomadas de decisão foi acentuada nos últimos governos, que legalizaram diversas formas de inserção destas nas políticas públicas. No entanto, à medida que se dá este envolvimento, surge o problema do surgimento de novas formas de representação ligadas a ela (AVRITZER, 2007, p. 443).

Mesmo que o entendimento de governança interativa seja orientada pela lógica de governo, há que se reconhecer a importância da criação de novas estruturas interativas. Como espaços de diálogos a fim de amenizar conflitos e reivindicações sociais aliados a uma busca de legitimidade e adesão a propostas, evidenciando melhores resultados. Sob esta perspectiva, pode-se dizer que a governança ultrapassa a concepção de democracia participativa, uma vez que admite uma diversidade de medidas e iniciativas governamentais pautadas nas demandas das comunidades com o foco de estimular práticas associativas (FREY, 2004, p. 123).

Visto de outra forma, o grau de acessibilidade ao Estado pode ser determinado pelos interesses compreendidos em sua agenda governamental de um determinado período. Observa-se nesse processo os interesses que compõem a formulação de políticas públicas que poderão privilegiar interesses públicos, “pela impossibilidade de fragmentar-se no atendimento a inúmeros interesses privados” (LOBATO, 2006, p. 306).

Diante dos elementos discutidos, observa-se que a política pública, a fim de alcançar melhores resultados, incentiva e aglutina atores em torno de um projeto comum por meio de modos democráticos de participação. Na presença de posicionamentos controversos sobre a participação, onde se apresenta contraposições entre a ideia de gerência técnica e política, que apenas analisa aspectos administrativos e financeiros. Surgem as tensões entre sociedade, mercado e governo e questões sobre os espaços serem realmente uma partilha de poder ou apenas de influência do Estado.

2.2. Sistemas de governança e conselhos gestores de políticas públicas

As relações entre o Estado e a Sociedade podem ser reconfiguradas por meio dos conselhos, que, como canais institucionalizados de participação, constituem uma modalidade de controle público e uma co-responsabilização quanto ao planejamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas (MARTINS; CKAGNAZAROFF; LAGE, 2012, p. 227). Os conselhos, para os fins da pesquisa que se propõe no presente estudo, representam o ponto de contato em sistemas de governança que procuram constituir espaços públicos de interação entre governo e sociedade civil organizada.

No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), de 1990, estabelecem que em cada unidade da federação e em cada um dos municípios deverão ser constituídos Conselhos de Direitos “com a principal função de controlar, normatizar e definir a política pública para a criança e adolescente” (SILVA, 2009, p. 79).

Sob uma perspectiva ideal, os conselhos contribuem para aproximar o governo dos cidadãos. A finalidade disso seria formar alianças e trazer conflitos de interesse para esferas públicas de decisão para permitir maior grau de acerto no processo de tomada de decisões; promover diagnósticos baseados na realidade, agilizar alternativas de ação na resolução de problemas; fomentar a transparência administrativa e pressionar as diversas áreas do governo em direção a ações mais integradas (CARNEIRO, 2006, p.164). Com esses conselhos, a população se projeta a níveis cada vez mais elevados quanto à sua participação decisória, aproximando-se dos que planejam e executam as políticas públicas (BORDENAVE, 1995, p 34).

Como uma das principais experiências da democracia participativa, os conselhos gestores de políticas públicas estão presentes na maioria dos municípios brasileiros, articulados desde o nível federal, abordando uma série de temas como a saúde, educação, cultura, dentre outros (TATAGIBA, 2004, p. 209). Na atualidade é evidenciado que, para sua efetivação e melhor desempenho, alguns requisitos seriam fundamentais aos conselhos, como a autonomia financeira e administrativa, a atuação transparente e de integração social, um voluntariado político capacitado e garantia de legitimidade das representações da sociedade civil (MARTINS; CKAGNAZAROFF; LAGE, 2012, p. 224).

De acordo com Calderón (2000, p. 165) a existência de representantes com condições de intervir efetivamente na definição de prioridades orçamentárias e na fiscalização afastaria dos contextos políticos a imagem populista do administrador regional, como resultado do poder destinado à população, principalmente no que se refere a definir prioridades regionais. Dessa forma, “um conselho passa a ser um espaço de mediação entre as prioridades da gestão e as necessidades da população” (SOUZA, 2007, p. 48).

Os Conselhos de Direitos são órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis (municipal, estadual e nacional), compostos paritariamente por representantes governamentais e de organizações da sociedade civil. Na condição de deliberativos, suas decisões possuem força normativa, o que confere vinculação de

suas decisões à vontade do Executivo, de acordo com o âmbito do conselho (prefeito, governador ou presidente). Também cabe ao conselho o registro das entidades da sociedade civil atuantes na área, os programas e projetos tanto governamentais ou não governamentais referentes a criança e adolescente, e à gestão do Fundo da Infância (FIA), do qual se reúnem recursos financeiros de várias fontes para que sejam aplicados nas áreas consideradas prioritárias pelos respectivos conselhos (NASTARI, 2006, p.68).

No contexto da redefinição do papel de cada um dos entes federados, ocorrido a partir do pacto federativo definido na Constituição de 1988, destaca-se a inovação apresentada pela criação dos Conselhos de Direitos Sociais (assistência, saúde, educação, justiça etc.), principalmente no que se refere ao espaço de participação política e a municipalização (Artigo 88, inciso I) como uma das diretrizes da política de atendimento (RIZZINI et al, 2012, p. 37).

Como iniciativa para orientar a consolidação dos conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, a resolução 106 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) estabelece parâmetros para a criação e funcionamentos dos conselhos: a legalidade, que vincula a criação a uma lei específica pertinente à área de sua competência; a participação, que estabelece a escolha dos representantes da sociedade civil por meio do voto; publicidade, ou seja, tornar público todos os atos e normas estabelecidas para que tenham validade e autonomia, que define sua vinculação apenas administrativamente, sem subordinação hierárquica a nenhum dos três poderes, sendo suas deliberações vontade expressa do Estado (RIZZINI et al, 2012, p. 38).

3. Políticas públicas

Na presente subseção, por meio das perspectivas teóricas de políticas públicas e de arranjos de governança – múltiplas expressões da política infantojuvenil no Brasil são apresentadas para, a partir disso, compreender como especialmente se estruturam e se relacionam os diferentes setores e atores envolvidos na política de direitos humanos de crianças e adolescentes.

3.1. Políticas públicas com enfoque nos Direitos Humanos

A expressão “direitos humanos” é uma forma abreviada de mencionar os direitos fundamentais da pessoa humana, cuja existência, sem esses direitos, assim como o gozo pleno de sua vida, tornam-se impossíveis. Neste sentido, ao conjunto de condições e possibilidades que cada pessoa apresenta a partir de características naturais, e como resultado da organização social, surgem os direitos humanos (DAL-LARI, 1998, p. 7).

O século XX foi marcado pela defesa e implementação de políticas públicas universais fundamentadas no reconhecimento dos direitos do cidadão e obrigações que vinculam indivíduos ao Estado, assim como o pagamento de impostos, o respeito às leis e o pleno exercício de direitos políticos, civis e sociais (SANTOS, 2010, p. 4). Entendidas como respostas a demandas específicas da sociedade e como ferramentas para a construção da cidadania, as políticas públicas se tornaram elementos fundamentais para concretização de uma sociedade que respeite e que faça valer as premissas dos Direitos Humanos.

Os Direitos Humanos da maneira como os conhecemos atualmente⁴ se constituíram a partir da apresentação da Declaração dos Direitos Humanos no dia 10 de dezembro de 1948. No período de pós-guerra mundial, com a implantação das Nações Unidas e o estabelecimento de seus mecanismos de seguimento, esses Direitos, se inseriram definitivamente na agenda política de cada Estado que os ratifica⁵. Como ápice de um processo histórico que se desenvolveu ao longo de vinte ou cinco séculos, por meio da frase de abertura foi formalmente reconhecido que “todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos”. Garantiu-se, com isso, a ideia da igualdade como fator essencial entre os homens, mulheres e crianças (COMPARATO, 2001, p. 32).

Como marco histórico, a Declaração Universal dos Direitos Humanos introduziu no debate mundial um pensamento de enfoque de direitos humanos regulado pela universalidade e indivisibilidade. A universalização dos direitos humanos representa o nível de consciência ética compartilhada entre os Estados-membros, na possibilidade de criação de um sistema internacional de proteção, garantindo parâmetros protetivos mínimos. Os direitos civis e políticos — como a liberdade de expressão, o direito de ir

⁴ Referência aos Direitos Humanos apregoados em outras épocas da civilização, quando havia categorias e caracterizações distintas para esta condição, como por exemplo na Grécia antiga, onde os direitos eram somente para homens livres.

⁵ Que neste momento passam a ser chamados Estados-parte ou Estados-membros.

e vir e o direito à vida; e os direitos econômicos e sociais — frequentemente se apoiam nas ações do Estado, como a educação, a saúde, a cultura e a habitação (BAPTISTA, 2012 p. 181).

Considerados como um fenômeno social e passível de ser analisado por diversos campos do conhecimento (filosófico, jurídico, econômico etc.), os direitos humanos propõem a universalização e a multiplicação de mudanças sociais e o nascimento de outros direitos (BOBBIO, 2004, p. 83). Em referência geral aos direitos do homem, deve-se levar em consideração a relação da teoria com a prática. Segundo Bobbio (2004 p. 82), “teoria e prática percorrem duas estradas diversas e a velocidade muito desiguais”, ou seja, até o momento muito se falou, mas pouco foi efetivado. Na busca de aproximação entre teoria e prática soma-se o direcionamento que se observa a partir do final da segunda grande guerra: a universalização e multiplicação (BOBBIO, 2004, p. 82).

Especificamente o enfoque de direitos humanos tem como contribuição a atribuição de maior legitimidade política e social às políticas públicas por se basear em valores universais, como a liberdade, igualdade e dignidade humana (ROSSI; MORO, 2014, p. 18). Nesse campo, a concepção, execução e controle de políticas públicas pressupõe uma série de princípios comuns para a implementação dos direitos fundamentais — como os civis, políticos, econômicos, sociais e culturais —, que são denominados transversais e suas características são: universalidade, igualdade e não discriminação, acesso a mecanismos de garantia de direitos, acesso e produção de informações e participação social (ROSSI; MORO, 2014, p. 25).

O enfoque de direitos define os problemas de desenvolvimento como direitos não adquiridos, submetendo as pessoas, a comunidade e a população ao centro da análise e às propostas de políticas públicas. O Estado, por ser portador de obrigações em matéria de direitos humanos, se constitui no ator principal na garantia destes direitos. A perspectiva dos direitos promove que grupos marginalizados ou excluídos sejam identificados e que as políticas públicas formuladas corrijam as desigualdades sociais para garantir a sua universalidade. Os parâmetros dos direitos humanos contribuem na orientação dos conteúdos das políticas públicas e dos resultados esperados, bem como estabelecem critérios mínimos a se considerar, tanto na priorização dos alinhamentos da política pública como no seguimento da implementação e medição dos impactos (ROSSI; MORO, 2014, p. 26).

Em consonância com o que atualmente expressa o termo cidadania, seja pelo local de nascimento ou pela sua descendência influenciados pelas leis de cada Estado, essa associação significa que todo indivíduo terá todos seus direitos assegurados por aquele Estado. A lei prevê também a participação obrigatória de representantes da comunidade em órgãos de consulta e decisão sobre os direitos da criança e do adolescente, assim como nas áreas de educação e saúde. Dessa forma, é possível afirmar que a participação se configura no exercício de cidadania e se torna fundamental para a democratização da sociedade (DALLARI, 1998, p.15).

Associada à ideia de sociedades livres e democráticas, a “cidadania é o canal de intermediação entre Estado e sociedade que promove políticas sociais como efetivação dos direitos sociais” (LOBATO, 2006, p. 309). Ao compor um padrão de relacionamento entre Estado e sociedade, a cidadania define um e outro, e contribui na preservação e autonomia de ambos, em um aspecto individual e coletivo. Desta forma, quanto mais solidária for a sociedade, mais ampla será a cidadania e, portanto, menor possibilidade terá o Estado de ser excludente ou exercer poder de força (LOBATO, 2006, p. 309-210).

Alguns anos após a Declaração dos Direitos Humanos, um processo histórico que abrangeu os anos entre 1979, definido pelas Nações Unidas como ano internacional da criança, e 1989, com a aprovação da Convenção dos Direitos da Criança, surgiu a necessidade de observar regras e condições especiais aos indivíduos compreendidos entre as idades de 0 a 18 anos: as crianças e os adolescentes. Durante muitos anos o olhar da sociedade para condição da criança e do adolescente tinha se voltado para a variação da condição social em que se encontravam, ora na situação de pobreza ou vulnerabilidade. A condição universal de direitos humanos somente se apresentou no ensejo da convenção.

Com esse enfoque, a Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente da Organização das Nações Unidas introduziu o conceito de sujeitos de direitos, abrangendo as crianças e adolescentes. Esta condição garante a eles o direito à cidadania e à participação na democracia. Com isso, houve contraposição ao termo “menor”, até então utilizado para designá-los e que expressava uma ideia de seres imaturos, imperfeitos, carentes e que necessitavam de repreensão (ROSEMBERG; MARIANO, 2010).

A convenção também definiu quatro princípios gerais, cuja interpretação pode ser transversal a todo o documento: sobrevivência e desenvolvimento (art.6); não discriminação (art. 2) e participação (art.12). Esses princípios pautam o pensamento de grupo, organização e produção de propostas de ações para que direitos sejam garantidos no âmbito educacional, legislativo e jurídico; e, em destaque, o superior interesse da criança (art. 3). O direito da criança define o aspecto de prioridade absoluta que esse sujeito de direitos deve ter na agenda política do Estado e de suas decisões, incluindo o investimento público para a implementação de políticas públicas (UNICEF, 2004).

Para além do registro da perspectiva de Direitos em um projeto político de transformação social, ainda é necessário desenvolver e consolidar uma cultura, uma institucionalidade e uma governança pública consonante a esses direitos (ROSSI; MORO, 2014, p. 18).

Considerando as políticas públicas como resultantes da elaboração e deliberação de conselhos de direitos ou gestores de políticas públicas, surgem questões interessantes que instigam a pensar no papel que tais políticas podem ter para responder a questões da sociedade e dos direitos humanos, na medida em que afetam diretamente a qualidade de vida e a proposta de uma vida digna. Nesse ponto, entre os vários problemas do Brasil, apesar dos avanços apresentados, cabe ressaltar uma certa incapacidade histórica de incorporar, em todas as bases sociais, os princípios intrínsecos dos direitos humanos no modelo federativo-republicano, tais como: liberdade, justiça, igualdade, dentre outros.

Como resultado de um processo histórico nasce, a Constituição Federal brasileira de 1988 no processo de redemocratização pelo qual o país passava na década de 80. Nesse processo houve envolvimento de movimentos sociais e debates políticos, o que garantiu direitos sociais e civis fundamentais. Dentre tais direitos foi institucionalizado o de participação popular, que é essencial à proposição da existência dos conselhos (CEATS/FIA, 2012).

Como canais institucionalizados de participação, os conselhos deliberativos sobre a política pública dos direitos da criança e do adolescente foram constituídos de forma paritária. A paridade garante a sua composição em número igual de representantes dos ministérios e secretarias públicas e de representantes da sociedade civil, sejam movimentos sociais ou organizações não governamentais. Existem conselhos em todas as esferas do país, como por exemplo o Conselho Nacional dos Direitos da

Criança e do Adolescente (Conanda) e, nesta mesma lógica, os Conselhos Estaduais e Municipais.

Em 2006 o Conanda aprovou a resolução nº 113, que dispôs sobre os parâmetros do chamado “Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente” (SGD). No art. 1º a resolução afirma que esse sistema se constitui por meio da articulação e integração das políticas públicas governamentais e da sociedade civil na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis federal, estadual e municipal.

3.2. Política pública dos direitos das crianças e dos adolescentes no Brasil

O princípio da universalização define que os direitos humanos devem ser reconhecidos a todos os indivíduos só pelo fato de serem pessoas, sem considerar a nacionalidade, características pessoais como sexo, gênero, etnia, raça, socioeconômica ou qualquer outra condição. A universalidade remete ao conceito de igualdade, entendida como a condição humana de direitos iguais. Assim, a lei deve outorgar proteção de maneira igual a todos que se encontram em condições iguais e promover a distinção razoável para os que a ela recorram para defender seus direitos. A igualdade é um dos principais marcos nacional e internacional, e tem uma enorme influência nas ações estatais e na orientação das políticas governamentais. Nos países da América Latina, a igualdade tende a se tornar um ideal e um ideário que deve reger as ações do Estado para os contextos sociais, culturais, econômicos e políticos, até então marcados por desigualdades estruturais originadas em processos históricos e modelos de desenvolvimento focados na economia de mercado (ROSSI; MORO, 2014, p. 29).

No processo de se pensar direitos humanos e sociais, a concepção da criança nem sempre foi a mais propícia para elas. Na história do Brasil, desde o início da colonização, a sociedade foi marcada pela primazia do poder adulto sobre as crianças. São os diferentes discursos produzidos pelo universo adulto que enquadram a criança, que determinam os espaços que ela deveria frequentar, bem como os princípios de seu crescimento e educação (PIMENTEL; ARAÚJO, 2007, p.188).

Durante a ditadura militar brasileira, a Doutrina da Segurança Nacional dominou as políticas para a criança e adolescente, tendo a Doutrinada Situação Irregular

como orientação em consonância ao Código de Menores (1979). Nessas bases normativas, era implícito que a população infanto-juvenil precisava ser controlada e separada da sociedade, principalmente no que diz respeito à infância pobre, ao menor perigoso. Era uma posição fundamentada na tutela e no arbítrio do adulto sobre a criança e adolescente (SILVA, 2009, p. 22).

Após a Convenção dos Direitos da Criança, da ONU, em 1989, foi inaugurada a Doutrina de Proteção Integral. A doutrina surge como uma experiência de sistematização que abrange diversas áreas do conhecimento, como o Direito, a Ciência Política, a Antropologia, a Sociologia, a Psicologia entre outros, e se relaciona com as teorias científicas e paradigmas éticos e políticos dos direitos humanos. Essa doutrina surge como produto de construção multidisciplinar, contrapondo o modelo disciplinar prevalente no Brasil, que pode ser considerado como um dos fatores geradores de dificuldades para a efetivação intersetorial (NOGUEIRA NETO, 2009, p. 11).

O Quadro 2 resume e compara diferenças entre o Código de Menores (Doutrina da Situação Irregular e o Estatuto da Criança e do Adolescente (Doutrina da Proteção Integral):

Quadro 2 – Diferenças entre Código de Menores e Estatuto da Criança e do Adolescente

Doutrina da Situação Irregular	Doutrina da Proteção Integral
<p>Código de menores e PNBEM:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Aplicável apenas aos menores em situação irregular: carentes, abandonados, inadaptados e infratores. ✓ Trata apenas da proteção (carentes e abandonados) e da vigilância (inadaptados e infratores). ✓ Usa o sistema de administração da justiça para fazer o controle social da pobreza. ✓ O menor é visto como objeto de intervenção jurídico-social do Estado. ✓ É centralizador e autoritário. ✓ Foi elaborado no mundo jurídico, sem audiência da sociedade. ✓ Segrega e discrimina os menores em situação irregular. ✓ Não distingue os casos sociais (pobreza) daqueles com implicação de natureza jurídica (delito). 	<p>Estatuto da criança e do adolescente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Aplicável a todas as crianças e adolescentes, sem exceção. ✓ Trata da proteção integral, isto é, da sobrevivência, do desenvolvimento e da integridade de todas as crianças e adolescentes. ✓ Usa o sistema de justiça para o controle social do delito e cria mecanismos de exigibilidade para os direitos individuais e coletivos da população infanto-juvenil. ✓ A criança e o adolescente são vistos como sujeitos de direitos exigíveis com base na lei. ✓ É descentralizador e aberto à participação da cidadania através de conselhos deliberativos e paritários. ✓ Elaborado de forma tripartite: movimentos sociais, mundo jurídico e políticas públicas. ✓ Resgata direitos, responsabiliza e integra adolescentes em conflito com a lei. ✓ Estabelece uma clara distinção entre os casos sociais e aqueles com implicações de natureza jurídica, destinando os primeiros aos Conselhos Tutelares e os últimos somente à Justiça da Infância e da Juventude.

Fonte: Silva, 2009, p. 21-22.

A partir da ideia de direitos humanos a tradução do princípio da igualdade perante a lei deve se referir à universalização do acesso às políticas públicas para todas as crianças e adolescentes. Nesta concepção legal, não há qualquer distinção entre os segmentos crianças e adolescentes, seja pela sua origem socioeconômica, idade, estrutura familiar, dentre outros. Devido à sua condição peculiar de desenvolvimento, é aplicável nesse caso o princípio da diferenciação. Assim, são elegíveis os direitos básicos e os necessários para o atendimento de suas condições peculiares, ou características próprias, não inferiores (SILVA, 2009, p. 20). Nessa linha, o ECA normatizou a política de atendimento à criança e ao adolescente, cuja maior característica é a integração nas esferas de poder, descrito em seu art. 86, descentralizando a formulação e a execução de ações para o município, a fim de promover uma maior participação da população, seja por meio dos conselhos de direitos ou dos mecanismos definidos pelo mesmo (RIZZINI *et al*, 2012, p. 37).

Não obstante os avanços ocorridos nas últimas décadas, as políticas públicas destinadas à população de 0 a 18 anos no Brasil ainda refletem uma concepção adultocêntrica⁶. Nessa perspectiva as crianças e adolescentes são entendidos como indivíduos que não têm idade e nem maturidade como adultos; logo, não têm capacidade adequada para a integração social. Isso reafirma uma relação estabelecida historicamente, do adulto homem como o centro do poder da família, e as crianças suas posses (SILVA, 2009, p. 13).

A amplitude e complexidade dessa política pode ser ilustrada com o caso de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes, que não deveria se restringir à responsabilização penal dos abusadores, mas, também, garantir o acesso ao atendimento médico e psicológico do violado (a) em serviços ou programas especializados no Sistema Único de Saúde (SUS) e de Assistência Social (Suas), bem como a reinserção na escola nos casos de evasão e/ou abandono (NOGUEIRA NETO, 2011, p. 48).

Como indicativo de avanço em direção à universalização, a política pública brasileira destinada à população de 0 a 18 anos, demonstra, em termos de *design*, preocupações com a intersectorialidade, como demonstrado na Figura 1.

⁶ Conceito utilizado no sentido da cultura familiar associada a uma cultura adultocêntrica, ou seja, os adultos, a partir dos sentidos que constroem, de sua historicidade e materialidade condicionantes de sua existência, bem como das possibilidades de oferta de políticas públicas para as crianças e famílias, decidem o que é melhor para seus pequenos (ALBUQUERQUE, 2012, p. 12).

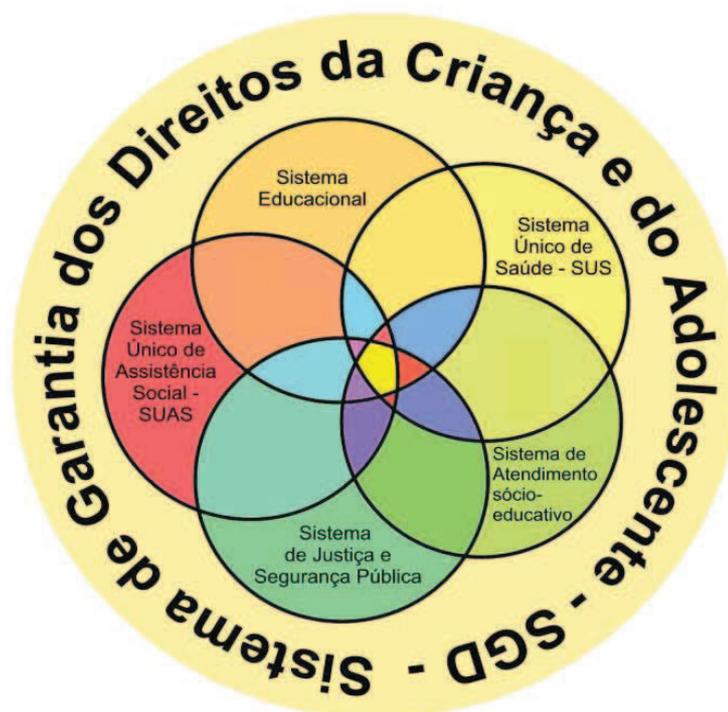


Figura 1 – Sistema de Garantia dos Direitos interface com outros sistemas
 Fonte: Fundação Abrinq, 2012⁷.

O avanço para além do desenho, a política de garantia e promoção de direitos de crianças e adolescentes depende de sua implementação ser efetivada por meio de determinados espaços governamentais e não governamentais. São necessários, para tal, mecanismos de acompanhamento, avaliação e monitoramento específicos. Um desses mecanismos diz respeito ao controle social, muitas vezes realizado pela sociedade civil, por meio de seus fóruns e comitês e, também, por meio dos conselhos, Ministério Público, Parlamento, Tribunais de Contas entre outros (NOGUEIRA NETO, 2011, p. 58-59).

Para a efetivação do controle social, alguns fatores são sugeridos: a) promoção de espaços de escuta e discussão da sociedade civil, a fim de que se pautem politicamente as questões; b) mapeamento e diagnóstico permanente das situações, como subsídio das instâncias decisórias; e c) construção preliminar e propositiva de matrizes e parâmetros, como indicadores para o monitoramento e avaliação. Outros fatores que contribuem para esta implementação são os registros de entidades sociais e dos

⁷ Disponível em: <http://www3.fundabrinq.org.br/dotnetnuke/noticias/ano/2012/maio/sistema-de-garantia-de-direitos-no-municipio.aspx>

programas governamentais e não governamentais realizado pelos conselhos, além da estruturação do orçamento crianças, método que possibilitaria o acompanhamento da execução orçamentária destes programas e serviços (NOGUEIRA NETO, 2011, p. 58-59).

Ao Brasil, como signatário no âmbito das Nações Unidas, são colocados como desafio responder aos compromissos internacionais. Isso demanda a ampliação do foco da “proteção especial” (política municipal) para uma política de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes. Para isso, deve ser enfatizando caráter transversal da política, superando os planos governamentais com duração temporal circunscrita a, no máximo, uma gestão. Os esforços devem ser voltados em favor de um planejamento de médio prazo, ou seja, de uma política de governo para uma política de Estado. Nesse processo, possui papel fundamental o fortalecimento dos conselhos de direitos, como fomentadores da formulação de planos para as respectivas unidades federadas de sua abrangência.

Um bom referencial para avançar para institucionalização da política da criança e do adolescente no Brasil estaria no que ocorre na gestão urbana e em seus marcos regulatórios, em especial a obrigatoriedade da elaboração dos planos diretores estabelecidos pelo Estatuto das Cidades. Com base nesse referencial, a política de Direitos Humanos da Criança e do Adolescente deveria passar a ter caráter obrigatório, mas com construção de Diretrizes e Planos pautados na necessidade coordenação intergovernamental e em multiníveis entre os entes federativos, a fim de produzir um planejamento e uma gestão integrada, articulada e compartilhada de seus entes no território.

O estágio atual da política pública em questão, não desmerecendo os avanços ocorridos até o presente, pode ser avaliado com base no aparecimento de novos atores e os movimentos sociais com iniciativas mais vinculadas à ausência e/ou omissão do Estado do que como movimentos espontâneos preocupados com o aperfeiçoamento da ação estatal. O fortalecimento dessa participação tem ocorrido principalmente pela ausência, impossibilidade de acesso ou descrença nos canais instituídos de representação política, do que propriamente da dimensão das parcelas sociais tocadas pelo mesmo tema ou problema (LOBATO, 2006, p. 300).

Avançar para uma situação de ação efetiva da sociedade e do Estado para uma política pública mais sintonizada com necessidades atuais e proativa e menos reativa a um estado de precariedade ainda vigente, demanda uma adequada compreensão

dos processos políticos relacionados com a formulação das políticas públicas e às decisões que devem ocorrer em ambiente de atuação de governos democráticos. Para isso, são necessárias, em especial, a compreensão do processo de governabilidade democrática e a função da administração pública na sociedade, além do entendimento claro do entorno político, econômico, social, legal e tecnológico das organizações públicas (RABELL, 2000, p. 10). Sinais de avanço nessa direção podem ser identificados nas últimas décadas na medida em que se redefine o sentido de “público” da administração pública, com a ampliação de suas fronteiras para além do Estado, incluindo organizações não governamentais, entidades do setor privado e instituições voltadas à inclusão dos cidadãos no processo de formulação, implementação e controle de políticas públicas (FARAH, 2011, p. 820).

Essa nova concepção de administração pública poderia surgir como resposta à fragmentação institucional que se expressa na multiplicação das autarquias, fundações e empresas públicas encarregadas da execução das “políticas” econômicas, educacionais, tributárias, industriais, tecnológicas, de saúde etc.. É um quadro em que cada um desses aparatos administrativos se volta a um aspecto específico da política pública do Estado brasileiro, com pouca ou quase nenhuma articulação recíproca (AUGUSTO, 1989, p. 106).

Agir nesse sentido poderia aproximar as práticas atuais ao que define a Convenção dos Direitos da Criança firmada pelo Estado brasileiro, vinculando a responsabilidade do Governo Federal em relação a estados e municípios. Assim, em conjunto, os três âmbitos da federação brasileira ampliariam as possibilidades de geração respostas mais consistentes em relação aos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes exigidos pela comunidade internacional, representada pelo Comitê dos Direitos da Criança da ONU⁸. Nesse sentido, esforços deveriam ser envidados principalmente para eliminar uma brecha evidente, que se apresenta pela ausência de uma coordenação nacional para a implementação da convenção em todo o território nacional. Isso somente poderia ser realizado por iniciativa do ente federal (SILVA, 2009, p. 79).

⁸ Instância internacional vinculada à Organização das Nações Unidas (ONU), que realiza o monitoramento da implementação da Convenção dos Direitos da Criança nos Estados/Países signatários.

3.3. Política pública de crianças e dos adolescentes e a cidade

A evidência das difíceis condições de vida urbana no mundo abrange a ilegalidade, a pouca participação em tomadas de decisão, a falta de segurança de posse de bens e de proteção legal. Os processos de exclusão são frequentemente reforçados com base no gênero, etnia, raça e deficiência física (UNICEF, 2012, p. 3).

A trajetória dos Direitos Humanos no Brasil é marcada por um embate dialético entre os movimentos sociais e a ação de governos populistas e autoritários, que preservou privilégios das elites, visando principalmente a manutenção do poder, mesmo lançando mão de métodos violentos de repressão. Como resultado, a submissão a condições desumanas de sobrevivência da grande maioria da população tendeu a ser submetida e, assim, sua cidadania foi historicamente negada (RIZZINI *et al*, 2012, p. 34).

Nessa linha, o cenário atual das cidades brasileiras é resultado de um processo histórico que passou por um regime de regime de forte repressão no final dos anos 70, que sucumbiu na medida em que apareceram e cresceram novos movimentos sociais (sindicatos, movimento pela infância e adolescência). O panorama que motivou as mudanças foi descortinado pela visibilidade das grandes dificuldades da população e a incapacidade do Estado em oferecer respostas universais e suficientes para a crescente urbanização do país. O empobrecimento da sociedade e a fragilização do modelo repressivo foram, portanto, os estopins do processo de indignação da população brasileira (NASTARI, 2006, p. 67). Nesse processo, como produto do aumento da população urbana nas últimas décadas, houve o agravamento do desemprego estrutural, da fome, da violência, da falta de acesso a bens e serviços, das condições de segurança, e acesso à justiça e do exercício da cidadania (LOPES, 2010, p. 24). Nesse cenário, por exemplo, em 2009, a proporção de crianças e adolescentes de 0 a 17 anos em situação de pobreza, no conjunto das áreas urbanas do Brasil, era de mais de um terço (34,06%) (RIZZINI *et al*, 2012, p.15).

Nas grandes cidades do Brasil, um dos fatores marcantes do final do século passado e início do presente foi o aumento da população que vive nas ruas. Esse fenômeno impulsionou novas práticas de atendimento à criança e ao adolescente que vivem em tal condição. No decorrer dos anos 80, por exemplo, isso se transformou em marco de luta pelos Direitos, com o intuito de transformar a visão e tratamento que o Estado dispensava ao sujeito de direitos de 0 a 17 anos, proporcionando muitos

debates internos no país (NASTARI, 2006, p. 67). Mais recentemente, diante de um modelo de desenvolvimento econômico no qual historicamente as desigualdades se evidenciam, começaram a ganhar espaços nas discussões políticas a a distribuição de riqueza e renda nas mãos de pouquíssimas famílias e, por consequência, começaram a ser envidados esforços para enfrentar os desafios do país com concentrações urbanas (SILVA, 2009, p. 16).

Nessa linha, a Diretriz 2 da Política dos Direitos da Criança e do Adolescente indica a universalização do acesso aos serviços que garantam o gozo dos direitos humanos de crianças, adolescentes e suas famílias de forma plena. Além disso, indica também ações que propiciem a superação das desigualdades e a afirmação da diversidade, promovendo, com isso, a equidade e inclusão social. Essa diretriz se apresenta como importante referencial para aqueles que pensam e planejam as cidades; logo, admite que uma interface importante para o alcance desta diretriz poderia ser a ideia de gestão urbana. Entretanto, para isso, é de capital importância que essa ideia passe a considerar crianças e adolescentes como indivíduos habitantes da cidade. Como habitantes, devem ser considerados como agentes com garantia de inclusão em processos participativos, que considerem suas opiniões e formas de expressão (CONANDA, 2012, p. 13).

Mesmo naqueles casos em que há consciência da importância da inserção da criança e do adolescente como sujeitos centrais de políticas públicas urbana, a expansão das cidades ultrapassa os níveis estimados e muitos casos a capacidade das autoridades de promover a infraestrutura e os serviços necessários para garantir a saúde e o bem-estar dessa população. Com isso, uma parcela significativa do crescimento urbano ocorre nas áreas mais precárias e carentes de planejamento, o que contribui para a falta de acesso à efetivação dos direitos de crianças e de suas famílias que vivem nas áreas urbanas mais empobrecidas (UNICEF, 2012, p. 3).

Assim, no mundo da vida a desigualdade tende a prevalecer, apesar dos novos arcabouços legais. A desigualdade se explicita principalmente no âmbito da infraestrutura urbana, a exemplo dos problemas de transporte público e moradia, da violência evidenciada pelo constante aumento da taxa de homicídios, da ocupação irregular de beira de córregos e de áreas de mananciais. Esse conjunto de problemas forma o retrato do abandono de uma grande parcela da população que dispõe apenas de recursos precários (MARICATO, 2011, p.10).

Às crianças e adolescentes empobrecidos presentes neste contexto, além do direito à vida e à integridade física, também tende a ser negado o direito à cidade. Sem uma ação planejada da sociedade, a esperança de melhorias efetivas das condições de vida — como urbanização, saúde, educação e programas sociais —, infelizmente esperanças passam a ser depositadas em face a grandes eventos, como a Copa do Mundo de futebol ou mesmo o Carnaval (RIZZINI *et al*, 2012, p. 24). Diferente disso, na perspectiva de representações de integração à cidade e de direitos entre sujeitos que se veem privados do acesso aos serviços, deveria ser configurado o papel social das democracias (IVO, 2004, p. 57). Com isso concretizado, as políticas sociais seriam impositivas, principalmente no que se refere às regras que se impõem aos excluídos para que participem dos jogos de sociabilidade (LOPES, 2010, p. 48).

Nesse contexto, a ideia prevalente seria a de que a política infanto-juvenil passaria, de maneira transversal (multidisciplinar e intersetorial), todas as políticas públicas: as de infraestrutura, como a agricultura, indústria, transporte etc.; as institucionais, que englobam a Segurança Pública, Defesa do Estado e Direitos Humanos; e as econômicas e sociais, respectivamente, Fiscal, Cambial etc., e Educação, Saúde, Assistência Social, entre outras áreas. Assim, tal política deveria antever a condição de prioridade absoluta desta população — o que determinaria sua natureza de política estratégica — e não estritamente operacional de atendimento direto. O caráter estratégico asseguraria que sejam desenvolvidas ações de proteção de direitos quando ameaçados ou violados, facilitando e qualificando o acesso à justiça para esse segmento. Desta forma, ações afirmativas seriam desenvolvidas com incidência sobre todas as políticas públicas, sem limites de abrangência (NOGUEIRA NETO, 2011, p. 55).

Nessa linha, como o princípio orientador dos esforços por todas as crianças que vivem em áreas urbanas, a equidade aponta alguns elementos que impactam na garantia dos direitos humanos desta população, como a segurança pública, que, no caso específico das meninas, limita a liberdade de exercer seus direitos em situação de igualdade, sem o risco assédio ou de violências sexuais nos espaços físicos. Isso faz com que tenham que passar por áreas inseguras até a escola, trabalho ou brincar. As cidades contam cada vez menos com espaços adequados para as brincadeiras e o convívio das crianças. A habitação e a infraestrutura, como citados em outros momentos, também são evidências da precariedade a que são submetidas estas famí-

lias, principalmente as que vivem em áreas urbanas densamente povoadas, sem proteção à contaminação por doenças transmissíveis e crônicas, assim como a lesões e acidentes. Esses ambientes fragilizam a interação social e necessitam uma atenção maior dos serviços públicos. A inclusão de diversas culturas estimula as trocas sociais, permitindo uma maior experiência de diversidade, como ocorre com a população migrante (UNICEF, 2012, p. 75).

Como agente legitimado para conduzir ações de defesa no Brasil, cabe ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente a definição de prioridades de enfrentamento dos problemas mais urgentes; a busca por subsidiar as políticas, tornando-as mais efetivas por meio da promoção de estudos e pesquisas; a aprovação e a execução do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) locais; registrar as organizações da sociedade civil sediadas em sua base territorial que atendam a crianças, adolescentes e suas famílias, tanto os executados pelos órgãos governamentais como da sociedade civil; e regulamentar, organizar e coordenar o processo de escolha dos conselheiros tutelares (RIZZINI *et al*, 2012, p. 40).

3.4.O Sistema de Garantia de Direitos e Plano Decenal

Em contraponto à lógica da caridade e assistencialismo impregnado nas políticas públicas destinadas à infância e à adolescência desde séculos passados, o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGD) nasce com a proposta de refletir e incidir sobre questões de diálogo entre as instâncias de poder e seus diversos atores (GUIMARÃES, 2013, p. 61). Esse sistema é parte da regulamentação dos princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), tendo como princípio o compartilhamento de atividades e atribuições entre o Estado, a família e a sociedade, no intuito de garantir sua exequibilidade.

O ECA denota a valorização dos diversos segmentos sociais, dos atores envolvidos e a interface entre os setores público e privado, em uma articulação muitas vezes denominada rede intersetorial de atenção integral à criança e ao adolescente. Compõem o SGD: o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Secretaria da Justiça e órgãos de defesa, tais como os centros de defesa, Defensoria Pública, Conselhos Tutelares, Conselhos de Direitos, programas e unidades socioeducativos e de proteção especial, Secretaria de Segurança Pública (GUIMARÃES, 2013, p. 36).

A política para a infância e adolescência apresenta uma maior socialização entre as responsabilidades. Um exemplo disso são as iniciativas com as cidades na primeira infância: antes promovidas pela família, pelo terceiro setor ou, ainda, por instituições privadas, hoje tornam-se incumbências do Estado (PETER; PIERRE, 2005, p. 47).

As ações do SGDCA estão pautadas em três eixos estratégicos: a promoção, a defesa e o controle social. O eixo da promoção propõe a elaboração e efetivação de políticas públicas que garantam os direitos fundamentais de crianças e adolescentes, como educação, saúde, assistência social, cultura, lazer, trabalho, moradia etc. Nesse eixo também se contempla a perspectiva da intersetorialidade na elaboração de uma política de atendimento para aqueles cujos direitos já se encontram ameaçados e/ou violados. O eixo da defesa caracteriza-se basicamente pela garantia do acesso à justiça por meio de instâncias públicas e de mecanismos jurídicos de proteção legal, visando atender crianças e jovens cujos direitos se encontram ameaçados ou já foram violados. Por fim, o eixo do controle relaciona-se ao acompanhamento, avaliação e monitoramento dos mecanismos de promoção e defesa de direitos (CEATS/FIA, 2012). O SGDCA e seus eixos e componentes são demonstrados na Figura 2:

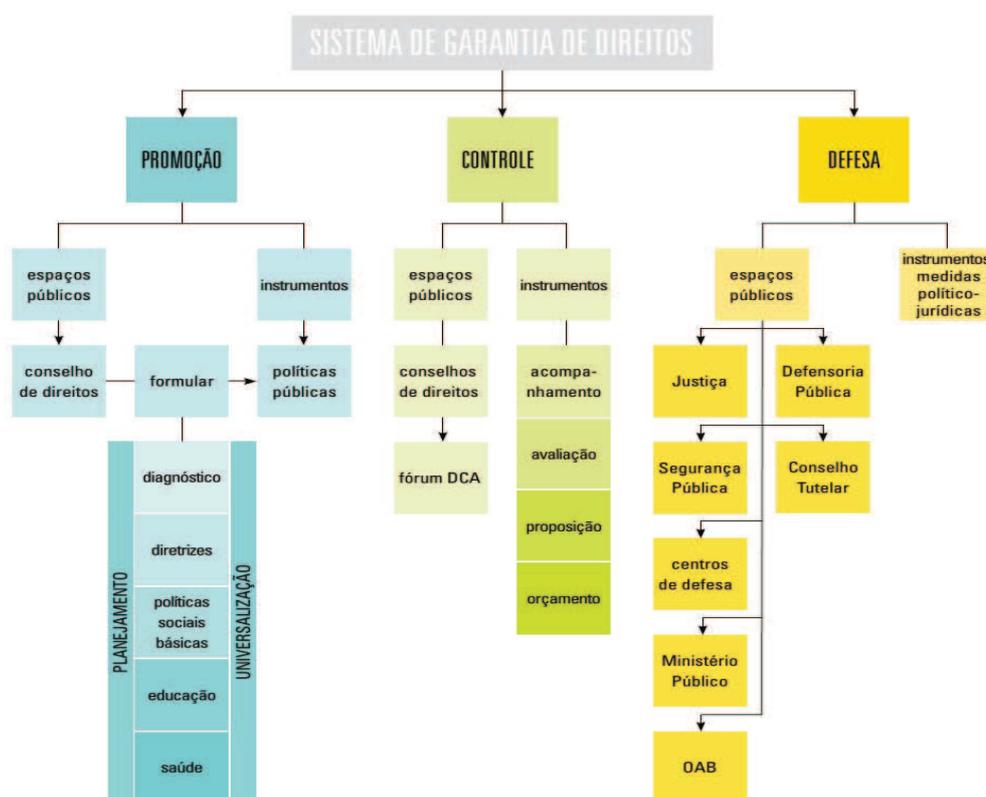


Figura 2 – Sistema de Garantia de Direitos, eixos e componentes
Fonte: Rede Marista de solidariedade, 2012, p. 51.

Em uma dimensão mais ampla, o SGDCA desenvolveria políticas públicas que envolvessem iniciativas (programas, projetos e serviços) variados em favor da criança e do adolescente: educação, saúde, assistência social, trabalho, cultura, segurança pública, planejamento e orçamento (NOGUEIRA NETO, 2011, p. 54).

Segundo a descrição do SGDCA, a garantia de direitos é responsabilidade de diferentes instituições que atuam de acordo com suas competências: as instituições legislativas, nos diferentes níveis governamentais; as ligadas ao sistema de justiça, como a promotoria, o judiciário, defensoria pública e o conselho tutelar; e aquelas responsáveis pela política e pelo atendimento direto (organizações governamentais e não governamentais) nas áreas de educação, saúde, trabalho, esportes etc. Somando-se a essas instituições, encontra-se também aquelas que possuem a possibilidade de disseminar os direitos, ampliando o alcance da sociedade sobre o conhecimento e a discussão sobre os mesmos, tais como a mídia, e as unidades de ensino (BAPTISTA, 2012, p. 187).

O principal orientador da construção do SDGDCA é a transversalidade. O relacionamento dos seus diferentes aspectos é o principal fator para alcançar sua maior eficiência e integralidade, ou seja, como um sistema, a organização das ações governamentais e as da sociedade civil precisam ser concebidas e articuladas como uma “totalidade complexa”, somada a uma conjunção sociopolítica, um sistema que agrega e interliga conjuntos de sistemas espacial e setorialmente diferenciados (BAPTISTA, 2012, p. 188).

Devido à sua complexidade e à incompletude do escopo das instituições para o enfrentamento das violações a garantia de direitos somente será efetivada requisitando as intervenções concorrentes de diferentes setores, de diversas instâncias da sociedade e do poder do Estado. O sucesso das intervenções depende da dinâmica instituída com uma lógica intersetorial e intermunicipal. Uma organização que compõe um todo estruturado e, por vezes estável, assim, configurando um sistema que se desdobra em subsistemas, cada qual com suas especificidades. A articulação dessa rede baseia-se na clareza dos profissionais que dela participam e no atingimento dos objetivos de maneira conjunta (BAPTISTA, 2012, p. 188).

3.5. Análise de Políticas Públicas

Como abordado anteriormente, as interferências na elaboração da política pública por diferentes grupos podem ser tratadas a partir de diferentes matrizes teóricas. Essas diferenças se tornam visíveis não só em referenciais teóricos adotados, como também nas particularidades das formações sociais nas quais predominam.

Segundo Lobato (2006, p. 290), as matrizes teóricas que abordam o processo de formulação de políticas públicas são essencialmente três, que podem ser apresentadas por bloco de acordo com a sua concepção da relação entre Estado e sociedade. Uma destas linhas, baseada na experiência americana, é chamada de pluralista, que defende que o jogo de forças realizado por distintos grupos de interesse em que busca o aumento de ganhos e redução de custos. Para os teóricos do pluralismo, a garantia de uma sociedade livre provém do equilíbrio destas forças opostas no que diz respeito às políticas públicas, bem como no mercado econômico.

O corporativismo seria a outra vertente surgida fundamentalmente da crítica ao pluralismo. O corporativismo reconhece o conflito como intrínseco às relações políticas, proveniente de um novo contrato entre Estado e sociedade. Pode-se dizer que o corporativismo é inerente ao capitalismo como forma de intermediação de interesses, visando sua manutenção de forma tranquila e democrática em uma perspectiva de resolução de conflitos. Por meio da normatização de grupos, sindicatos, corporações, partidos, foi construída a corresponsabilidade pela elaboração da política, oportunizando a junção de demandas difusas e a concordância de uma visão intersetorial das mesmas. Desta forma, as organizações cerceiam as possíveis politizações dos conflitos, contribuindo para um melhor arranjo (LOBATO, 2006, p. 294).

Há ainda o clientelismo, coexistente com o corporativismo em períodos burocráticos-autoritários. Com base em canais de relacionamento entre a sociedade e Estado fortemente, sob a lógica do clientelismo os atores visam principalmente a troca de favores. Esse processo de formação de política pública tem se constituído em elemento essencial na construção histórica do Brasil, que se caracteriza pela ausência de sistemas partidários fortes e a fraca organização de grupos pluralistas de interesse (LOBATO, 2006, p. 299).

Ao ser analisado, o processo de formulação de políticas públicas deve então retratar as condições específicas de uma dada formação social, o que implica diretamente nas representações de interesses que se manifestam por meio de diversos atores sociais (LOBATO, 2006, p. 302). De acordo com Subirats *et al* (2008, p. 35),

toda política pública aponta para a resolução de problemas reconhecidos e pertencentes a agenda governamental. Desta forma, representa as respostas do sistema político-administrativo a uma situação da realidade social considerada inaceitável. Nesse sentido, não existe uma resposta institucional linear, mecânica e que somente seja o resultado da importância destinada a ela ou da pressão que gera um problema coletivo (SUBIRATS *et al*, 2008, p. 37).

Permeando essas abordagens, há a ideia de que o processo político transcorre em fases (formulação, decisão e implementação) baseadas na perspectiva de que o encarregado de decidir analisa primeiramente o problema e suas alternativas e, depois, toma a decisão racional sobre que opção deveria escolher (KLIJN, 2005, p. 214). Assentes nesses pressupostos, apesar de o Estado desempenhar o controle das atividades em processo na sociedade brasileira, as diferentes políticas continuam fragmentadas. O fator “público” se mostra como o único elemento explícito de união, pois ocorrem a partir do aparelho estatal (AUGUSTO, 1989, p. 106).

A ideia de política pode incluir tanto as propostas de política pública com emergência em amplas articulações da sociedade como aquelas que se concretizam a partir da ideia de que governo se constitui na ferramenta por meio da qual as políticas públicas se concretizam (MUJICA, 2010, p. 11).

Como meio de instrumentalização para ação, as fases para a elaboração de políticas públicas têm início com o estudo e se apresentam na agenda das decisões do governo. Depois se estuda como as pessoas propõem as ações, como procedem aos legisladores, como os funcionários implementam as decisões e, finalmente, como se avaliam as políticas (LINDBLÖM, 1991, p. 11). Assim, para além dos contextos internos das organizações, na análise de políticas públicas é importante considerar as variáveis que emergem dos ambientes estratégicos externos, como os atores interligados ao processo, em uma dinâmica de cooperação (PROCOPIUCK, 2013, p. 215-217).

Um aspecto central na análise de políticas públicas está em se considerar o seu ciclo de acordo com as seguintes etapas: atividades relativas ao ciclo de vida; elementos de novas intervenções de políticas ou programas em curso e como parte da prestação de contas; e responsabilidades do Estado, também conhecido como *accountability* (FARIA, 2005, P. 97-98).

A formulação de políticas públicas abrange todo o processo de gerar um conjunto de escolhas de políticas aceitáveis para a resolução de problemas. Todos os

envolvidos na formulação de políticas públicas, em qualquer etapa do processo de criação, dependem da natureza do sistema político geral, bem como das características concretas da política pública em questão (WU *et al*, 2014, p. 52). Alianças estratégicas são estabelecidas entre os gestores públicos e os diversos atores não estatais, podendo ser evidenciadas por consultas regulares, a fim de aprimorar eficiência na definição da agenda. Estas consultas reforçam a legitimidade e facilitam a articulação e agregação de queixas públicas (WU *et al*, 2014, p. 46).

Uma outra etapa importante diz respeito ao monitoramento das políticas públicas. Nessa etapa a avaliação deve compreender: a enumeração das metas e objetivos gerais do programa, a identificação de indicadores mensuráveis desses objetivos, a coleta de dados sobre os indicadores. Além disso, devem abranger tanto pessoas ou coisas afetadas pelo programa como os de um grupo de controle equivalente não afetado. Asseguradas essas bases avaliativa, a análise deve se pautar em dados sobre o que se fez e dos controles introduzidos em vista das metas e objetivos iniciais do programa (SUBIRATIS, 1995, p. 7).

Do ponto de vista analítico é possível ainda distinguir quatro etapas nas políticas públicas: origem, formulação, gestão/implementação e avaliação. A articulação entre a política e as políticas públicas pode ser melhorada em cada uma dessas etapas, o que se caracteriza como da modernização do sistema político (LAHERA, 2004, p. 10). Sobre a fase da formulação, pode-se observar três subfases: inicialmente, com a definição de informações relevantes; seguido por incremento de valores e princípios a fim de orientar as ações; e, finalmente, com a transformação do conhecimento empírico e normativo em ações públicas (VIANA, 1996, p. 13). A relevância da análise de políticas públicas se estende para além de ampliar o conhecimento sobre planos, programas e projetos desenvolvidos e implementados pelas políticas sociais (FREY, 2000, 2014).

Um elemento importante na formulação de políticas públicas é a agenda governamental, influenciada pelos atores governamentais e não governamentais. O primeiro grupo seria caracterizado pela presença do alto *staff* da administração, ou seja, pelo governante e seus nomeados, funcionários públicos e parlamentares (VIANA, 1996, p. 8). Independentemente da vinculação dos atores responsáveis pela formulação de políticas públicas, deveriam privilegiar aspectos, para além dos monetários do desenvolvimento, abrindo espaços crescentes para tratar com centralidade questões como

pobreza de renda, sustentabilidade ambiental, equidade, efetividade do Estado e capacidade de gestão e direitos civis, econômicos, políticos, culturais (SANTOS, 2001, p. 7).

Além disso, é importante considerar que a avaliação pode servir não só como um meio para medir ou apreciar o desempenho dos instrumentos das políticas, mas também para fomentar o consenso entre os diferentes atores interessados (SUBIRATIS, 1995, p. 8). A efetividade de uma política pública implica no grau de conhecimento sobre seu objeto, direcionando a ação do governo em articulação com os demais atores (DA SILVA, 2012, p. 64-65).

Na perspectiva da efetividade, é possível observar na prática que políticas públicas ineficazes, porém populares, permeiam os interesses dos formuladores de políticas em detrimento de políticas necessárias, mas consideradas impopulares. Nesse sentido, o objetivo de uma política futura pode ser obscurecido por diferentes órgãos governamentais nos seus diferentes níveis, em virtude de agendas incompatíveis (WU *et al*, 2014, p. 14-15).

Em meio a diferentes possibilidades teóricas e prática, as políticas públicas implementadas são resultados de um conjunto de fatores: a forma de execução de atividades, clareza com que metas e objetivos são fixados, uma comunicação consistente, inter-relação de aspectos técnicos e informações, condições políticas, econômicas e sociais e com um forte impacto, as características dos gestores implementadores (SANTOS, 2010, p. 7).

3.6. Redes de políticas públicas

A concepção e elaboração de políticas públicas não só tomam lugar em cenários onde há muitos atores e em ambientes de elevada ambiguidade quanto a preferências, a informações e estratégias adotadas, bem como quanto às redes interorganizacionais em que esses processos ocorrem (KLIJN, 2005, p. 217).

As redes são uma forma generalizada de coordenação social e gestão de parcerias Interorganizacionais tão importante quanto a gestão do setor privado. Assim, podem ser consideradas uma alternativa que sobre passa os limites dos setores públicos, privados e voluntários. A falta de legitimidade, a complexidade dos processos da política pública e a complexidade das múltiplas instituições limitam a capacidade de controle do governo, tornando-o apenas um dos muitos atores que influem no rumo

dos acontecimentos de um sistema social. Esta dinâmica entre os diversos atores proporciona uma maior autonomia, o que gera também autorresponsabilidade – essa retirada do governo –, propõe uma impressão de desregulamentação, ou menor regulação, mas conduz a uma maior autonomia e auto governança das instituições sociais, caracterizando uma forma ampliada de governo (RHODES, 2005, p.107).

As redes de políticas públicas podem ser definidas como padrões relativamente estáveis de relações sociais entre atores interdependentes, que se encontram em torno dos problemas e programas das políticas, ou seja, formam o contexto do qual se desenvolvem os processos políticos. Como perspectiva teórica, o enfoque das redes de políticas públicas se constrói sobre conceitos teóricos das ciências políticas que usavam conceitos de outras ciências sociais, principalmente a teoria interorganizacional e a literatura sobre os conceitos de subsistema e comunidades políticas (KLIJN, 2005, p. 213).

Uma intersecção de diversas políticas públicas torna-se fundamental quando se refere à ligação entre política e gestão no contexto das sociedades contemporâneas (SANTOS, 2010, p. 3). Apesar da complexidade relacional em que se inserem e dos intrincados problemas que buscam resolver, oportunidades futuras podem florescer das políticas públicas, mas dependem de fortes motivações dos interessados e podem mobilizar-se em favor de sua manutenção ou expansão (PROCOPIUCK, 2013, p. 169).

Como conceito que vai além dos aspectos meramente ferramentais dos processos de construção de políticas públicas, as redes políticas podem aumentar ou reduzir a eficiência e a legitimidade dos processos de construção política (BÖRZEL, 2008, p. 218). Nessas redes são envolvidos, por exemplo, distintos órgãos burocráticos, em diferentes esferas de governo (nacional, estadual ou municipal), na concepção e implementação de uma política pública. Cada uma dessas esferas tem seus próprios interesses, aspirações e tradições. A implementação é um esforço caro, um processo longo, que inclui vários anos, e o financiamento continuado de programas e projetos geralmente não é garantido, ou seja, exige negociações contínuas entre os diversos lados políticos e administrativos do Estado (WU *et al.*, 2014, p. 100).

Em consonância com a noção de governança, o enfoque das redes de políticas públicas enfatiza a natureza altamente interativa dos processos políticos, enquanto que, ao mesmo tempo, destaca o contexto institucional em que estes processos terminam. Os contextos institucionais se caracterizam pelas relações relevantes

entre organizações que estão sustentadas por fluxos de recursos para o desenvolvimento destas organizações (KLIJN, 2005, p. 2005).

A fim de abordar conceitualmente as relações e ações emergentes de atores que compõem estruturas que configuram redes em torno de temas determinados às políticas públicas, pode-se avançar a partir da perspectiva de governança em redes (PROCOPIUCK, 2013, p.178). Para Rhodes (2005), todos os atores de uma área política concreta se necessitam mutuamente, cada qual com seus conhecimentos relevantes ou outro recurso. O principal é que nenhum terá todo o conhecimento ou todos os recursos para fazer a política pública funcionar. Em um Estado caracterizado por seus múltiplos centros, a função do governo é permitir as interações políticas, mediar os acordos para solucionar os problemas e distribuir serviços entre todos os atores. Nessa perspectiva, a governança em rede pode ser vista como um termo mais amplo do que governo, como uma combinação entre o governo, sociedade civil, setores privados e voluntários referente aos serviços prestados, utilizando o nome de rede para descrever estes atores interdependentes envolvidos nos serviços prestados (RHODES, 2005, p. 106).

As redes de políticas públicas são relevantes na análise de políticas públicas, principalmente em processos de tensão e coalizão na vida político-administrativa. Nessa configuração, os arranjos dessas redes normalmente são provenientes de ligações de solidariedade em busca da sobreposição de outras redes concorrentes (FREY, 2000, p. 222). Com efeito, analisar os processos políticos a partir da perspectiva das redes implica que o analista se concentre nos padrões das relações entre atores, suas interdependências e a maneira na qual estes padrões e correlações influenciam no processo político (KLIJN, 2005, p. 235).

A formação de redes e o impacto dos padrões peculiares de comportamento político, como o clientelismo, o populismo e o patrimonialismo nas políticas públicas são elementos que devem ser levados em conta na análise das políticas públicas, juntamente com a tendência à fragmentação e setorização do processo político (FREY, 2000, p. 249). No interior das redes de políticas públicas, as atuações das instituições são diversas, organizadas de acordos com lógicas e princípios próprios. Em comum, nota-se que possuem os mesmos interesses que determinam sua convergência de ações dentro da esfera sociopolítica (PROCOPIUCK, 2013, p.179).

A análise de redes de políticas públicas envolvendo o esquema das relações entre seus envolvidos permite aclarar a estrutura e determinar a posição de cada um

dentro de tal rede. Para isso é necessário a conjunção de regras formais e informais para a formação de um arranjo de governança que permita uma coordenação global na procura de propósitos coletivos (PROCOPIUCK, 2013, p.177 e 179).

Entender o contexto institucional é importante, pois, a partir da perspectiva da rede de políticas públicas, os acordos organizacionais são necessários para a interação de coordenações complexas entre os diversos atores implicados nos processos de políticas públicas. Sem estes acordos, será muito difícil entrelaçar os diferentes pontos de vista e interações (KLIJN, 2005, p. 238).

A fragilidade na formação de amplas redes compostas por atores de diferentes segmentos da sociedade para produção de políticas, pode ser sentida no aumento de decisões tomadas com total liberdade, com poucos mecanismos de consulta ou de transparência. Provenientes de um círculo pequeno intimamente ligado à burocracia governamental, essas esferas encontram-se fora do alcance político e público (DINIZ, 1998, p. 34). Com isso, alguns problemas que as políticas públicas pretendem responder ficam condicionados a uma visão mais instrumental, e, assim, mais restrita (LAHERA, 2004, p. 10).

As redes de governança, nas quais as comunidades, associações e empresas privadas desempenham papéis cada vez mais decisivos, provocam não apenas os governos e sua maneira de governar, mas também os estudos sobre as políticas públicas em razão de o processo de governança ser multifacetado, permeado por fatores que resultam das interações cada vez mais dinâmicas entre elementos institucionais, processuais e os conteúdos das políticas (FREY, 2000, p. 252).

Para além dos desafios que o tema da análise e avaliação de políticas públicas nos propõem e a fim de refletir melhor sobre os fatores envolvidos neste estudo é importante por em foco o papel dos conselhos setoriais ou temáticos. Esses conselhos formam e ocupam espaços de elaboração e representação em sua atribuição de discutir as políticas públicas, desde os critérios para avaliar a efetividade das medidas adotadas em função de problemas que têm a intenção de responder ao elaborar e implantar uma política específica, até abordar a intersetorialidade referente a políticas com enfoque nos direitos humanos, aplicadas à população infanto-juvenil do município, estado ou país.

As relações abordadas nesta análise são importantes principalmente por possibilitar a captação da lógica das interações na política para a infância e adolescência no Brasil, visto que a estrutura do Sistema de Garantia de Direitos – que determina o

envolvimento de diferentes atores para um mesmo fim, suas estruturas e fluxos – influência direta ou indiretamente na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas destinadas a esta população específica e seus complexos processos e espaços participativos.

4. Governança Multinível e Políticas Públicas

A partir da contextualização acerca das noções de governança e políticas públicas, cumpre perpassar as transformações que a governança sofreu e a perspectiva que se pretende abordar. A governança vem, pois, se estabelecendo como marco de análise para várias pesquisas. Algumas delas destacam as divergências que caracterizam a utilização de “sobrenomes”, assim como conceitos de cidadania e de democracia⁹. Nesse aspecto, abordamos a seguir a governança multinível e suas relações com a política pública.

Atualmente, a governança indica uma nova maneira de governar, diferente do modelo de controle hierárquico, um modo mais cooperativo em que os atores estatais e não estatais participam em redes mistas público-privadas; como alternativa vem sendo estudada internacionalmente, como o modelo europeu de políticas e relações (MAYNTZ, 2005, p. 83). A governança ganhou importância devido às mudanças na sociedade, e que a nova governança é uma estratégia de unir o Estado contemporâneo com a sociedade contemporânea. Assim, o pensamento atual sobre a governança apresenta diferenças entre as conceituações prévias de Estado e da relação Estado-Sociedade (PETER; PIERRE, 2005, p. 38).

Num primeiro momento, como sinal de mudanças para uma nova forma de governar, a descentralização e a delegação transferiram papéis críticos das políticas públicas para os gestores públicos em níveis mais baixos de governo. A seguir, a manifestação de práticas governamentais colaborativas ou de redes providas de processos participativos e consultivos em muitos países, especialmente Europa e América Latina, ampliando a área de influência para os gestores públicos. A autoridade da

⁹ “Democracia é o instrumento político que protege os direitos civis contra a tirania, que afirma os direitos políticos de votar e ser votado, que assegura os direitos sociais contra a exploração, e que afirma os direitos públicos em relação à res pública” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 10).

governança não é apenas de cima para baixo, mas muitas vezes integra processos de baixo para cima (WU *et al*, 2014, p.18).

Com isso, uma noção ampliada de governança tornou-se importante por estar estreitamente relacionada ao fato de as políticas públicas, como um instrumento fundamental para exercício e manutenção do poder político, se desenvolverem em cenários de elevada tensão e densidade política, estabelecidos pela relação entre Estado e sociedade, entre os administradores e os políticos (SANTOS, 2010, p. 4). Nesse contexto, a busca de governabilidade sofre uma considerável variação entre campos políticos. Um exemplo claro é a conformação de cenários político por uma categoria específica de indivíduos ou famílias, que exigem um enfoque político diferente dos cenários em que predominam grandes organizações. Desta forma, a perspectiva de formulação e implementação de políticas de cima para baixo pode incluir processos de conformação seletiva com medidas políticas de baixo para cima, determinadas por grupos destinatários, condicionados pela estrutura de um ambiente regulatório (MAYNTZ, 2005, p. 86).

Alcançar os objetivos das políticas públicas nesses ambientes relacionais complexos depende de uma intrincada rede de agentes sociais, que inclui organizações públicas ou privadas, além das intervenções de várias jurisdições de autoridades organizacionais (federal, estatal e municipal), diversas agências ou setores do mesmo nível de governo e o setor privado, gerando desta forma grandes problemas de coordenação interorganizacional (RABELL, 2000, p. 4).

Muitas vezes, a definição de governança ocorre pela sua estrutura. Ela pode se apresentar como auto governança, co-governança ou governança hierárquica, que corresponde a “sistemas intermediários de maior ou menor grau de verticalização em sua estrutura” (FREY, 2004, p.122-123). Sistemas de governança necessitam de um ator central e dominante, mesmo garantindo um certo grau de igualdade entre os integrantes, outorgando um certo grau de autonomia na esfera das maneiras de se organizar as interações sociais (FREY, 2004, p.123).

A governança exige estruturas que tenham condições de fortalecer e legitimar a interação entre os diferentes atores envolvidos, e que tenham condições de compreender as conexões horizontal (aspectos situados em um mesmo âmbito federativo) e vertical (aspectos que envolvam todas as esferas federais – nacional, estadual e local), preservando as características de prestação de serviços de natureza pública

(PROCOPIUCK, 2013, p. 181). Desde o âmbito interno do aparato administrativo estatal, os administradores públicos, cumprindo um conjunto de obrigações que não somente as ordens hierárquicas ou profissionais, perfazem um universo complexo das organizações públicas. Essas múltiplas obrigações podem admitir soluções que não sejam boas nem para os próprios funcionários e, menos ainda, para os dirigentes. A responsabilidade é necessariamente um tema complexo no cenário das organizações devido à sua dependência em relação à causalidade e à vontade, aspectos difíceis de determinar ou identificar (O'TOOLE, 1997, p. 251). Nessa linha, a exemplo do que ocorreu na União Europeia, a teoria multinível tem inspirado muitos países que possuem relação entre instituições locais, regionais, nacionais e transnacionais (PETER; PIERRE, 2005, p. 37).

As elações horizontais e verticais envolvendo atores públicos, do mercado e da sociedade civil organizadas envolvidos em determinada política pública podem ser visualizadas esquematicamente na Figura 3.

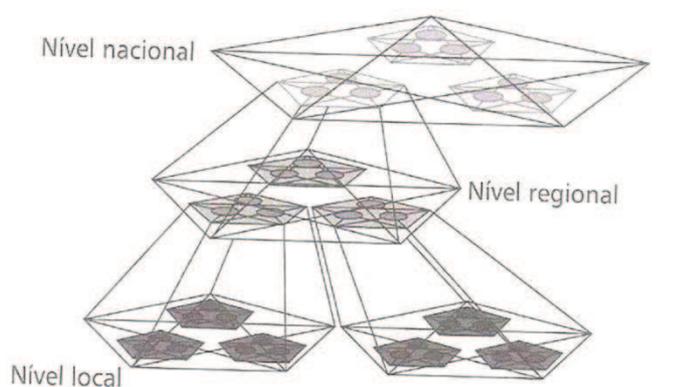


Figura 3 – Estrutura de arranjo de governança multinível
Fonte: Procopiuck, 2013, p. 183.

O governo centralizado não é mais adequado para responder as diversidades. Questões como as condições ecológicas ou outros fatores políticos podem variar de região para região. Dessa forma, os cidadãos e sua participação também podem variar acentuadamente entre as regiões dentro de um mesmo estado, e, se tomar em consideração essa heterogeneidade, o nível ideal de autoridade pode ser menor do que as escalas da ordem. Ou seja, a governança em vários níveis permite decisões que ajustam as escalas de governo a partir da heterogeneidade (HOOGHE; MARKS, 2003, p. 7).

Outra característica importante a se levar em conta são os processos multiníveis e os métodos da análise dos problemas e a fixação de objetivos, metas e avaliação, combinada com um controle comum e as capacidades centrais de definição de parâmetros. Estes acordos tornam-se convenientes se forem assumidos por todos os membros federativos, mesmo que tenham cada qual meios próprios de atingi-los (SCHARPF, 2005, p. 194). Quanto ao desempenho da administração municipal, ainda são comuns as condições restritivas que muitos governos locais sofrem. Como forma de contorná-las, em muitos, casos esses governos são compelidos a abrir espaços para a participação popular com uma forma de manutenção da legitimidade e do acompanhamento das demandas sociais (FREY, 2004, p. 125).

CAPÍTULO II – ABORDAGEM METOLÓGICA

A presente pesquisa procura explicitar e analisar a estrutura da governança multinível da política pública voltada para a população brasileira de 0 a 18 anos, por meio da análise da relação entre a Diretriz 2 da Política Nacional, que trata da universalização do acesso a políticas de qualidade e superação das desigualdades, compreendendo todas as políticas básicas na perspectiva dos Direitos Humanos, e os Planos Decenais desenvolvidos em âmbito Nacional, Estadual e Municipal.

1. Caracterização da pesquisa

De acordo com Silva e Menezes (2005, p. 32), metodologia é a definição de onde e como será realizada a pesquisa. A definição de pesquisa diz respeito a um conjunto de ações propostas para encontrar a solução para um problema, que têm por base procedimentos racionais e sistemáticos. Para isso, procurou-se ajustar a pesquisa à concepção de Yin (2001, p. 32), qual seja, “uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”. Nessa perspectiva é possível aplicar grande parte dos fundamentos de estudo de caso exploratório para delimitar o objeto de estudo, identificar variáveis e obter dados de múltiplas fontes para cruzá-los consistentemente.

A pesquisa se caracteriza como **descritiva** na medida em que se preocupa em descrever: (a) a estrutura dos órgãos elegidos para a construção dos planos, seus

representantes e modelos participativos e os elementos em que se opera a governança multinível nas relações horizontais (entre os entes municipais), verticais (entre os entes nas três esferas federais) e com a sociedade civil; e (b) as ações que estão planejadas e explicitam a relação com a expectativa descrita na diretriz 2 da política nacional dos direitos humanos de crianças e adolescentes. Ela também se caracteriza como **exploratória**, pois tem como objetivo descrever um determinado fenômeno e, como expectativa, gerar conhecimento no que tange à relação entre os planos em seus diferentes âmbitos e a governança multinível em suas características e efetivação da política (MARCONI; LAKATOS, 2009, p. 65-71).

O estudo tem como base abordagem exploratória e em técnicas bibliográficas e documentais, com fontes constituídas por livros, artigos técnico-científicos, trabalhos acadêmicos, documentos institucionais e legislação, dentre outras. Os procedimentos iniciais consolidaram a fundamentação teórica sobre política pública, principalmente a destinada à população infantojuvenil. O exame documental consiste na análise dos planos decenais dos direitos da criança e do adolescente, atas, resoluções e demais documentos relacionados à política dos direitos humanos de crianças e adolescentes, disponibilizados via internet, no site da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, e fisicamente, como no caso do plano municipal de Ruy Barbosa, na Bahia.

Embora desenvolvidos em bases territoriais e momentos distintos, os Planos Decenais selecionados refletem bem as estruturas de governança multinível, demonstrando propostas dos três níveis federais: o plano nacional, o plano do Estado do Paraná e o plano do município de Ruy Barbosa. A escolha desses três casos se deve ao fato de serem os únicos identificados como processos de elaboração concluídos, incluindo etapa de consulta pública, validação em assembleia dos conselhos e publicação no Diário Oficial no período de tempo da pesquisa.

O Plano municipal de Ruy Barbosa foi realizado e divulgado anteriormente à elaboração do Plano Estadual da Bahia, seguindo diretamente as diretrizes e modelo do Plano Nacional. Isso sugere, sob a perspectiva da governança multinível, a autonomia dos entes federados na construção de suas políticas, elemento importante para a análise.

Considerando que, nos estudos tradicionais sobre políticas públicas, principalmente os baseados em métodos quantitativos, observa-se um número reduzido de

variáveis explicativas. Isso ocorre devido às dificuldades técnicas e organizativas, porém, com o propósito de uma pesquisa comparativa, não se pode deixar de atentar para os processos políticos-administrativos, focando seus arranjos institucionais, as atitudes e objetivos dos atores políticos, os instrumentos de ação e as estratégias políticas (Frey 2000, p. 220). Por isso, no que se refere ao tratamento e apresentação dos dados, a opção foi por uma abordagem qualitativa pautada na técnica chamada análise de conteúdo. O itinerário de análise deste estudo se orienta pela obra de Laurence Bardin (2011), referência atual em análise de conteúdo. A análise de conteúdo pode ser considerada um conjunto de técnicas de análise de comunicações (BARDIN, 2011, p. 37), que tem como objetivo ultrapassar as incertezas e enriquecer a leitura dos dados coletados (MOZZATO; GRZYBOVSKI, 2011, p. 734).

A técnica diz respeito à organização por meio de quatro etapas: (a) leitura fluente, que estabelece o primeiro contato com o documento da coleta de dados; (b) a escolha dos documentos e a definição do que será analisado; (c) a formulação das hipóteses ou objetivos; e d) citação dos índices e elaboração dos indicadores ou códigos, correspondentes à análise dos trechos dos documentos (BARDIN, 2011). A operacionalização da análise de conteúdo teve suporte do software ATLAS TI, versão 7.

2. Categorias analíticas com base na *policy analysis*

Com fins de analisar as diversas fases que compõem a construção da política pública infanto-juvenil e seus possíveis desdobramentos em programas e planos, incluindo os atores relacionados a esse processo, houve opção pela abordagem teórico-metodológica da análise de políticas públicas (*policy analysis*). Essa abordagem propicia o estabelecimento de relações a partir das etapas de concepção até as de execução, ou sua previsão, das políticas públicas, objeto deste estudo (PROCOPIUCK 2013, p. 215). Nessa linha, Frey (2000, p. 216) apresenta três categorias analíticas fundamentais para a compreensão de políticas públicas e para a estruturação de um processo de pesquisa: a “**policy**”, a “**politics**” e a “**polity**”. A “**polity**” diz respeito à estrutura estável da política; a “**politics**”, ao jogo ou processo de funcionamento da política; e a “**policy**”, às políticas públicas como produtos.

Neste sentido, “**polity**” refere-se à ordem do sistema político, desenhado pelo sistema jurídico e sua estrutura institucional enquanto sistema político-administrativo.

“Politics” relaciona-se ao processo político, muitas vezes de natureza divergente, no que se refere à imposição de objetivos, conteúdos e as decisões. Seus conteúdos concretos, a configuração de programas e planos e seus problemas técnicos e materiais das decisões políticas ficam a cargo da “policy” (FREY, 2000, p. 216–217). Essas delimitações teóricas dos aspectos da política possibilitam delinear categorias para a pesquisa, porém é importante destacar que essas dimensões, na realidade política, são entrelaçadas, concomitantes e se afetam mutuamente (FREY, 2000, p. 217).

Outras variáveis surgidas dos ambientes estratégicos externos devem ser consideradas além dos contextos internos das organizações para uma análise de políticas públicas, tais como os atores envolvidos no processo, os programas e planos que serão desenvolvidos para responder a demandas coletivas e a dinâmica estabelecida entre todos esses elementos (PROCOPIUCK, 2013, p. 215-217).

3. Estrutura da pesquisa

O estudo foi encaminhado com base na questão de pesquisa, objetivo geral e objetivos específicos. A aproximação da realidade empírica ocorreu com a utilização de variáveis constitutivas, que estabelecem ponte com a fundamentação teórica, e de variáveis operacionais, que permitem a aproximação da realidade empírica. Todos esses elementos são componentes da estrutura metodológica demonstrada no Quadro 3, que segue.

Quadro 3 – Estrutura metodológica da pesquisa

Pergunta de pesquisa: Como estão estruturadas as relações entre a Diretriz 2 da Política Nacional dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente (DPNDCA) e as propostas de Planos Decenais (PD) em âmbito Nacional, Estadual e Municipal?

Objetivo Geral: Analisar como as Diretriz 2 da Política Nacional dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente se relaciona as propostas de Planos Decenais em âmbito Nacional, Estadual e Municipal.

Objetivos específicos	Categorias analíticas	Variáveis constitutivas	Variáveis operacionais
1) Identificar as estruturas de governança para a implementação da PNDCA, suas consonâncias, inconsistência e características para a governança multinível.	1.1) "Polity" – sua estrutura institucional enquanto sistema político-administrativo	1.1.1) estruturas para a governança da PNDCA nos três âmbitos da federação brasileira.	<p>1.1.1.1) quais são e como estão configuradas as estruturas de governança?</p> <p>1.1.1.2) como estão institucionalizadas as estruturas de governança (Constituição, leis, decretos etc.)?</p> <p>1.1.1.3) há uniformidade das estruturas institucionais no âmbito federal, estadual e municipal que permita convergências de esforços na e para a política pública da criança e do adolescente?</p> <p>1.1.1.4) O modelo de governança adotado no Brasil é resultado de iniciativas e esforços de agentes nacionais ou é resultado de influências de agentes internacionais?</p> <p>1.1.1.5) se existem, quais são os mecanismos institucionais que viabilizam as relações verticais entre os três âmbitos da federação brasileira para implementação do PNDCA?</p> <p>1.1.1.6) se existem, quais são os mecanismos institucionais que viabilizam as relações horizontais entre agentes públicos, do terceiro setor e privados para implementação do PNDCA?</p>
		1.1.2) Mecanismos de participação de crianças e adolescentes na elaboração e execução de políticas públicas (conselhos e comissões).	<p>1.1.2.1) se existem, quais são e como são estruturados os mecanismos de participação de crianças e adolescentes na elaboração e execução de políticas públicas?</p> <p>1.1.2.2) quais são os meios institucionais que garantem a efetividade da participação das crianças e adolescentes na elaboração e execução de políticas públicas?</p>
		1.1.3) Mecanismos de monitoramento dos PDs.	<p>1.1.3.1) se existem, quais são os mecanismos de monitoramento dos PDs?</p> <p>1.1.3.2) quais são as instituições que monitoram os PDs?</p>

2) Averiguar como se a relação das Diretrizes 2 e os PDs Nacional, Estadual e Municipal.	2.1) "Policy" – a configuração de programas e planos, seus problemas técnicos e materiais das decisões políticas.	2.1.1) políticas mencionadas e envolvidas nos PDs nos âmbitos nacional, estadual e municipal da federação brasileira. 2.1.2) Desafios na execução do PDs nos três âmbitos da federação brasileira.	1.1.3.3) quais são as variáveis controladas pelos mecanismos de monitoramento dos PDs? Com que frequência são mensuradas? Como os resultados são avaliados e divulgados? 2.1.1.1) quais são as políticas mencionadas e envolvidas nos PDs nos três âmbitos? 2.1.1.2) como são estabelecidas as relações entre políticas, planos e programas? 2.1.1.3) há problemas técnicos e materiais que interferem nas decisões políticas? 2.1.1.4) há alinhamento entre a política nacional, as estaduais e as municipais? 2.1.2.1) quais são os maiores desafios para execução dos PDs? 2.1.2.2) que espécies de elementos facilitadores e obstrutores se impõem na execução dos PDs?
3) Analisar a relação da cidade e o PD municipal no que concerne à operacionalização da Política Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e seus instrumentos de planejamento.	3.1) "Politics" – ao processo político, muitas vezes de natureza divergente, no que se refere à imposição de objetivos, conteúdos e as decisões. Seus conteúdos concretos.	3.1.1) Existência de relação entre o PD municipal e ferramentas de gestão (PPA, Plano Diretor etc.) 3.1.2) Processos participativos.	3.1.1.1) no processo de decisão e aprovação política, são consideradas as relações entre o PD municipal e as ferramentas de planejamento e gestão representadas pelo Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual? 3.1.2.1) se existem, quais são e como são estruturados os processos participativos para definição da política e dos planos? 3.1.2.2) que atores estão legitimados para participar da elaboração e execução política e dos planos? 3.1.2.3) na atualidade, os níveis de participação garantem legitimidade perante a sociedade da elaboração e execução dos PDs? 3.1.2.4) há convergência dos interesses dos atores dos governos federais, estaduais e municipais relativamente à operacionalização da política pública? Quais são os pontos de convergência e de divergência? 3.1.2.5) quais são os reflexos desses pontos em termos de resultados práticos?

Fonte: Elaboração própria, 2015.

3.1. Fases, estratégias e materiais de pesquisa

A pesquisa foi desenvolvida em três fases. Na primeira, contou com desenvolvimento teórico-conceitual. A segunda contemplou a preocupação de levantar uma base documental para analisar os planos decenais nacional, estadual e municipal e as entrevistas com os membros dos conselhos elaboradores da política. Já a terceira consistiu na análise dos dados e conclusão.

3.2. Dados e informações sobre o contexto nacional, estadual e local.

Como fontes iniciais de dados para a pesquisa houve busca de documentação produzida em diferentes âmbitos da federação brasileira. Esse conjunto de documentos utilizados para definir parte do cenário empírico de estruturação e explicitação da política pública estudada consta do Quadro 16 (*vide* Apêndice I). As informações desse quadro contribuíram significativamente para a análise contextualizada dos demais dados obtidos na pesquisa.

3.3. Entrevistas sobre os contextos nacional, estadual e local

O aprofundamento da análise dos dados e complementação da contextualização do estudo ocorreu por meio de entrevistas com atores governamentais e não governamentais envolvidos na elaboração dos planos estudados. A utilização da técnica de entrevista se justifica em função da possibilidade de ampliar as informações levantadas na pesquisa documental. O modelo de questionário foi a opção eleitas dentre os diferentes tipos que existem, seguido de um modelo com tópicos relacionados às variáveis que se pretende investigar, como ilustrado no Quadro 15 (*vide* Apêndice I)

As entrevistas foram realizadas com os atores envolvidos diretamente na elaboração da Política nacional dos direitos humanos de criança e adolescentes e seus planos decenais, nos três âmbitos federativos. Na identificação e contato desses conselheiros cujos mandatos duram dois anos, mas podem ser reconduzidos a novos mandatos seguidos, mediante eleição. Dos 56 conselheiros identificados pelos documentos como parte dos conselhos, 37 foram contatados por *e-mail*, convidados a participar da pesquisa (total de conselheiros titulares, disponíveis no momento da pesquisa). Desse grupo, 7 concordaram em participar e num segundo contato por telefone e se somaram 3 conselheiros.

A maioria dos conselheiros que respondeu o questionário são representantes da sociedade civil. O número baixo apresentado de conselheiros contatados provavelmente ocorreu em virtude da dificuldade de acesso, que já não estavam mais em seus mandatos como sociedade civil ou não faziam mais parte das secretarias, por mudança organizacional ou por mudança de governo.

As questões do questionário foram enviadas por *e-mail* no período de 19 a 21 de outubro de 2015. Uma mensagem de reforço foi encaminhada em 26 de outubro daquele ano. Aos demais conselheiros que necessitaram de contato telefônico, o período foi de 9 a 13 de novembro. Ao final do processo de entrevistas, obteve-se o total de 10 questionários respondidos, dos 37 contatados, representando 27% do total. Finalizado esse processo, tiveram início os trabalhos de análise dos dados. A fim de preservar a identidade das participantes, estes são identificados por números, em quadro 17 (*apêndice*).

CAPÍTULO III – APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Com base na estratégia metodológica adotada e nas fontes de dados identificadas, no presente capítulo são apresentados os resultados da pesquisa. A análise e discussão dos resultados segue a estrutura da pesquisa com seus objetivos e variáveis, compondo as três categorias de análise.

1. Bases institucionais de governança da PNDCA na federação brasileira

As informações que permitem contextualizar a trajetória histórica nacional e as influências de agentes internacionais estão presentes na elaboração da PNDCA podem ser verificadas. Desse conjunto de informações se sobressaem com de vital importância para parametrizar a concepção, elaboração e execução de políticas públicas para crianças e adolescentes, as seguintes bases normativas internacionais: a Declaração dos Direitos da Criança (1959), as Regras Mínimas para a Administração da Justiça de Jovens ou Regras de Beijing (1985), as Diretrizes para Prevenção da Delinquência Juvenil ou Diretrizes de Riad (1990), e a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989).

No caso específico da influência dos documentos internacionais na PNDCA, nota-se que está atrelada aos mecanismos de monitoramento dos Direitos da Criança internacionais, administrados pelas Organizações das Nações Unidas (ONU). Esses compromissos se efetivam no país por meio da assinatura de seus tratados, o que impõe a obrigatoriedade da apresentação de relatórios periódicos sobre a situação desses direitos ao Comitê dos Direitos da Criança¹⁰, com sede em Genebra.

Entre os tratados mais importantes para o Brasil encontra-se a Convenção dos Direitos da Criança (CDC), de 1989, e seus dois protocolos opcionais: um relativo à venda de crianças, prostituição infantil e pornografia infantil (OPSC) e outro sobre o envolvimento de crianças em conflitos armados (OPAC), ambos de 2000.

O Estado brasileiro respondendo ao monitoramento da ONU periodicamente tem que apresentar relatórios sobre a situação dos direitos da população de 0 a 18

¹⁰ O comitê é composto por 18 conselheiros, indicados pelos governantes e sociedade civil dos países de sua origem, e eleitos pelos 197 países que compõem a ONU, respondendo a um mandato de 3 anos. – Disponível em <https://nacoesunidas.org/comite-da-onu-sobre-os-direitos-da-criancas-discute-situacao-das-criancas-brasileiras/>, acessado em 5/01/2015.

anos. No período de 25 anos desde a ratificação, o Brasil apresentou apenas 2 informes. O primeiro foi apresentado em maio de 2004 e o segundo foi apresentado em fevereiro de 2015, por motivo de atraso por parte do Estado na realização e apresentação dos informes, que deveriam responder a ciclos de 4 anos desde o ano da ratificação da convenção em 1990, o que corresponderia a 4 relatórios.

Cada apresentação ao comitê gera uma série de recomendações que o Estado pode acatar e terá o prazo de 04 anos, até o próximo relatório, para sua implementação. O primeiro informe gerou 169 recomendações, entre elas a indicação da elaboração de um plano que congregasse os demais planos existentes. No caso do segundo relatório ainda se aguarda a divulgação das recomendações para um novo ciclo.

A ONU, e seu comitê, por serem órgãos supranacionais, tem uma possibilidade restrita de intervenção e represaria aos países que não cumpre as recomendações estabelecidas.

Outro mecanismo internacional que influenciou e continua a influenciar a PNDCA é representado pelos Objetivos do Milênio, de 2000, conhecidos na atualidade como Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (2015). A origem dessas diretrizes está na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio+20, onde se definiram 17 objetivos¹¹, que visam por meio de ações focadas e coerentes nos países signatários, um mundo sustentável baseado na relação econômica, social e ambiental. Relativamente a essas diretrizes, no estudo documental, principalmente a do Estado do Paraná, foi possível identificar metas correspondentes, como, por exemplo, a atenção materno-infantil, a eliminação da pobreza, acesso a água portátil, e equidade de gênero.

As bases normativas nacionais são representadas pela Constituição Federal (1988); o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), com suas respectivas formas de atendimento à essa população; e as propostas deliberadas pela 8ª Conferência Nacional (2009) e pela 9ª Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (2012).

Ao acompanhar essa trajetória são notados os esforços variados, em termos de legislação para sedimentar a concepção de crianças e adolescentes como sujeitos

¹¹ Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – disponível em <http://www.pnud.org.br/ods.aspx> acessado em 5/01/2015.

de direitos. O arcabouço normativo, composto por normas nacionais e internacionais de cunho impositivo ou apenas indicativo, foi formado por aproximadamente seis décadas, a partir dos anos 1950. O grande desafio que emerge na atualidade é transformar essa base normativa para que surta efeitos práticos nas diferentes regiões brasileiras por meio de políticas públicas que respondam a perspectiva de proteção integral da vida desses indivíduos.

Com a finalidade de implementar bases práticas de atuação do poder público local, o conceito de proteção integral utilizado pelo PD do município baiano de Ruy Barbosa, elaborado em 2012, é o de um conjunto de direitos assegurados exclusivamente à crianças e adolescentes, em função de sua condição peculiar de pessoas em desenvolvimento.

Considerando conjuntamente os documentos nacional, estadual e municipal, a redação aborda a proteção integral de maneira abrangente, delegando ao caráter da Política de Direitos Humanos, por seus valores universais e permanentes, a compreensão inata de como se dará a efetivação e mensuração desses direitos, principalmente quanto ao acesso e a qualidade. Pela forma genérica como são definidas as diretrizes para pautar políticas públicas, essa base normativa traz problemas de difícil solução para a tarefa de monitoramento da política. Essas dificuldades, não obstante a importância da iniciativa do PD municipal de Ruy Barbosa, se mostram como grandes desafios que foram delegados para as instâncias estadual e municipal brasileiras.

No âmbito estadual e municipal, soluções tendem a ser buscadas por meio de orientações construídas com base em leis mais específicas sobre alguns tópicos. Exemplo disso são as leis de criação dos conselhos, que procuram garantir sua condição de paridade e deliberação sobre a política, a instituição de programas de aprendizagem, a criação de sistema de medidas socioeducativas (referentes aos adolescentes autores de ato infracional), práticas desportivas e assim por diante.

O fato de os documentos norteadores da PNDCA e PDs no estado e município se referirem apenas a algumas das legislações existentes e não à sua totalidade – a exemplo do que ocorre no PD do Estado do Paraná, que é sustentado por bases normativas de Lei Estadual que possibilita a aprendizagem profissional aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa – demonstra que há leis suplementares que afetam as crianças e adolescentes para além das contidas no ECA. Com a adoção de uma descrição mais real do universo a ser tratado, os PDs poderiam ser apre-

sentados com a relação mais próxima da base normativa que os sustentam. A demonstração da legislação de todos os âmbitos que pautam os PDs poderia evitar (I) a eleição de algumas em detrimento de outras e (II) avanços em termos de construção de bases mais objetivas de comparação entre PDs.

Como um fator importante na construção da PNDCA, as relações multilaterais de políticas internacionais estão destacadas em uma diretriz própria, a de nº 13. Essa diretriz apresenta metas específicas para responder aos tratados de promoção, proteção e defesa dos direitos (CONANDA, 2012). Não há metas relacionadas a essa diretriz nos PDs estadual e municipal (Figura 5), o que pressupõe mais um sentido conceitual da elaboração dos planos, do que a intenção no desenvolvimento de iniciativas de relacionamento com atores internacionais, fortalecendo a ideia de que a relação internacional cabe ao âmbito nacional, mesmo existindo demandas de violações que ocorrem em regiões de fronteira, em que esforços mútuos entre união, estado e municípios seriam mais eficazes.

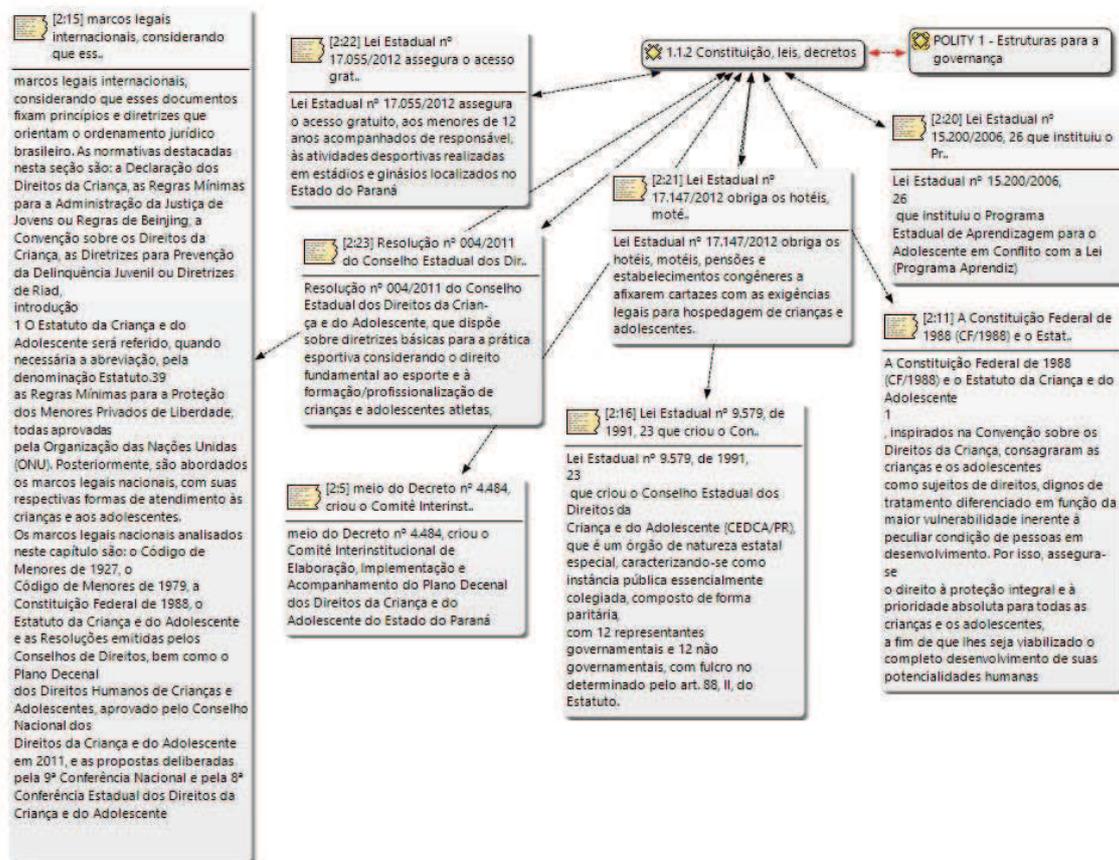


Figura 4 - Estrutura normativa de suporte à PNDCA

Nota: Os dados da figura têm origem nos PDs nacional, estadual e municipal

Fonte: Elaboração própria.

Do ponto de vista dos entrevistados, a necessidade de elaboração da PNDCA e dos PDs foi estabelecida pelos mecanismos internacionais como o Comitê de Direitos da Criança da ONU, em resposta a uma de suas recomendações de 2004. O processo foi iniciado na aprovação da proposta na Conferência Nacional de 2007, quando notaram a necessidade de se ter uma PNDCA, e um plano os demais planos temáticos. Com isso, buscou-se uma forma mais sistêmica de gestão e, com isso, mais avanços nessa área a exemplo do que ocorria com a saúde e a assistência social (SUS e SUAS).

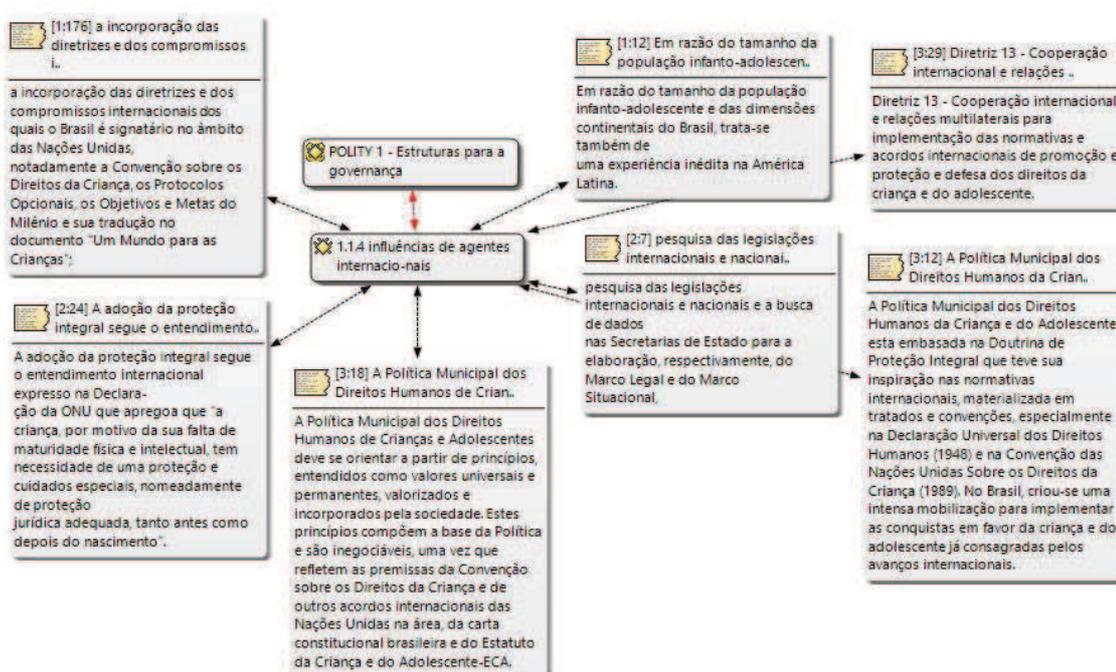


Figura 5 - Base normativa internacional da PNDCA

Nota: Os dados da figura têm origem nos PDs nacional, estadual e municipal

Fonte: Elaboração própria.

No âmbito municipal, seguiu-se a mesma lógica do nacional, inclusive quanto à utilização dos mecanismos internacionais. No estado o posicionamento é outro, os entrevistados indicam que a construção do PD foi vista como mais uma obrigação demandada pelo Conanda, mas que provavelmente não se efetivará dada a sua complexidade e a falta de recursos orçamentários. Nota-se uma consonância entre as falas dos entrevistados de âmbito nacional e municipal, talvez devido à proximidade entre os membros do Conanda na condução do processo local.

De modo geral, os conselheiros estaduais demonstraram uma descrença sobre todo o processo e desconhecimento das reais razões da necessidade do documento. Senão, ao menos argumentos para uma definição de que é necessário ou não

para que se tenha uma PNDCA integrada desde o âmbito nacional, passando pelos estados, até que surta efeitos concretos nos contextos municipais. Como fator de maior importância para que haja essa integração se sobressai a preocupação orçamentária, já que várias ações são destinadas a órgãos governamentais diferentes do gestor. A desvinculação entre fontes de recursos e responsabilidades pela execução é preocupante por os conselhos não terem domínio sobre a destinação de recursos ou as decisões tomadas sobre isso.

1.1. Estrutura e processos da PNDCA e dos Planos Decenais

A estrutura da governança da PNDCA, conforme apresentada nos PDs - Figura 6, tem como seu principal órgão os conselhos de direitos nos três âmbitos federativos, subsidiados por secretarias gestoras dos programas e projetos de promoção, proteção e defesa dos direitos. A garantia da intersetorialidade está na composição dos conselhos por diferentes políticas que também incidem sobre a população de 0 a 18 anos, e a garantia da participação se encontra na presença de organizações da sociedade civil. As conferências, audiências e consultas públicas na formulação das propostas também são características dessa estrutura são exemplos de mecanismos institucionais que propiciam a participação.

Como uma proposta de contraponto aos modelos tradicionais de governo, a governança se configura por sistemas que envolvem a participação de representantes do setor público e privado (KOIMAN, 2004). Um exemplo disso são os conselhos de direitos da criança e do adolescente, que, em sua maioria, são compostos por representação da sociedade civil. São de organizações diretamente vinculadas à sociedade que executam atendimento direto a essa população. O Quadro 4 demonstra a composição referente aos representantes da sociedade civil e governamental nos seus três âmbitos federativos, no período da elaboração da Política nacional dos direitos humanos de criança e adolescentes (PNDCA) e seus planos decenais (PDs), nos três âmbitos federativos.

Quadro 4 - Composição dos conselhos de direitos

Conselho	Ano	Conselheiros Não Governamentais	Conselheiros Governamentais
Conanda - nacional	2010	1. Central Única dos Trabalhadores (CUT) 2. Associação Brasileira dos Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e Juventude (ABMP) 3. Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)	1. Casa Civil da Presidência da República 2. Ministério Desenvolvimento Social e Combate à Fome 3. Ministério da Cultura

		<ol style="list-style-type: none"> 4. Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB)/Pastoral do Menor 5. Inspeção São João Bosco (Salesianos) 6. Pastoral da Criança – Organismo de Ação Social da CNBB 7. União Brasileira de Educação e Ensino (UBEE) 8. Aldeias Infantis SOS/Brasil 9. Federação Brasileira das Associações Cristãs de Moços 10. Federação Nacional das Apae's (Fenapae's) 11. Federação Nacional dos Empregados em Instituições Beneficentes, Religiosas e Filantrópicas (FENATIBREF) 12. Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua 13. Movimento Nacional de Direitos Humanos 14. Sociedade Literária Caritativa Santo Agostinho (SLCSA) 	<ol style="list-style-type: none"> 4. Ministério da Educação 5. Ministério do Esporte 6. Ministério da Fazenda 7. Ministério da Previdência Social 8. Ministério da Saúde 9. Ministério das Relações Exteriores 10. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão 11. Ministério do Trabalho e Emprego 12. Ministério da Justiça 13. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República 14. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República
Cedca PR - estadual	2013	<ol style="list-style-type: none"> 1. Associação Beneficente Encontro com Deus 2. Associação Fraternidade Aliança 3. Associação Hospitalar de Proteção à a. Infância Dr. Raul Carneiro 4. Associação dos Magistrados e Promotores de Justiça da Infância, Juventude e Família do Paraná (AMPJI) 5. Centro Social e Comunitário Dorcas da Comunidade Luterana 6. Escola Profissional e Social do Menor de Londrina 7. Guarda Mirim de Foz do Iguaçu 8. Fundação Weiss Scarpa 9. Instituto São José 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Secretaria de Estado da Educação 2. Secretaria de Estado do Esporte 3. Secretaria de Estado do Trabalho, emprego e Economia Solidária 4. Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social 5. Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos 6. Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral 7. Secretaria de Estado do Turismo 8. Secretaria de Estado da Saúde 9. Secretaria de Estado da Segurança Pública
CMDCA RB - municipal	2013	<ol style="list-style-type: none"> 1. Escola Agrícola Mãe Jovina 2. Legião da Fraternidade 3. Catedral de Santo Agostino 4. Centro de Treinamento de Líderes 5. Pastoral da Criança 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Secretaria de Assistência Social 2. Secretaria de Administração 3. Secretaria de Finanças 4. Secretaria de Saúde 5. Secretaria de Educação

Fonte: Elaboração própria.

Na constituição dos conselhos nesse momento histórico de elaboração do plano decenal, verifica-se um predomínio na representação da sociedade civil de organizações de atendimento direto a crianças e adolescentes, e muitas delas vinculadas a denominações religiosas. No campo nacional há uma variação maior, com a inclusão de órgãos de classe trabalhista, sindicatos e movimentos sociais.

As influências de normativas nacionais e internacionais, e a existência dos conselhos se replicam sistematicamente nos estados e municípios brasileiros, subsidiados pelo Sistema de Garantia de Direitos (SGD), que define alguns atores políticos e órgãos de Estado que atuam diretamente com a população de 0 a 18 anos, mas que, por sua natureza dinâmica, pode sofrer interpretações, dinâmicas e fluxos próprios em cada instância.

quanto a análise de sua estrutura. Entre essas questões está o grau de influência dos órgãos governamentais na elaboração dos PDs. Os governos em atuação durante o período de elaboração, segundo os entrevistados, tiveram influência no processo e nos resultados, em alguns casos de maneira positiva quanto a sua agilidade de se garantir o processo, e ao financiando ações junto aos conselhos estaduais, em outros não, no quesito de controlar e centralizar todos os esforços dificultando a participação da sociedade civil e do adolescente.

As conferências e consultas públicas foram indicadas em todos os âmbitos como componentes desse processo, mas não se têm destaque de quais foram as efetivas influências. Nacionalmente foram realizadas oficinas de formação com representantes dos conselhos estaduais e foram disponibilizadas assessorias técnicas aos estados, delegando ao Conanda e Secretaria Nacional de Direitos humanos o papel protagônico nesse processo.

A persistência da temática na X Conferência Nacional, que se realizará em 2016, e o baixo número de PD estaduais e municipais elaborados até 2015, apresentando apenas um plano estadual e um municipal, demonstram que os esforços não foram suficientes. Esse descompasso temporal entre a elaboração dos PDs poderá impactar na implementação da PNDCA, nos 10 anos propostos inicialmente.

No processo estadual, as entrevistas apontaram um domínio do órgão gestor na condução dos trabalhos e resultados, isso se evidencia ao se suprimir etapas importantes da construção coletiva como as consultas públicas, e o ato de submeter ao público um texto pronto, pensado exclusivamente de acordo com a lógica da equipe governamental composta no momento da elaboração do documento, se se levar em consideração o processo de discussão realizado em todo o território nacional, por meio das conferências. Essa condução se evidencia também na estrutura dos eixos do PD diferenciada da proposta nacional. Outra característica importante foi a pouca participação da sociedade civil e dos próprios adolescentes.

Quanto ao município, foram levadas em consideração o modelo nacional, sofrendo dele influências diretas, já que o estado da Bahia ainda não tem seu próprio plano. Isso ocorreu por o acesso direto entre o conanda e o CMDCA, por meio de assessoria técnica de uma ONG especializada em assessoramento a plano, programa e projetos. Nesse caso houve uma inversão do fluxo, sendo o município um possível mobilizador do Estado.

Como elementos interessantes da estrutura da PNDCA e PDs identificados nos documentos e entrevistas, encontram-se: seus órgãos gestores, seu processo de elaboração, componentes da estrutura (diretrizes, eixos e objetivos), versões de acessibilidade e relação com outros instrumentos de gestão. Esses elementos estão organizados no Quadro 5, possibilita a comparação entre eles.

Quadro 5 - Estrutura da PNDCA e PDs

	PNDCA	PD nacional	PD estadual	PD municipal
Órgão gestor	Secretaria Nacional de Direitos Humanos	Secretaria Nacional de Direitos Humanos	Secretaria de Estado do Trabalho e desenvolvimento social	Secretaria Municipal da Assistência Social
Elaboração	Indicação internacional Conferências 8 e 9 Conanda	Indicação internacional Conferências 8 e 9 Grupo de trabalho Interministerial – GTI	Decreto nº 4.484, onde se criou o Comitê Interinstitucional de Elaboração, Implementação e Acompanhamento do Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado do Paraná.	Indicação internacional Conferências 8 e 9 CMDCA – assessoria técnica externa
Diretrizes	13			
Eixos		a) promoção dos direitos; b) proteção e defesa dos direitos; c) gestão da política nacional dos direitos humanos de crianças e adolescentes; d) protagonismo e participação de crianças e adolescentes; e) controle social da efetivação dos direitos.	Baseado nos direitos fundamentais (saúde, educação, lazer profissionalização e medidas protetivas	a) promoção dos direitos; b) proteção e defesa dos direitos; c) gestão da política nacional dos direitos humanos de crianças e adolescentes; d) protagonismo e participação de crianças e adolescentes; e) controle social da efetivação dos direitos.
Objetivos		133	295	30
Objetivos Diretriz 2		25 (18,7%)	71 (24%)	12 (40%)
Diagnóstico da situação dos direitos		Sim	Sim	Não
Versão acessível a pessoas com deficiência (CD).		Não	Sim	Não
Monitoramento		Sim, menciona criação de órgão para monitoramento	Sim, dedica um capítulo ao tema, detalhando metodologia e responsável. Incluindo	Sim menciona o monitoramento

			cronograma de implementação.	
Relação com o PPA 2012-2015		Sim, das ações que envolvem programas nacionais.	Não há divulgação disso	Sim, a partir de programas governamentais

Fonte: Elaboração própria, baseada nos PDs nacional, estadual e municipal

A PNDCA é composta por 13 diretrizes – que são desdobradas em eixos, objetivos e metas dos PDs – que visam pautar a atuação em 10 anos. No âmbito nacional, o órgão gestor da PNDCA é a Secretaria Nacional do Direitos Humanos, no âmbito estadual e municipal a política está subordinada às secretarias de desenvolvimento social e assistência social.

O processo de elaboração nos âmbitos nacional e estadual ocorreu mediante constituição de comissões ou grupos de trabalhos intersetoriais, com a presença de representantes das políticas que compõe os conselhos. No caso estadual, houve ampliação dos participantes com representantes de organizações do setor jurídico, como o ministério público e o tribunal de justiça, e a presença de um adolescente, indicado pelo CEDCA PR. No municipal contaram com assessoria técnica de organização não governamental.

A proposta nacional da estrutura do PD por eixos é seguida âmbito municipal, mas não pelo estadual. Os impactos dessa diferenciação ainda não puderam ser analisados nesse estudo. Será, portanto, interessante observar como se constituirá os PDs dos municípios do Paraná, influenciados ou não pela proposta estadual. Um referencial comparativo importante será o PD estadual da Bahia. Não há documentos que vinculassem a elaboração dos PDs à proposta nacional. Sem essa obrigatoriedade, há importantes espaços que permitem que as entidades federadas (estados e municípios) exerçam sua autonomia.

Quanto aos objetivos e metas descritos nos PDs, 133 compõem o nacional, estadual 295, e 30 o municipal.

Na maioria das vezes encontram-se nos planos nacionais objetivos mais amplos, para que em seus desdobramentos contemplem a diversidade territorial e regional que o Brasil possui. Nos PDs abordados se encontram objetivos e metas específicos desde a expectativa nacional, demandando dos municípios. Por exemplo, projetos de esportes ou cultura, que na inexistência de estrutura local e adaptação cultural, não irão acontecer da maneira como se estipula nas metas do plano.

A particularidade da composição dos objetivos se dá pela forma como foram

elaborados. No âmbito nacional a maioria das ações propostas estão subordinadas órgão gestor da PNDCA, a Secretaria Nacional dos Direitos Humanos, e são ações que visam organização de serviços de atendimento, formulação de parâmetros de qualidade dos programas e co-financiamento de infraestrutura e funcionamento. O âmbito estadual apresenta um detalhamento maior no seu plano de ação, vinculando de maneira direta as ações apresentadas, as contidas nos planos próprios das demais políticas. Porém, concentra-se somente nos programas de execução de competência estadual, mesmo naqueles que ocorrem localmente nas cidades, o que fragiliza o diálogo com os atores e programas locais.

O PD municipal está totalmente vinculado a programas da gestão municipal, principalmente os ligados aos programas já existentes e da secretaria de assistência social. Isso tende a restringir sua ação intersetorial e universal, já que a destinação das ações fica adstrita ao público da assistência social. Uma fonte de dificuldades para constituição de uma política de longo prazo é que, por estar vinculado a plano de gestão de um determinado governo, é possível grande parte das ações sejam alteradas com mudanças de governos. Com isso, o plano tende a visar menos políticas de estado que programas de governos.

Um outro ponto que merece destaque é que, por ser uma política de direitos humanos, é a falta de atenção quanto a acessibilidade dos PDs aos públicos com deficiência. Na documentação e fontes de informações coletadas e analisadas na presente pesquisa, apenas na esfera estadual há uma versão em áudio.

Quanto aos objetivos e metas vinculados à Diretriz 2, objeto desse estudo, foi constatado que o PD nacional contempla apenas 18,7%, o estadual 24% e o municipal 40%. Isso confirma que a Diretriz 2 se compromete especialmente a iniciativas que ocorrem na esfera local.

1.1.1. Relações verticais e horizontais da governança da PNDCA

Os PDs nacional, estadual e municipal pesquisados estabelecem um planejamento para 10 anos. Por meio desses planos os órgãos governamentais e a sociedade civil somam esforços ao longo do tempo em iniciativas para a efetivação dos direitos humanos de crianças e adolescentes. Essas relações podem ser estabelecidas de maneira “vertical”, quando se trata das relações entre instâncias em âmbitos

federativos diferentes, inclusive supranacionais, e “horizontal” quando se trata de diversos setores, políticas e atores envolvidos. Isso confirma o modelo de governança multinível.

As relações que fundamentadas no modelo de governança multinível são sustentadas nas diretrizes trazidas nos três documentos analisados, conforme Figuras 7 e 8. Contudo, como se trata de política que possui interfaces com outras, conforme Mayntz (2005), o modelo de governança pode sofrer variação em diferentes âmbitos e campos políticos. Isso normalmente tem sido ilustrado em cenários de políticas que respondem a uma categoria específica de indivíduos ou famílias, como o caso de políticas de direitos humanos. Nessas políticas a formulação e implementação é natural que ocorra de cima para baixo, determinadas por grupos destinatários (crianças e adolescentes), condicionados pela estrutura de um ambiente regulatório, nacional e/ou internacional.

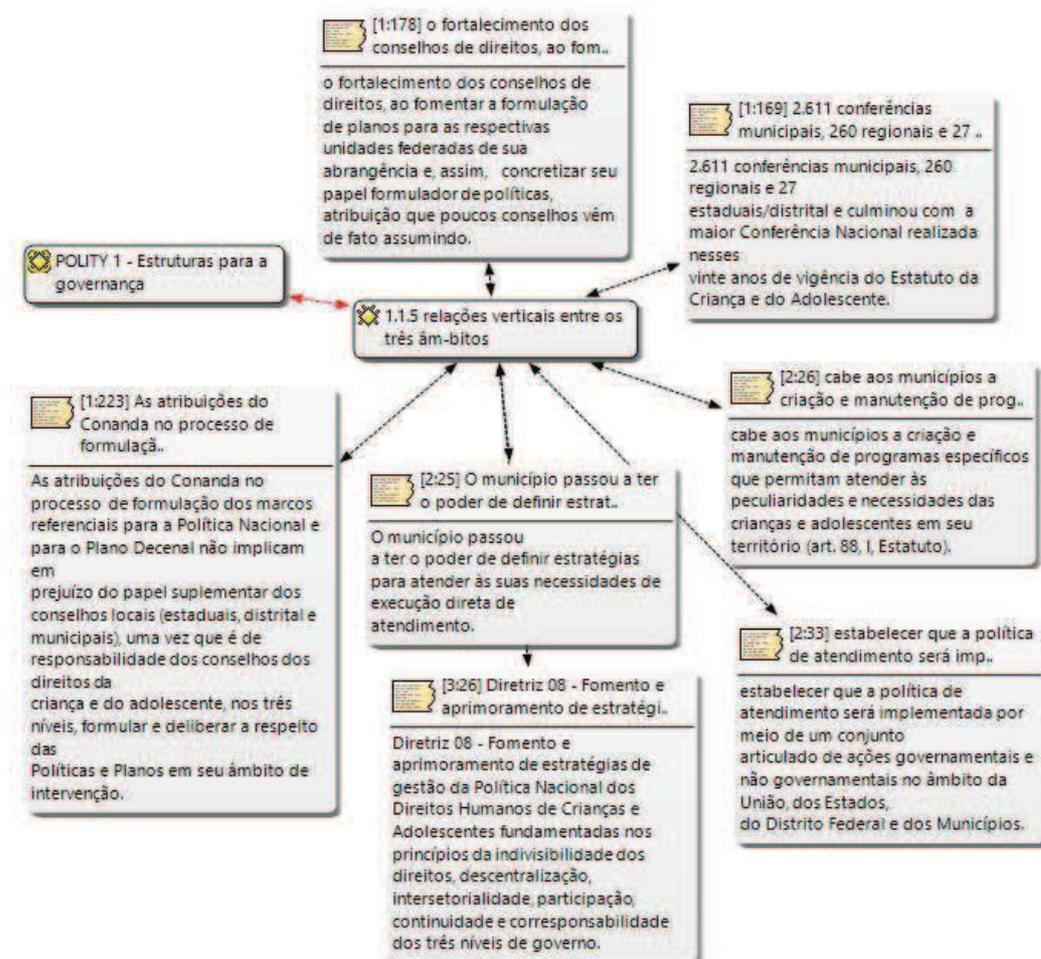


Figura 7- Relações verticais das instituições nos três níveis federativos

Nota: Os dados da figura têm origem nos PDs nacional, estadual e municipal

Fonte: Elaboração própria.

No Brasil, com o estabelecimento do pacto federativo em 1988, instituiu-se um contexto que permitiu uma maior vinculação entre as ações nacionais e as municipais, ou seja, uma relação vertical. Isso é facilmente identificado, por exemplo, na instituição de sistemas para as políticas públicas, como o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema de Assistência Social (SUAS), possibilitando financiamentos “fundo a fundo”, ou repasses de recursos para programas e projetos locais, com um controle federal. Como esses sistemas possuem programas destinados a população alvo da PNDCA, é observado maior sinergia entre as esferas federais, tanto na implementação quanto no seu monitoramento.

A interface entre os diferentes atores governamentais, a sociedade civil e políticas públicas que implicam atenção à crianças e adolescentes localmente, configuram a relação horizontal da PNDCA e PDs, como contextualizado pela Figura 10. Entre essas relações é possível identificar a política de atendimento, que faz parte da política nacional de direitos e compõe também planos, programas e projetos de outras políticas sociais, como a educação, a saúde e a assistência social.

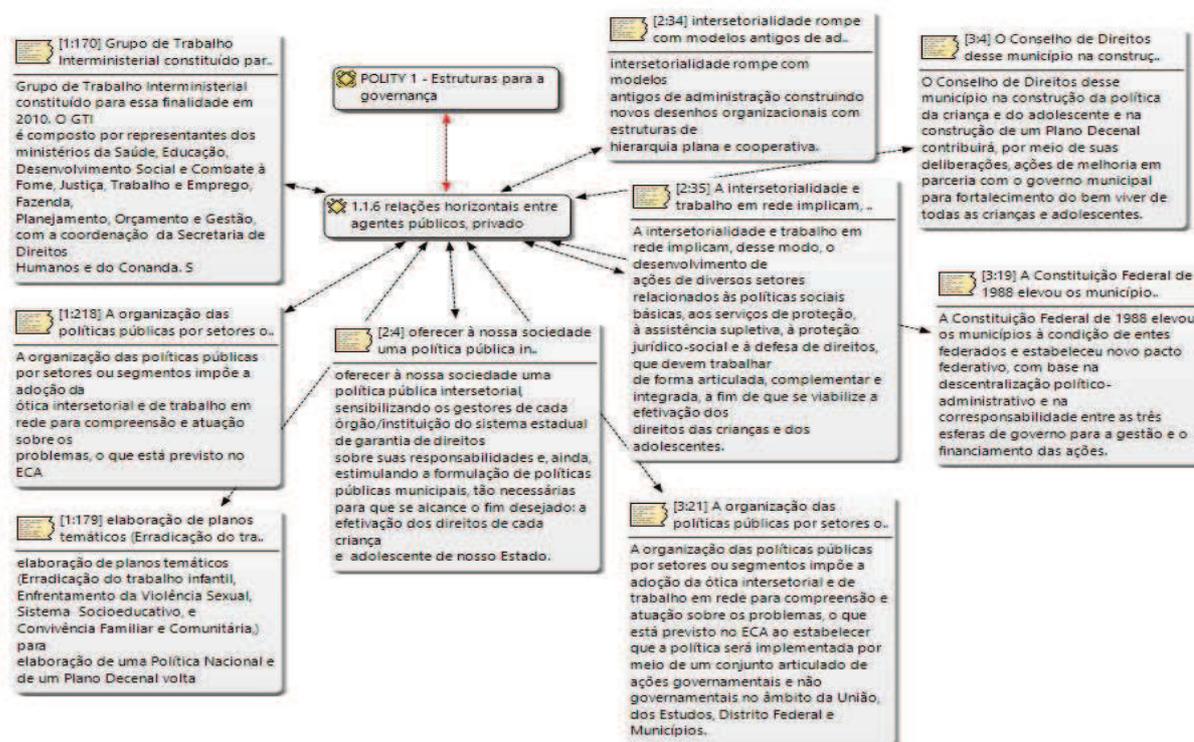


Figura 8 - Relações horizontais das instituições nos três níveis federativos
Fonte: Elaboração própria.

De acordo com o estabelecido nos marcos legais, como o ECA, cabe ao município traçar estratégias para o atendimento às necessidades da população em seu

território, prevendo que uma política de atendimento seja implementada por meio de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais. Nesse contexto, o conceito de intersetorialidade da política de direitos se manifesta na composição dos conselhos, órgãos deliberativos compostos por representantes das políticas tradicionais e organizações não governamentais de atendimento à população de 0 a 18 anos. Essa configuração contribui para a interface da PNDCA, porém impede um diálogo com outras políticas que não estão presentes nesse espaço, mas que impactam a vida desses indivíduos. Exemplo disso corre com políticas de desenvolvimento urbano, que procuram avançar em questões relacionadas à habitação, à atenção a áreas de lazer, saneamento básico e mobilidade.

Os esforços para estabelecer as relações horizontais podem ser notados na criação em âmbito nacional do grupo de trabalho Interministerial (GTI), constituído para essa finalidade em 2010. O GTI é composto por representantes dos ministérios da Saúde, Educação, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Justiça, Trabalho e Emprego, Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão, com a coordenação da Secretaria de Direitos Humanos e do Conanda. Essa lógica se replica no estado e no município, mas não com os mesmos componentes.

No estado a constituição do comitê foi composta por 12 Secretarias de Estado, quais sejam: Família e Desenvolvimento Social (SEDS), Saúde (SESA), Segurança Pública (SESP), Educação (SEED), Cultura (SEEC), Turismo (SETU), Esporte (SEES), Trabalho, Emprego e Economia Solidária (SETS), Comunicação Social (SECS), Justiça, Cidadania e Direitos Humanos (SEJU), Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SETI), Assuntos da Copa do Mundo 2014 (SECOPA). Além do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA), da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), do Tribunal de Justiça (TJ) e do Ministério Público (MP), contando também com a participação do adolescente. Esses esforços evidenciaram o envolvimento de uma maior diversidade de atores políticos, o que, contudo, não justifica a ausência de consultas públicas e ampla divulgação do processo.

Quanto ao município, o processo de elaboração contou apenas com os integrantes do CMDCA e as secretarias que o compõe.

1.1.2. Estruturas dos órgãos gestores da PNDCA

No percurso histórico desde a constituição federal de 1988, cujo regime democrático estabelece o pacto federativo, foi propiciando aos municípios a descentralização político-administrativa. Nesse processo, ocorreu também a criação de conselhos paritários e deliberativos para as políticas e os Direitos da Criança e do Adolescente nos âmbitos nacional, estadual e municipal, com a atribuição de elaborar e acompanhar a efetivação das políticas públicas.

Os conselhos de Direitos estão vinculados institucionalmente a um órgão gestor, determinado por decreto do governante eleito para o mandato, seja o Presidente da República, o Governador ou Prefeito. No caso do Conanda, desde 2002, o órgão responsável pela política é a Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, vinculada à Secretaria de Direitos Humanos órgão fixo da Presidência, a qual congrega outros conselhos, como o Conselho Nacional de Direitos Humanos, o da Pessoa com Deficiência e do Direito do Idoso.

Como demonstra a Figura 9, a exemplo do que ocorre em todos os âmbitos federativos, os órgãos gestores se encarregam de muitas políticas, que exigem cada qual suas especificidades. No caso da Secretaria Nacional de Direitos Humanos, responde pelas políticas de direitos humanos, pessoas com deficiência, e direitos da criança e do adolescente, além das relações internacionais. Muitas vezes essas estruturas, pelo número de colaboradores ou suas qualificações, não respondem as demandas na execução das ações deliberadas pelos conselhos.

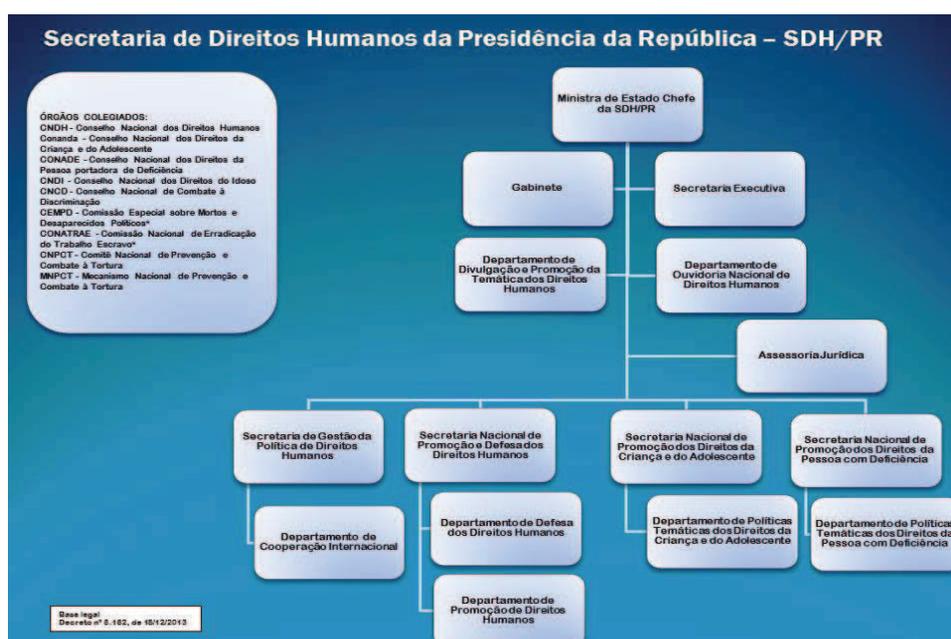


Figura 9 - Organograma da secretaria de direitos humanos da presidência da república
 Fonte: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da república.

Pelo modo como a estrutura de suporte à PDCA e de outras políticas de direitos humanos são formadas, a gestão da política fica vinculada às decisões do órgão gestor, na maioria das vezes, suscetível a descontinuidade devido a mudanças que os governos sofrem, sempre vinculados a mandatos eleitorais. Como não há nenhum documento legal que estabilize a composição dos órgãos gestores para a execução da política, fica a critério de cada governo eleito o estabelecimento da quantidade de profissionais dedicados à execução das ações. Há junções, separações, criações e extinções de secretarias pela perspectiva de cada qual que se encontra no poder no momento, permitindo assim uma série de descontinuidade na execução da Política.

Como exemplo do que ocorreu no Estado do Paraná, que no momento da elaboração do PD, o conselho e a política estava subordinada à Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social (SEDS), administrando além a área de criança e adolescente, toda a política da assistência social e do idoso, a partir das eleições de 2014, houve a junção dessa secretaria com a secretaria do trabalho e economia solidária, instituindo assim a Secretaria de Estado do Trabalho e Desenvolvimento Social (SETD), e se somando às demais políticas. Esse tipo de mudança claramente prejudica o empenho na implementação de todas as políticas em questão, já que a medida foi tomada para redução de custos. A redução de estruturas e de recursos trouxe sobrecarga para os funcionários e um desvio de prioridades. A atual SETD absorvendo as atribuições da SEDS no PD decorrentes das novas configurações organizacionais, incluindo as orçamentárias, poderá refletir em impacto na implementação do PD como foi pensado inicialmente.

Ainda que muitos depoimentos e documentos se refiram aos conselhos de direitos como órgãos “máximos” de deliberação da política, o fato da vinculação desses órgãos aos ministérios/secretarias afeta a capacidade da execução da política, ou o monitoramento das políticas executadas por outros órgãos de governo. A não existência de autonomia na execução das ações deliberadas nos conselhos, pois o que determinará a execução é a capacidade operativa da equipe de funcionários, e a vontade política do momento. Soma-se a isso a falta de um orçamento fixo para as ações, dependente na maioria das vezes da arrecadação de impostos.

Como aponta Monteiro Neto (2015), as estruturas institucionais deveriam assegurar os direitos, o peso e o contrapeso entre os entes pactuantes e o processo de relação intergovernamental, no caso, os conselhos de direitos e os órgãos gestores muitas vezes se sobrepõem.

No âmbito estadual e municipal pesquisado as estruturas organizacionais das secretarias responsáveis não se encontravam disponíveis.

Atualmente, pode-se dizer que os conselhos de direitos formam uma rede nacional e interinstitucional composta por setores de governo e da sociedade, cuja estrutura paritária se reproduz nas três esferas de governo, assegurada a autonomia de cada ente federativo. Por um lado, o modelo permite a propagação de políticas de forma coordenada, como campanhas nacionais de enfrentamento e alerta a alguma violação de direitos, mostrando-se eficaz em ações de mobilização; por outro lado a autonomia da constituição desses órgãos dificulta as ações de implementação, que apresentam, nos três âmbitos, prazos, metodologias e parceiros distintos.

Quanto a sua vinculação ao órgão gestor, registra-se que a quase totalidade está atrelado ao órgão gestor da Política da Assistência Social (4.399); apenas 8 a órgão gestor de direitos humanos e 260 a outros órgãos e secretarias municipais (CONANDA, 2012)

Quanto a estrutura de funcionamento, esses conselhos de direitos apresentam precariedades para o desempenho de suas atividades, como apenas 54% ter acesso à internet, menos da metade (percentuais entre 40% e 50%) dispor de computadores, mobiliário e material de consumo, um terço (34%) oferecem privacidade para o atendimento e apenas 20% tem acesso à legislação, resoluções e outros documentos (CONANDA, 2012).

O caso de termos três órgãos gestores da PNDCA, em âmbitos distintos e com distintas configurações. O nacional vinculado à secretaria de direitos humanos, o estadual a secretaria da família e desenvolvimento social e o municipal a secretaria de assistência social. Cada qual com seu número de colaboradores, e com um arcabouço de políticas, programas e projetos específicos. Desta forma não há uniformidade nas estruturas institucionais, dificultando as possíveis convergências de esforços.

O plano estadual faz menção as diferenças estruturais dos municípios que precisam ser levadas em conta na normatização e no financiamento de políticas da área, tentando eliminar problemas de desigualdade na capacidade de proteção e promoção dos direitos das crianças e adolescentes, como proposta apresenta ações do estado no município, o que provavelmente acarretará uma sobreposição de esforços, sem diálogo prévio (quadro 6).

Quadro 6 - Eixo 1: Direito à saúde

OBJETIVO	Estruturar a Atenção Primária à Saúde para que esta seja ordenadora do cuidado, nas Redes de Atenção à Saúde.
AÇÕES	Expandir as equipes de APS e implementar a Estratégia Saúde da Família nos municípios com baixa cobertura da estratégia.
METAS	Ampliar para 70% a cobertura populacional estimada por Estratégia Saúde da Família.
PRAZO DE EXECUÇÃO	2014-2023
INDICADORES DE RESULTADO	Percentual da população coberta por Estratégia Saúde da Família.
PRAZO	Anual
RESPONSÁVEL	Secretaria de Estado da Saúde
CORRESPONSÁVEIS	Secretarias Municipais de Saúde (SMS)

Fonte: PD estadual, 2013.

Como exemplo encontra-se o objetivo do eixo 1, do PD estadual, que preconiza a ideia de estruturar a atenção primária à saúde para que esta seja ordenadora do cuidado, nas redes de atenção à saúde locais, para isso deverá contar com a secretaria municipal de saúde, cabe a reflexão de como foi estabelecido as metas para esse objetivo, no caso, não se estabeleceu a partir de um diálogo com os 399 municípios do estado do Paraná, levando-se em consideração as estruturas e dinâmicas locais.

1.2. Mecanismos de participação de crianças e adolescentes na PNDCA

No que diz respeito a uma política de direitos voltada à crianças e adolescentes, é necessária a evidência da participação desses sujeitos no processo de elaboração e implementação, principalmente na constituição da agenda prioritária dos tomadores de decisão. Nesse sentido e como exemplo, a realização da 8ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, como um processo contínuo que se iniciou em 2009, vem crescentemente incorporando a presença de adolescentes.

Nos diferentes âmbitos em que se desenvolve a PNDCA, até o momento as conferências são os únicos registros da participação mais efetiva desse público. A participação nos conselhos ainda é incipiente. Quando tal participação ocorrer, normalmente se refere a experiências locais e descontínuas. Em relação ao Conanda, o máximo que se chegou foi nomear um grupo de adolescentes representantes de cada estado e da diversidade (orientação sexual, do campo, afro descendentes, acolhimento institucional, autor de ato infracional, ciganos, em situação de rua, com deficiência, migrante), para compor o chamado G38. Esse grupo participa das conferências naci-

onais, mas não em todas as assembleias do Conanda. A justificativa disso pela Secretaria de Direitos Humanos é de falta de recursos para possibilitar essa participação, conforme consta em atas publicadas entre 2013 a 2015.

No processo de elaboração dos PDs o sistema de garantia de direitos (SGD) foi citado, mas não de forma específica ou detalhada. Nem nas entrevistas, nem em todo o corpo documental. O SGD indica os principais atores políticos envolvidos nas políticas destinadas a promoção, proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes. Esse sistema, porém, não implica ações ou responsáveis na elaboração e implementação dos PDs.

Durante as entrevistas houve a manifestação de descontentamento por parte de alguns, quanto ao exercício de participação de diferentes representações. Apon- tou-se um domínio do órgão gestor sobre todo o processo, tornando-o fragmentado e não democrático. Nesse mesmo conjunto de entrevistas outros manifestaram como positiva a construção centralizada pela secretaria gestora. Seus argumentos foram os de que, mediante um decreto do governador, gerou-se a obrigação e compromisso com todas as demais secretarias, gerando maior adesão à proposta.

No município, como exemplo de participação no processo de elaboração, tam- bém é citado o SGD, juntamente aos serviços e programas governamentais, a socie- dade civil, e as próprias crianças e adolescentes.

As informações obtidas por meio das entrevistas de atores envolvidos ficam na superficialidade. Essas informações demonstram um padrão que se repete nas três esferas, demonstrando que, apesar da proposta ser de uma política universal e trans- versal, permanece sempre com a consulta aos mesmos agentes históricos do movi- mento pela infância e adolescência.

1.2.1. Participação de crianças e adolescentes na PNDCA

Como foi identificado na Figura 10, a maior participação na elaboração da Política de Direitos ocorre nas conferências. Em particular, o processo de intensa dis- cussão da PNDCA e a elaboração do PD ocorreu na durante a 8ª Conferência dos Direitos da Criança e do Adolescente, em 2009. Essa Conferência teve a participação de mais de 65 mil pessoas em todo o país, contando-se os participantes desde as conferências municipais, a distrital e as estaduais. Desse total, os registros indicam que houve um terço de adolescentes distribuídos em 2.611 conferências municipais,

260 regionais e 27 estaduais/distrital. Isto culminou na maior conferência nacional realizada nesses vinte e cinco anos de vigência do ECA (CONANDA, 2012, p. 10). Isso se apresenta como o maior registro que se tem de participação de adolescentes na discussão da política.

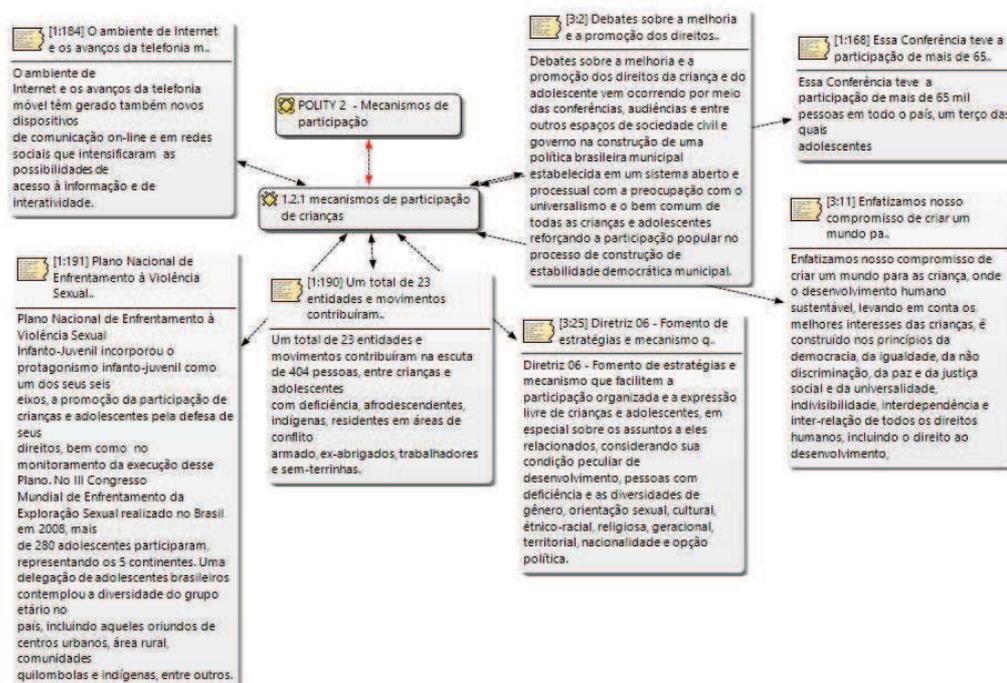


Figura 10 - Mecanismos de participação na política pública de crianças e adolescentes

Nota: Os dados da figura têm origem nos PDs nacional, estadual e municipal

Fonte: Elaboração própria.

No PD nacional há registro da participação de 23 entidades e movimentos, que contribuíram na escuta de 404 pessoas. Esse público foi composto por crianças e adolescentes com deficiência, afrodescendentes, indígenas, residentes em áreas de conflito armado, ex-abrigados, trabalhadores e sem-terrinhas. É uma parcela importante da população infantojuvenil, que historicamente tem sido negligenciada nesses processos (CONANDA, 2012).

O Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Infantojuvenil seguiu o modelo do PD desenvolvendo suas iniciativas em consonância aos 5 eixos propostos (promoção, proteção, participação, fortalecimento do SDG e gestão). Assim torna-se um modelo de incorporação dos planos temáticos num mesmo modelo, o PD. Com destaque ao eixo da participação que proporcionou maior visibilidade.

No âmbito estadual, a participação de adolescentes se deu por meio das conferências municipais e da estadual. O processo de construção desenvolvido por comitê, criado por decreto, teve apenas a representação de um adolescente, e não

houve etapas de consultas públicas ampliadas. Já no PD municipal relata-se a participação de 150 pessoas no processo, porém não se discrimina quais são adultos ou adolescentes, e nem quais os níveis de detalhamento desta contribuição (CMDCA/Ruy Barbosa, 2013, p. 70-71).

Ainda nesse cenário há o registro da ocorrência de debates sobre a melhoria e a promoção dos direitos da criança e do adolescente por meio das conferências, audiências e entre outros espaços de sociedade civil e governo na construção da política, com o intuito de se estabelecer um sistema aberto e processual com a preocupação com o universalismo e o bem comum de todas as crianças e adolescentes, reforçando a participação popular (CMDCA/Ruy Barbosa, 2012).

A participação de crianças e adolescentes, como um direito, entendida de maneira transversal, deve perpassar todas as tomadas de decisão de todas as iniciativas e metas contidas na PNDCA e suas diretrizes. Como uma estratégia de dar maior visibilidade e importância ao tema foi destinada a uma Diretriz específica, a 6.

A Diretriz se refere ao fomento de estratégias e mecanismos que facilitem a participação organizada e a expressão livre de crianças e adolescentes, em especial sobre os assuntos a eles relacionados, considerando sua condição peculiar de desenvolvimento, pessoas com deficiência e as diversidades de gênero, orientação sexual, cultural, étnico-racial, religiosa, geracional, territorial, de nacionalidade e opção política (CONANDA, 2012).

Nos PDs, em suas iniciativas e metas relacionadas a participação de crianças e adolescentes, a expectativa da participação se dá por meio das escolas, das entidades de atendimento ou, de modo geral, aos projetos que têm como finalidade a inserção de crianças e adolescentes que proporcionem experiências de autonomia e não tratem esses segmentos apenas como “usuários”.

O PD nacional aponta para os espaços meramente “lúdicos” ou segregados, como espaços que podem demarcar com discriminação os distintos universos, de adultos e de crianças e adolescentes. Também observa a emergência do que é citado no documento dos “mini-adultos”, que são crianças e adolescentes apartados de seus grupos geracionais, que meramente reproduzem o mundo adulto (CONANDA, 2012).

Mesmo esse conceito ser demonstrado como preocupação pelo Conanda, não impediu que se propusesse no PD municipal, no eixo 3: Participação de crianças e adolescentes, a meta de criação de lei de participação nas atividades da Câmara de Vereadores, como vereadores mirins.

Essa proposta demonstra que para além dos planejamentos de ações, o alinhamento de conceitos sobre os direitos de criança e adolescentes como sujeito de direitos, com seu próprio modo de se expressar e de participar, ainda será um grande desafio para a implementação do PNDCA.

A 7ª Conferência, ocorrida anteriormente a elaboração do PD nacional, foi um marco histórico ao assegurar aos adolescentes, pela primeira vez, a condição de delegados, ou seja, a primeira vez em que sua participação contou com a possibilidade de voz e voto, nas decisões. Na 8ª Conferência essa delegação representou um 1/3 do total de delegados, se manteve na 9ª conferência, e se espera superar na 10ª que se realizará em maio de 2016.

Nesse sentido as entrevistas visaram capturar, para além do que se registrou nos documentos como se deu a participação no processo de elaboração da PNDCA. Dentre as respostas pode-se observar a certeza entre quase todos os entrevistados, de que a participação se deu por meio das conferências.

Essa presença dos adolescentes mereceria um detalhamento, a fim de saber quais foram os efetivos aportes na construção da política, quais as ideias que derivaram especificamente dessa população e foram acatadas pelos demais. Infelizmente não há nenhum registro, e nem foram mencionados nas entrevistas nenhum caso que se destacasse.

Alguns dos entrevistados estaduais denunciaram a ausência de representação no processo, mas não descreveram as causas, ou as ações que ocorreram para determinar isso. O mecanismo de consulta pública também é citado, mas fica a desejar no que tange informações mais detalhadas de como se deu esse processo (dias disponibilizados na internet, quais sites) e seus reais resultados.

1.2.2. Meios institucionais de participação de crianças e adolescentes na PNDCA

A participação traz em si o potencial da crítica e da transformação, por meio da organização da população e sua contribuição para o fortalecimento da democracia. A participação como um direito, evidenciada no regime democrático pelos meios institucionais estabelecidos que garantem sua efetividade (Figura 121).

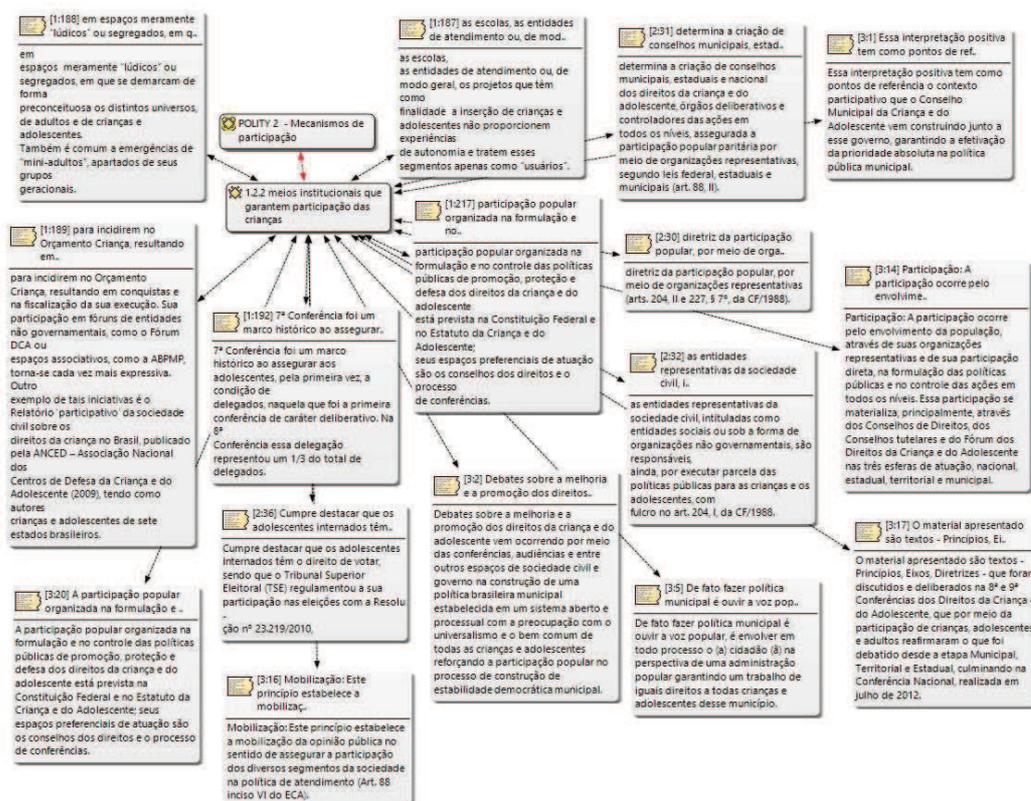


Figura 11 - Meios institucionais de garantia de participação de crianças e adolescentes
 Nota: Os dados da figura têm origem na PNDCA e PDs nacional, estadual e municipal
 Fonte: Elaboração própria.

Muitos marcos legais podem ser citados nesse aspecto, tanto em âmbito nacional como no estadual, entre eles os decretos e as leis de criação dos conselhos, espaços institucionais que se asseguram a participação popular por meio de sua representação. Ainda assim todos os marcos legais explícitos nos documentos estudados e nas entrevistas não asseguram a participação efetiva de crianças e adolescentes, sendo essa submetida a interpretações do momento, pelo cenário e seus componentes e interesses circunscritos.

No documento nacional, em seu diagnóstico, há o destaque do direito de votar nas eleições, instituído pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), por meio da Resolução nº 23.219/2010, inclusive os adolescentes que se encontram em medida de internação.

No PD municipal há menção sobre a importância da participação que o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente vem constituindo junto ao governo, garantindo a efetivação da prioridade absoluta na política pública local. A participação se dá pelo envolvimento da população, através de suas organizações representativas e de sua participação direta, na formulação das políticas públicas e no controle das

ações em todos os níveis e pela mobilização. Há um passo relevante a ser dado entre a intenção e o reconhecimento da participação democrática, para efetivamente o exercício. Não somente garantindo-se espaços, mas também assegurando uma participação efetiva, não meramente ilustrativa, ou uma reprodução do mundo adulto.

Nesse aspecto o material apresentado são textos - Princípios, Eixos, Diretrizes - que foram discutidos e deliberados na 8ª e 9ª Conferências dos Direitos da Criança e do Adolescente, que indicam a participação de crianças, adolescentes e adultos reafirmando o que foi debatido desde a etapa Municipal, Territorial e Estadual, culminando na Conferência Nacional, realizada em julho de 2012.

De qualquer maneira não há registro ou diferenciação das resoluções defendidas pelas crianças e adolescentes como evidências de propostas elaboradas ou ao menos defendidas por essa categoria de representação, os próprios sujeitos de direitos.

1.3. Os mecanismos e as instituições de monitoramento

O PD nacional enfatiza a necessidade de implementação de um mecanismo de monitoramento e seu respectivo orçamento, com uma avaliação bienal do processo. Sugeriu-se que ao final do primeiro quinquênio deverá ser feita uma avaliação geral pelo Conanda. Essa avaliação deverá levar em consideração a complexidade das demandas, uma vez que a execução das ações, cabem à outras secretarias/órgãos executores, pela natureza intersetorial da política. Ao final da avaliação espera-se que seja possível a redefinição de metas de resultados e prazos. Estabeleceu-se as metas para 05 anos, mesmo sendo um plano com perspectiva para 10 anos. Quanto à instituição que monitorará, sugere-se que seja um Comitê Gestor do Plano Decenal, estabelecido no âmbito do Conanda, não estipula formato e nem periodicidade.

Ao analisar os três PDs, evidencia-se a definição de mecanismos e as possíveis instâncias ou instituições que poderão realiza-lo, conforme apresentado na figura 12.

Nacionalmente a estratégia de monitoramento foi o estabelecimento de diretrizes e objetivos estratégicos que levassem em conta as demandas atuais. Pretendeu-se projetar situações futuras e a incorporação de outros planos temáticos como o do enfrentamento à exploração sexual e a definição de metas plausíveis, cuja expectativa é a de se evitar o descrédito pela não factibilidade.

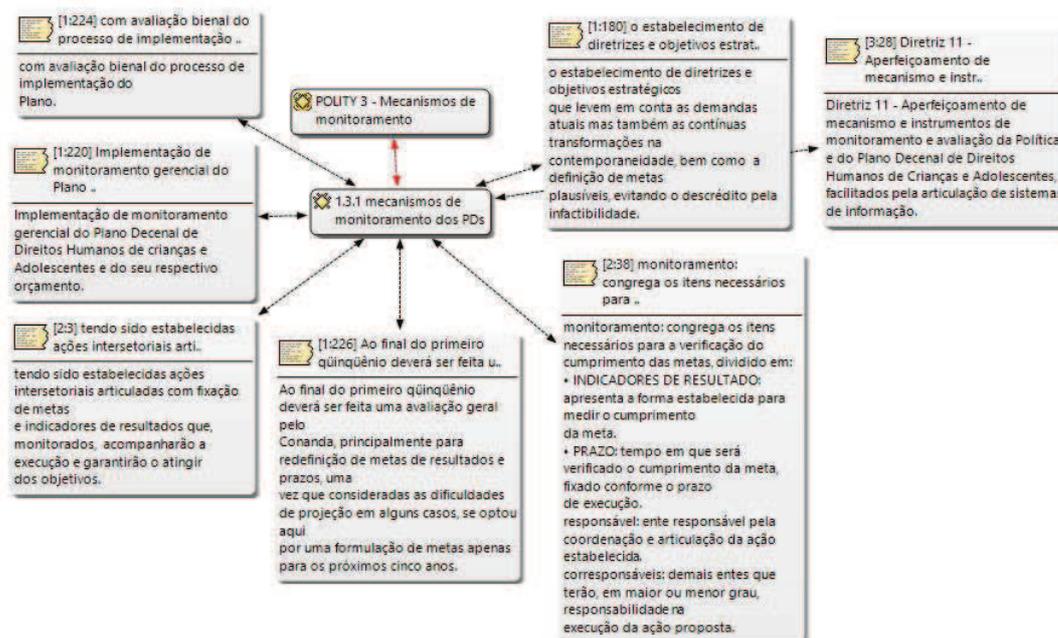


Figura 12 - Mecanismos de monitoramento dos PDs

Nota: Os dados da figura têm origem na PNDCA e PDs nacional, estadual e municipal
 Fonte: Elaboração própria.

De maneira geral, o PD nacional indica a necessidade de mecanismos e instâncias para a articulação, coordenação e acordo das responsabilidades de cada esfera de governo na gestão do PD. Há a sugestão de constituir um Comitê Gestor Inter-setorial do Plano Decenal, pensando assim em um acompanhamento mais sistêmico. E estabelece que a criação de instâncias de coordenação da política dos direitos humanos de crianças e adolescentes no âmbito dos governos estaduais/distrital e nas 27 capitais, contribuiria para o monitoramento.

O fato de o plano nacional sugerir modificação nas estruturas de governança estadual e municipal demonstra a fragilidade da interação entre os três âmbitos para a implementação da PNDCA, por não ser de sua competência tal procedimento. Na ausência de um órgão específico que trate dos temas pertinentes a essa política, há uma baixa expectativa de se estabelecer interface com outros órgãos.

No âmbito estadual foi mantida a mesma perspectiva quanto ao monitoramento que o PD nacional. O monitoramento foi estabelecido a partir das ações inter-setoriais articuladas, respondendo à sequência do plano: o objetivo (vinculado ao eixo), a ação, metas, o prazo de execução das metas, os indicadores de resultado, o período a ser monitorado (anual ou bianual), o responsável, e, se houver, os responsáveis.

O trabalho de monitoramento do PD estadual deverá ser consolidado a partir

das instituições que contribuíram na sua elaboração, citadas no documento como sendo as seguintes: Secretarias de Estado, sociedade civil organizada, o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Tribunal de Justiça, o Ministério Público, a Ordem dos Advogados do Brasil e um adolescente representante. Com destaque ao quadro 9, exemplo das ações do PD destinadas a esse objetivo.

Quadro 7 - Fortalecimento das estruturas do SGD

	Ações	Metas	Prazo de execução	Indicadores de resultado	Prazo	Responsáveis	Corresponsáveis
Acompanhar Orçamento Público com foco na Infância.	Acompanhar a evolução do Orçamento Criança e Adolescente.	Organizar, ao menos uma audiência pública a cada dois anos, para discussão do orçamento.	2014-2023	Audiências realizadas.	Bienal	Fórum DCA/PR	CEDCA
Acompanhar a execução das ações do Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Paraná.	Incentivar a sociedade civil a acompanhar o desenvolvimento das ações e metas estabelecidas no Plano Decenal.	Publicizar amplamente o plano decenal.	2014-2023	Número de informes sobre o plano decenal.	Anual	Fórum DCA/PR	CEDCA
		Realizar pelo menos uma oficina para discussão do Plano Decenal com sociedade civil nas macrorregionais do Estado.	2014-2023	Número de oficinas realizadas por macrorregional.	Anual		
		Solicitar relatórios aos órgãos competentes pelas ações e metas do Plano Decenal de acordo com as datas estabelecidas.	2014-2023	Número de relatórios recebidos.	Anual		

Fonte: PD do estado do Paraná, 2013.

O quadro 9 demonstra a preocupação em explicitar ações, metas, prazos, responsáveis e corresponsáveis para os objetivos de acompanhar a implementação do PD e a execução orçamentária, já definindo a importância da relação entre os dois tópicos. Instituí o Fórum de Direitos da Criança e do Adolescente do Paraná-FDCAPR, coalizão de organizações da sociedade civil, como responsável, com suporte do CEDCAPR, desta maneira delega à sociedade civil o que está estipulado no SDG como sua atribuição, o de controle social. Sua execução estará atrelada as condições disponíveis dessa organização coletiva, recursos financeiros e humanos, o que não se encontra definido em nenhum ponto do documento.

Quanto ao PD municipal, somente é citada a necessidade do aperfeiçoamento de mecanismo e instrumentos de monitoramento e avaliação da PNDCA e PD, sugerindo que sejam facilitados pela articulação de sistemas de informação.

Na PNDCA também se encontra diretriz específica para o tema de monitoramento, a 07, em que estabelece o fortalecimento de espaços democráticos de participação e controle social, como prioridade dos conselhos de direitos da criança e do adolescente.

As respostas de como o monitoramento dos PDs foi pensado, dos entrevistados do âmbito nacional, convergem com o que está registrado nos documentos que apontam a criação de uma comissão ou comitê com esse fim. Segundo o Entrevistado, E3 “caberia ao ministério do planejamento o monitoramento do plano, já que é ele quem está realizando o exercício da relação plano-PPA”.

Pela natureza dinâmica da PNDCA e seus PD, e pelo fato de que muitos ainda estão em construção, não se consegue estabelecer os atores desse quesito, e pode ser que as configurações nos próximos anos divirjam do que foi estabelecido no momento do planejamento.

No desdobramento da estrutura dos Conselhos de direitos encontram-se as subdivisões de câmaras ou comissões e grupos de trabalho. Essas unidades são mais específicas para tratar de certos assuntos (ex.: orçamento público, políticas públicas, mobilização e capacitação). Seu principal objetivo é aprofundar cada questão submetida ao conselho, para apresentar a plenária uma versão pronta para se votar e deliberar.

No questionamento sobre quem efetuará o monitoramento, as unidades acima são citadas pelos conselheiros, isso pode se dar pela perspectiva mais operacional dos entrevistados, pois não se apresentam em nenhum outro documento.

Sobre a dinâmica instituída no município, as informações foram as de que o PD promoveu uma reorganização nas estruturas do CMDCA, criando câmaras que acompanharão cada eixo contido. Além de se instituir uma Lei Municipal, onde estabelece o monitoramento e os órgãos responsáveis, bem como uma revisão anual do plano.

1.3.1. O conjunto de variáveis para o monitoramento da PNDCA

No PD nacional pode-se identificar algumas variáveis que se pretende controlar. Essas variáveis se baseiam nas 13 diretrizes, 05 eixos, e 32 objetivos. Com a

expectativa de que as metas derivadas dos objetivos norteiem o Plano Plurianual – PPA da União.¹²

Os diagnósticos nacionais e estaduais apresentam dados, retirados de fontes de informação oficiais (IBGE, DATASUS), estabelecendo um marco do qual se poderão analisar os impactos da política implementada. Isso não ocorre no âmbito municipal. O fato de não se ter a ideia da situação dos direitos que se encontra no momento da implementação da política dificulta o estabelecimento de comparação na realização das metas.

Com a intenção de destacar algumas das variáveis contidas nos PDs, e conferir se elas aparecem em mais de um dos PDs (Figura 13), apresenta-se a seguir uma síntese.

Como resultado as variáveis que se apresentam no PD nacional são: número de campanhas anuais em temáticas referentes aos direitos da infância e da adolescência; ampliar a cobertura de serviços de convivência e fortalecimento de vínculos (SCFV) para todas as faixas etárias dos serviços tipificados, buscando a universalização da oferta e equalização da cobertura de cofinanciamento (meta não específica para crianças e adolescentes).

A produção e divulgação de orientações técnicas para qualificação dos Serviços de Proteção Social Básica, considerando o atendimento ao público prioritário (Bolsa Família, Brasil sem Miséria, BPC, Benefícios Eventuais), às populações rurais, às comunidades tradicionais, a inclusão das pessoas com deficiência, o trabalho com os direitos das mulheres e o enfrentamento ao crack e outras drogas (meta não específica para crianças e adolescentes).

A ampliação da cobertura dos serviços da Proteção Social Especial de Média Complexidade, que atendam os diversos públicos em situação de violência, tais como crianças e adolescentes, mulheres, idosos, pessoas com deficiência, usuários de drogas e suas famílias.

Programas de combate à violência e ao "bullying" desenvolvidos na escola e a promoção da educação em direitos humanos. O aumento do impacto do Programa Bolsa Família na erradicação e/ou na diminuição da pobreza e da extrema pobreza

¹² PPAs, refere-se aos planos plurianuais, um dos três instrumentos do modelo orçamentário brasileiro, juntamente a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), estabelecidos pela Constituição Federal de 88; <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/cidadao/entenda/cursopo/planejamento.html>

(meta não específica para crianças e adolescentes); a inclusão de 800 mil famílias em extrema pobreza no Bolsa Família (meta não específica para crianças e adolescentes).

O aumento do acompanhamento do acesso das crianças beneficiárias do Programa Bolsa Família - PBF ao sistema de saúde infantil, considerando as especificidades dos povos indígenas e comunidades quilombolas.

Melhorar a qualidade do fornecimento de alimentos aos grupos populacionais; a ampliação do acesso à água a 3.000 escolas da zona rural e dos territórios tradicionais, sem abastecimento da rede pública, por meio da implementação de tecnologias de captação e armazenamento de água com vistas ao consumo humano.

Os PD trazem também tópicos específicos sobre de insegurança alimentar e famílias atingidas por situações de emergência ou calamidade, bem como programas sociais e de inclusão produtiva.

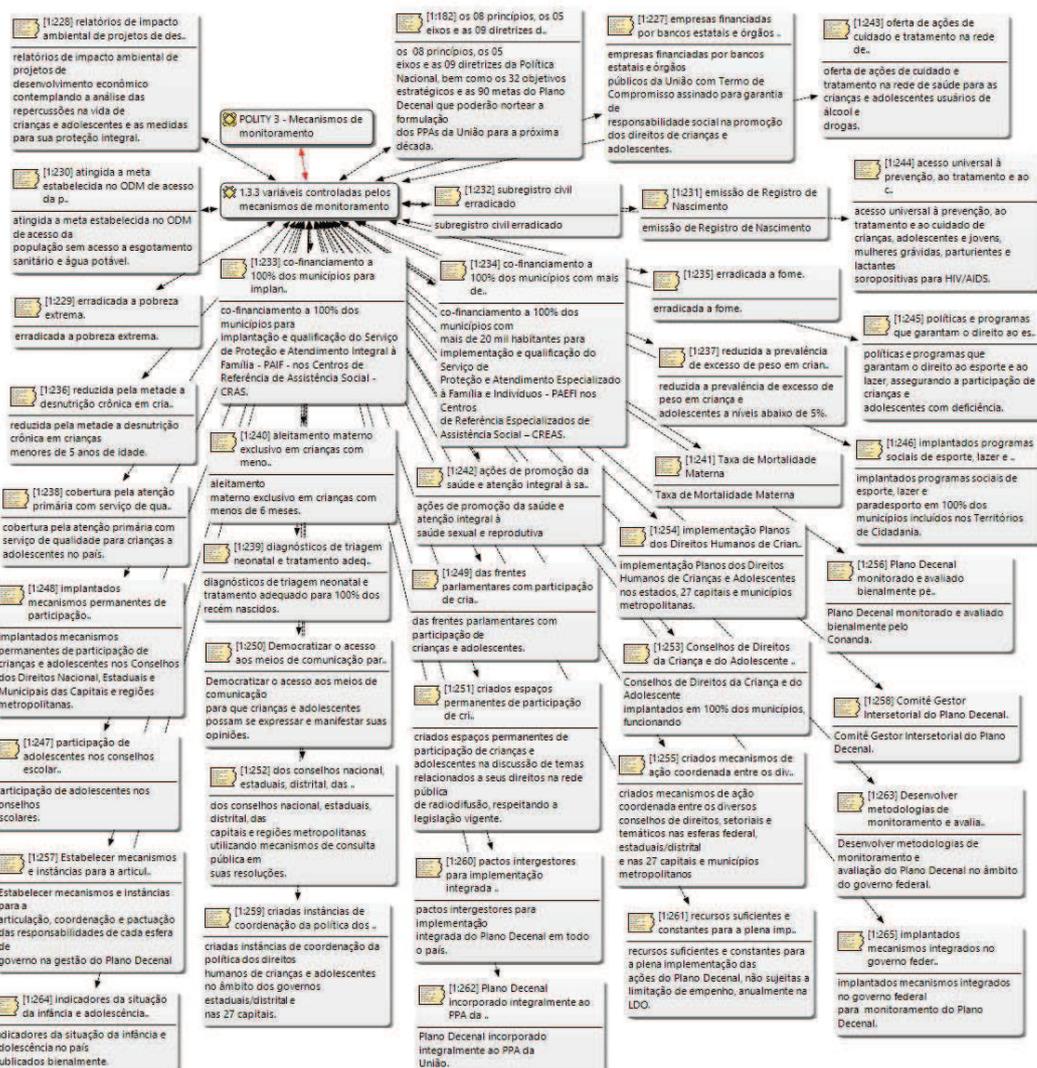


Figura 13 - Variáveis controladas pelo mecanismo de monitoramento da PNDCA e PDs
Fonte: Elaboração própria, 2015.

Registro de nascimento, com menção à erradicação do subregistro civil e a implantação e qualificação de serviços e políticas já existentes, como o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, programas que garantam o direito ao esporte e ao lazer, e a garantia da inclusão de crianças e adolescentes com deficiência.

Participação de adolescentes nos conselhos escolares, mecanismos permanentes de participação de crianças e adolescentes nos Conselhos dos Direitos nacional, nos estaduais e municipais das Capitais e regiões metropolitanas. Das frentes parlamentares com participação de crianças e adolescentes. Democratização do acesso aos meios de comunicação para que crianças e adolescentes possam se expressar e manifestar suas opiniões. Ampliação das consultas públicas em suas resoluções.

A implementação Planos dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes nos estados e municípios também é uma das metas do PD nacional, bem como a criação de mecanismos de ação coordenada entre os diversos conselhos de direitos, setoriais e temáticos nas esferas federal, estaduais/distrital e nas 27 capitais e municípios metropolitanos.

Outra variável que se apresenta com a expectativa de se monitorar são os pactos inter-gestores para implementação integrada do Plano Decenal em todo o país. Nesse ponto estipula-se a meta, mas não se explicita de que forma ela será desenvolvida. Da mesma maneira que os recursos suficientes e constantes para a plena implementação das ações do Plano Decenal, não sujeitas a limitação de empenho, anualmente na LDO. Plano Decenal incorporado integralmente ao PPA da União, são citados, mas não compete ao Plano, programa, projeto a determinação disso, somente a gestão.

Iniciativa do governo federal, com a participação dos estados e municípios, foram formuladas novas versões para SIPIA CT e SIPIA SINASE e estabelecidas, de forma pactuada e cooperada, as escalas de sua implantação em 2010. Foram desenvolvidas novas bases de dados, como o Índice de Homicídios na Adolescência- IHA e o Disque 100, ambos com software disponibilizados para os gestores locais. Observatório Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente em 2009.

Tanto na esfera estadual e na municipal, os pontos citados se fazem presentes, às vezes compondo outra política, mas se apresenta a constância de por vezes se

aterem em números e porcentagens, e outras se basearem na aplicação de programas e projetos.

Outro ponto a se destacar é o tratamento das variáveis no PD nacional, o quadro 8 traz um exemplo de objetivo, redigido a partir da Diretriz 2. Nesse caso o objetivo do PD se remete a um programa de governo existente – a bolsa família, onde se estipula que o órgão responsável pelo objetivo será o Ministério do Desenvolvimento social e combate à fome, e o responsável pela meta a Secretaria de Renda de Cidadania, órgão que nesse momento executa o programa. Ao final aponta o recurso disponível no plano orçamentário para o ano de 2014.

Isto posto, nota-se que a iniciativa e a ação propostas não se referem especificamente a população de 0 a 18 anos, desta maneira não será possível observar o alcance efetivo dessa meta na vida dessas crianças. Além disso o vínculo do objetivo a um programa de governo, não garantirá sua continuidade, caso haja mudança do governo vigente, dentro do período de 10 anos estipulado pelo PD, que pode trazer outros programas, e outras estruturas administrativas, como criação/extinção ou junções/renomeação de secretarias e ministérios

Quadro 8 - Eixo 1: Promoção dos DCA, Diretriz 2 e PD nacional

Programa	2019 - Bolsa Família
Objetivo	0619 - Melhorar as condições socioeconômicas das famílias pobres e, sobretudo, extremamente pobres, por meio de transferência direta de renda e da articulação com outras políticas promotoras de emancipação.
Órgão Responsável pelo Objetivo	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Meta	Aumentar o impacto do Programa Bolsa Família na erradicação e/ou na diminuição da pobreza e da extrema pobreza (meta não específica para crianças e adolescentes)
Instituição Responsável pela Meta	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
Iniciativa	02ER – Transferência de Renda às famílias em condição de pobreza e extrema pobreza (iniciativa não específica para crianças e adolescentes)
Ação	8442 Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei nº 10.836, de 2004) (ação não específica para crianças e adolescentes)

Fonte: Estudo realizado pelo Ministério do Planejamento sobre os objetivos do PD Nacional e o PPA, 2014.

Como exemplo do PD estadual, encontra-se no quadro 9, a descrição do objetivo que trata de mobilizar e monitorar as gestões municipais na busca ativa para inclusão de famílias em situação de pobreza no Cadastro Único, na atualização e revisão cadastral, no acompanhamento familiar, no cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família e no acompanhamento da oferta de ações complementares. Estipula a ação no município, condicionadas a um programa federal. Suas metas

estão atreladas as responsabilidades do Ministério do Desenvolvimento Social e as Secretarias Municipais de Saúde. As relações dessa forma se apresentam ambíguas, aguçando o questionamento se realmente irão se efetivar.

Quadro 9 - Eixo 1: Direito à vida e à saúde, PD estadual

Objetivos	Ações	Metas	Prazo de execução	Indicadores de resultado	Prazo	Responsável	Corresponsável
Mobilizar e monitorar as gestões municipais na busca ativa para inclusão de famílias em situação de pobreza no Cadastro Único, na atualização e revisão cadastral, no acompanhamento familiar, no cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família e no acompanhamento da oferta de ações complementares.	Acompanhar e apoiar, em parceria com a Secretaria de Saúde, o calendário vacinal de crianças até 07 anos, mulheres de 14 a 44 anos e gestantes das famílias do Programa Bolsa Família, de acordo com o calendário da Saúde.	Acompanhar o cumprimento das metas do SISPACTO em 100% dos municípios	A/C	Número de municípios acompanhados	Anual	SEDS	MDS, Prefeituras Municipais, SESA
	Acompanhar tecnicamente os municípios no acompanhamento das famílias em descumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família	Apoiar 100% dos municípios que possuem famílias em descumprimento das condicionalidades	A/C	Número de municípios acompanhados	Anual	SEDS	MDS e Prefeituras Municipais

Fonte: PD estado do Paraná, 2013.

Nos dois casos apresentados acima, pode-se aplicar a mesma crítica de dedicarem metas atreladas a programas de governo, que necessariamente se submeterão a mudanças e reestruturações caso haja mudança por questões eleitorais. Além de se basearem em ações estritamente executadas pelas estruturas locais, onde essas famílias se encontram. Em suma ambas as metas também não definem diretamente sua incidência sobre a vida das crianças e adolescentes, por não serem específicas dessa população.

Fato também apresentado no PD municipal. Suas metas são atreladas a programas governamentais vigentes no período de sua elaboração, o que reduziu as opções de um planejamento com vista aos próximos 10 anos, conforme a descrição do quadro 10, o Programa municipal “Falta moradia”, que atenderá um público específico vinculado à política da Assistência Social, administrada pelos órgãos gestor do

CMDCA, e que define sua estratégica na dependência de outro programa federal o “Minha Casa Minha Vida”.

Quadro 10 - Eixo 1: Promoção DCA, PD municipal

Habitação	
Programa:	FALTA MORADIA
Objetivo:	Garantir habitação para crianças e adolescentes
Indicador:	Crianças e adolescentes
Público:	0 a 18 anos – crianças sem moradia inscritas na Secretaria Municipal de Assistência Social
Ações:	Ampliar os programas de habitação social
Meta:	100% de crianças e adolescentes com moradia garantida até 2022.
Estratégias:	Articulação com o Plano Minha Casa Minha Vida do Governo Federal. Recursos provenientes do PPA 2014 -2017, criar ferramenta de monitoramento e controle social

Fonte: PD municipal de Ruy Barbosa, 2014.

2. PNDCA: processos e intersectoralidade

O esforço na implementação de políticas públicas, pode ser considerado, segundo Wu (*et al.*, 2014) um processo de vários anos, com financiamento continuado de programas e projetos, que geralmente não são garantidos, isto é, um processo que exige negociações contínuas entre os diversos lados políticos e administrativos, o que torna importante a identificação desses atores políticos que irão efetuar as negociações e relações intersectoriais e assim garantir a implementação da política.

Outro aspecto importante para a análise é a implicação de distintos órgãos, em diferentes esferas federais, conformando redes de políticas, onde cada ente possui seus próprios interesses, dinâmicas e processos. Para isso é necessário entender as relações compreendidas na PNDCA, as políticas que a compõem os PDs, e a relação entre seus programas, projetos e ações.

2.1.1. Políticas mencionadas e envolvidas nos PDs nos âmbitos federativos

Nos documentos estudados e entrevistas, por diversas vezes, a PNDCA é caracterizada pela intersectorialidade e transversalidade. O desafio posto foi o de buscar abranger outros segmentos e temas que também impactam na vida da população de 0 a 18 anos, e não apenas as medidas especiais de proteção, provenientes da Política da Assistência Social, referentes às instituições de acolhimento e às unidades de privação de liberdade, ou dirigidas a grupos vulneráveis, como as vítimas de violência, ou de exploração laboral.

A estrutura de governança da PNDCA será influenciada pelas políticas consideradas em sua composição, seja no aspecto nacional, estadual ou municipal. Pode-se notar as diferentes relações estabelecidas a partir de sua descrição.

As políticas citadas no PD nacional são: Educação (Básica e profissionalizante), Saúde, Assistência Social, de Direitos Humanos (orientação sexual, gênero, pessoa com deficiência, raça/etnia, participação, registro civil e documentação básica, população de rua, indígena e acesso à justiça), Segurança Alimentar (água), Juventude (emprego e renda), Esporte e Lazer, Antidrogas e Relações Exteriores.

As Políticas apresentadas se relacionam com as 13 diretrizes propostas na PNDCA. Cada objetivo está vinculado a uma política, desta forma se condiciona um órgão executor, e assim se estabelece a meta.

No campo do estado as políticas mencionadas foram: Esporte, Assistência Social (enfrentamento a violência e exploração sexual, trabalho infantil, Sistema Socioeducativo, comunidades tradicionais – indígenas, quilombolas, ciganos; população de rua, acolhimento institucional, aprendizagem profissional), Saúde (atenção básica, atenção materno infantil, HIV, saúde mental, pessoa com deficiência, atenção às vítimas de violência), Educação, Segurança alimentar, Segurança Pública (segurança no trânsito), Economia Solidária, Desenvolvimento urbano (acesso a água tratada e rede de esgoto), Cultura, Antidrogas.

No PD municipal as políticas apresentadas são: Habitação, Saneamento Básico, Segurança Pública, Saúde (especializada em criança e adolescente), Educação (básica e inclusiva), Esporte e Lazer, Cultura, Assistência Social (violação de direitos, acolhimento institucional, sistema de medida socioeducativa, trabalho infantil).

Ao relacionar as políticas que se apresentam nos três PDs, nota-se a priori que alguns temas são tratados por políticas distintas, como o caso dos temas pertinentes aos direitos humanos, no âmbito do estado e do município estarem atrelados a Assistência Social, o que confirma a lógica posta nas estruturas dos órgãos gestores. Muitas dessas políticas mencionadas, suas metas se referem a ações municipais, na qual quem deveria ser incluída nos PD municipais.

Com efeito as políticas referentes ao desenvolvimento urbano e seus temas, habitação, acesso a água potável e saneamento, aparecem nos âmbitos estaduais e municipais. O que confirma a necessidade de atuação nesse aspecto, mesmo que nacionalmente não se aborde esses temas.

Um ponto contraditório observado no estudo dos três PDs, é sobre a política de direitos ser tratada como universal, transversal e intersetorial, porém por diversas vezes ainda se mantém no segmento de crianças e adolescentes vulneráveis, e seus planos específicos que tratam de aspectos de violação de direitos e não sua garantia – exploração e abuso sexual, trabalho infantil e autores de ato infracional.

As afirmações dos entrevistados convergem no que diz respeito às políticas que compõe o Eixo 1 dos PDs, e correspondem a Diretriz 2. Nesse eixo estão contidas todas as políticas básicas. Alguns incluem o atendimento direto em equipamentos específicos da política da assistência social, característica estadual e municipal, devido à vinculação da PNDCA ao órgão gestor nesses âmbitos. Segundo o entrevistado E3 “foi necessário incluir todas as políticas por ser um plano nacional, mas a efetivação se dará mesmo nos municípios, esperamos influenciar os governos estaduais e municipais, e influenciar as demais políticas, planos e programas, mesmo sabendo que é bastante complexo”.

Há sugestão por parte de um entrevistado que a agenda ocorre devido a interesse do governo, submetendo a relação entre as políticas a “vontade política”, o que seria outra influência nesse processo, mas que necessitaria mais elementos para uma avaliação mais profunda. Outra informação interessante foi a percepção da necessidade da inclusão de todas as políticas no plano nacional, mas que sua efetivação se dará mesmo nos municípios.

Analisando modelos de intersetorialidade que se apresentam, o quadro 11, demonstra a soma de esforços entre diferentes secretarias e órgãos de estado, para atingir as metas referentes ao objetivo de fomentar ações intersetoriais junto às comunidades tradicionais. São envolvidos um total de 17 organismos, que deverão ser envolvidos a partir da coordenação da SEDS.

Quadro 11 - Eixo 2: Direito à liberdade, ao respeito e à dignidade

Objetivo	Ação	Meta	Prazo	Indicadores	Prazo	Responsável	Corresponsável
Fomentar ações intersetoriais junto às Comunidades Tradicionais	Priorizar o fornecimento de água tratada e esgoto em comunidades tradicionais, em especial indígenas e quilombolas.	Modalidade de atendimento às famílias das comunidades tradicionais instituída e aprovada nos	2014 - 2023	Número de municípios com comunidades tradicionais que aderiram	Bianual	SEDS	SESA, SEED, SEEC, IPARDES, SETI, SETS, SEAB, SEJU, SEDU, SEPL, SESP, COHAPAR, SEES, CELEPAR,

		Conselhos pertinentes.		ram à modalidade em relação no número de municípios que possuem comunidades tradicionais.			SERC, SEMA e SEAF.
	Desenvolver projetos específicos para cada comunidade.		2014 - 2023		Bi-anual	SEDS	SESA, SEED, SEEC, IPARDES, SETI, SETS, SEAB, SEJU, SEDU, SEPL, SESP, COHAPAR, SEES, CELEPAR, SERC, SEMA e SEAF.

Fonte: PD do estado do Paraná, 2013.

2.1.2. Políticas, planos e programas e influências do processo decisório

Com base na ideia de Procopiuck (2013), de que o desenvolvimento de mecanismos que permitam a relação entre os agentes envolvidos contribuirá na estruturação de um arranjo sustentável de governança, analisaram-se possíveis alinhamentos, problemas técnicos e materiais que poderiam influenciar as decisões.

A visão de que os PDs deveriam ser incorporados no ciclo de planejamento e orçamentação da gestão, está presente (Figura 14). Esse tópico do orçamento público converge com a estrutura da PNDCA, quando mencionado também no monitoramento. Exemplo de que as categorias polity e policy, podem coexistir, e se apresentar em muitas situações, enfatizando sua condição não linear passível de análise.

Outro ponto de alinhamento entre os PDs foi a estratégia de definir uma matriz programática, destacando os programas, as ações, metas físicas e financeiras e relaciona-la ao PPA Nacional, sem esquecer os órgãos responsáveis no governo federal, estadual e municipal por sua execução.

Em cenários políticos desfavoráveis aos direitos humanos, ou de crise econômica que provocassem contingenciamento de recursos, não se apresentam dispositivos nas ações programadas que garantam a continuidade da implementação da PNDCA e seus PDs.

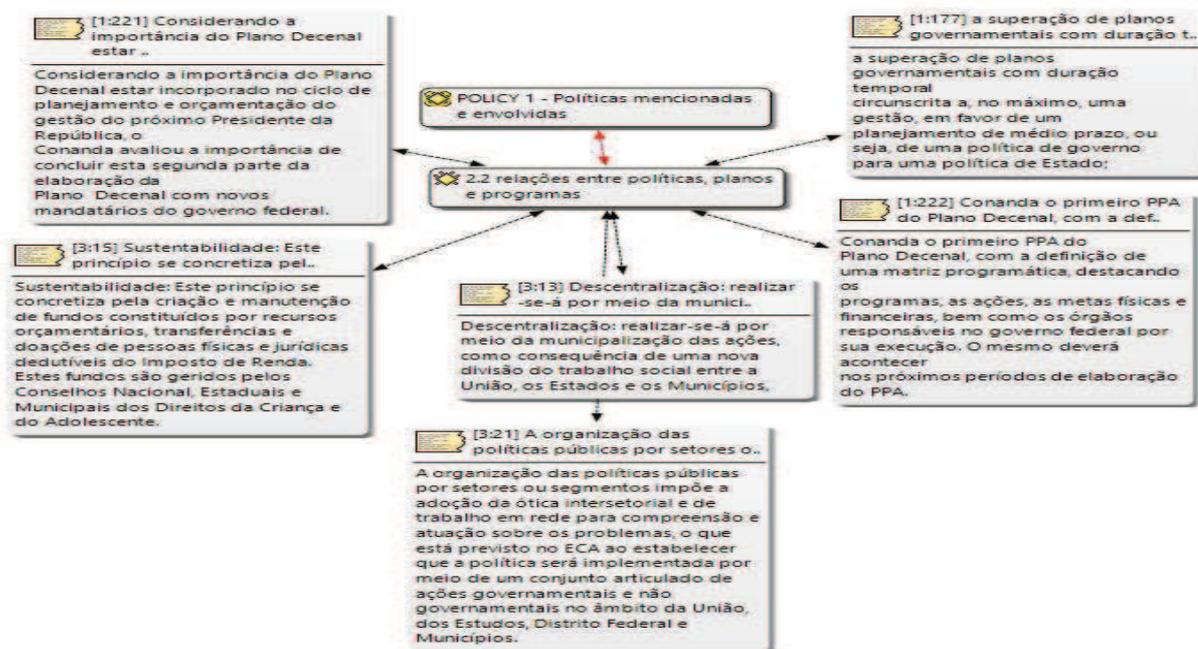


Figura 14 - Ação entre as políticas, planos e programas

Nota: Os dados da figura têm origem na PNDCA e PDs nacional, estadual e municipal

Fonte: Elaboração própria, 2015.

A intenção de se superar os planos governamentais com duração temporal circunscrita no máximo a uma gestão, em detrimento a um planejamento de prazo, o que se denomina nos PDs a transição das políticas de governo para políticas de Estado.

Tanto no PD estadual, quanto no municipal, observa-se a organização das políticas públicas por setores ou segmentos, dessa forma impõe a adoção da ótica inter-setorial e de trabalho em rede para compreensão e atuação sobre os problemas, confirmando o que está previsto no ECA no estabelecimento da implementação da política por meio de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais no âmbito da união, dos estados e municípios.

A centralidade da política para a infância e adolescência na área da assistência social, determina a preponderância das ações sob uma única ótica e abrangência, esse fator pode impactar a PNDCA na sua natureza universal, inter-setorial e transversal.

Assim como a dinâmica burocrática que por vezes a política toma, e a dificuldade na qualificação dos conselheiros de direitos, em temas pertinentes a governança, tais como: orçamento, planejamento e diagnóstico, são alguns problemas técnicos e materiais que interferem nas decisões políticas (Figura 15), outro fator relevante citado é a escassez e a descontinuidade dos investimentos governamentais e da gestão da informação.

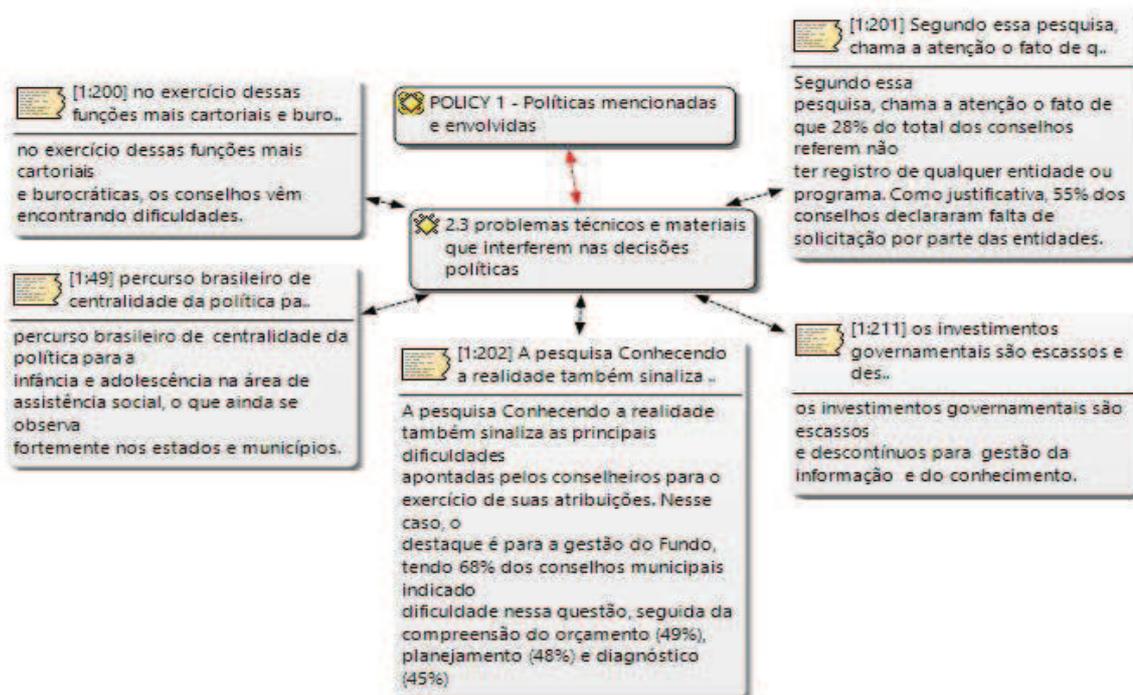


Figura 15 - Problemas técnicos e materiais da PNDCA e dos PDs

Nota: Os dados da figura têm origem na PNDCA e PDs nacional, estadual e municipal

Fonte: Elaboração própria, 2015.

A coordenação definida na União no âmbito dos direitos humanos, não tem encontrado, salvo raras exceções, rebatimento nas demais esferas de governo e, quando isso acontece, são instâncias que contam ainda com reduzido quadro de pessoal (Figura 16).

A experiência de elaboração de planos nacionais que se propicia um alinhamento entre as ações dos estados e municípios é expressa na construção de vários outros planos nacionais. Pode-se citar o Plano Decenal de Educação (2001-2011), o Plano Decenal de Expansão de Energia Elétrica (2003-2012) e o Plano Decenal do Sistema Único de Assistência Social – SUAS (2006-2015). Com exceção do PNDES, os demais são referentes às políticas setoriais ou temáticas. Os exemplos acima são citados nos PDs, e são inspirações a construção da PNDCA.

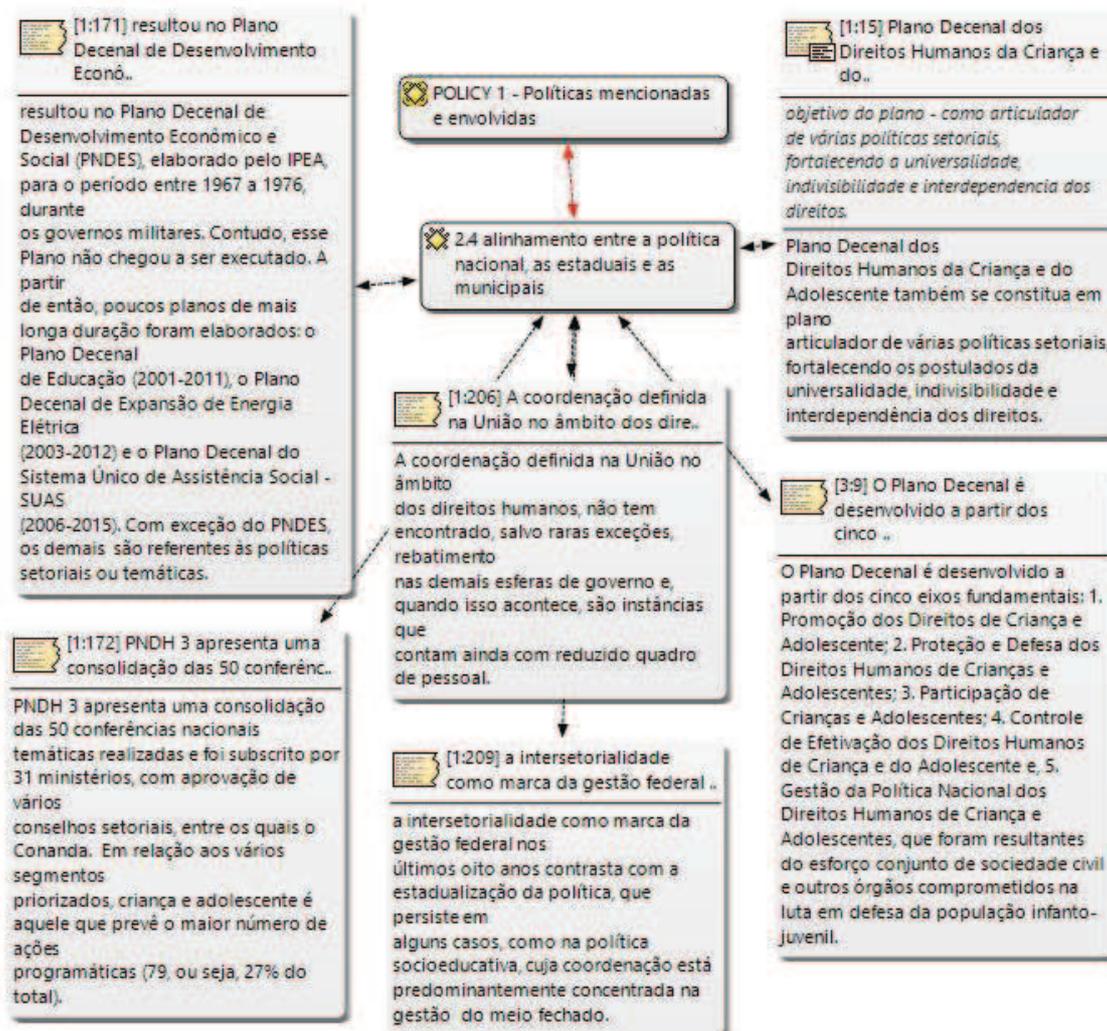


Figura 16 - Alinhamento entre a políticas nacional, estadual e municipal nos PDs

Fonte: Elaboração própria, 2015.

Houve também a influência do Plano Nacional de Direitos Humanos 3 (2010), um documento de abrangência nacional, consolidado a partir de 50 conferências nacionais temáticas realizadas, subscrito por 31 ministérios, tendo sua aprovação vários conselhos setoriais, incluindo o Conanda. E que em seu corpo, por ser um documento que contém diversificados segmentos, as 79 ações programáticas destinadas a criança e adolescente perfazem 27% do total.

A estratégia de municipalização das ações, como consequência de uma nova divisão do trabalho social entre as instâncias da federação, fortalece a visibilidade das ações que ocorrem no cenário local, onde se encontra a criança, o adolescente e suas famílias. Nos PDs há muitos objetivos que visam essa atuação mais local, o que remete ao questionamento das competências na gestão da PNDCA, principalmente no aspecto de políticas nacionais que não comportam estratégias locais.

Assim pode-se observar no quadro 14, referente ao objetivo de criar uma cultura do esporte e lazer, para uma melhor qualidade de vida. A ação destinada a isso visa o desenvolvimento de projetos que serão pensados no estado, para aplicação no município. Esse exemplo confirma a necessidade de alinhamento entre as políticas, programas e projetos para a implementação da PNDCA, no momento em que a meta do estado somente será atingida com o envolvimento das prefeituras municipais.

Quadro 12 - Eixo 4: Direito à educação, à cultura, ao esporte, PD estadual

Objetivo	Ação	Meta	Prazo de execução	Indicadores	Prazo	Responsável	Corresponsável
Criar a cultura do esporte, lazer e atividade física na criança e adolescente, garantindo uma melhor qualidade de vida através da prática do exercício físico.	Desenvolver dois a três projetos de Esporte Participação/Lazer no Estado do Paraná, com ações voltadas ao atendimento de crianças e adolescentes nos municípios paranaenses.	Atingir, no mínimo, 5% de crianças e adolescentes nos municípios paranaenses de até 20 mil habitantes, sendo 88 municípios/ano.	2014-2023	Número de crianças e adolescentes atendidos.	Anual	SEES	Prefeituras Municipais

Fonte: PD estadual, 2013.

Em busca de identificar como se expressam as competências das esferas federais envolvidas na PNDCA, em seus PDs as entrevistas apresentaram consonância em que os todos apontam os órgãos responsáveis possíveis, prazos e interfaces. Mas apresentam também a preocupação de que algumas metas envolvem a execução em outro âmbito (o nacional e estadual no município), bem como os prazos estendidos por 10 anos extrapolarem os mandatos.

E sobre a relação entre os PDs e a Diretriz 2, obteve-se as seguintes repostas referindo-se apenas a estrutura do documento, sem aprofundamento quanto as estratégias que se utilizarão para atingir a universalidade proposta pela diretriz; existe a relação da universalidade, mesmos que muitas ações contidas nos planos, se dediquem a população específica da assistência social, ou submetidas a alguma violação de direitos. Ainda assim é importante pensar PNDCA contendo todos os temas que incidem na vida das crianças e adolescentes, no que tange também a educação, saúde, segurança, e em especial atinja populações diferenciadamente como a urbana da rural, ou comunidades tradicionais (indígena, quilombolas, ciganos)

2.1.3. Desafios e facilidades na implementação dos PDs âmbitos federativos

Universalização do acesso e qualidade dos direitos é uma das diretrizes PNDCA, isso implica, na necessidade de mobilizar conhecimentos da sociedade em busca de melhorar o desempenho administrativo e a democratização dos processos decisórios locais.

As diferentes formas de violência como as drogas, o *bullying*, a pornografia infanto-juvenil na Internet, a morbimortalidade por causas externas, o abuso sexual, a violência física intrafamiliar, são demonstrações de desafios que ainda se apresentam. Essas violações perpassam todas classes socioeconômicas, raças, gêneros, orientações sexuais e territórios (urbanos ou rurais) da sociedade, mesmo em sua complexidade deveriam ser tratadas de maneira universal enquanto políticas públicas.

Enquanto desafios para a execução da política observam-se aspectos pertinentes às três esferas federais (Figura 17). A universalização das políticas protetivas ainda não foi garantida, tampouco as instâncias especializadas e regionalizadas dos sistemas de justiça e de segurança, demandando a necessidade de maiores investimentos aos grupos de maior vulnerabilidade.

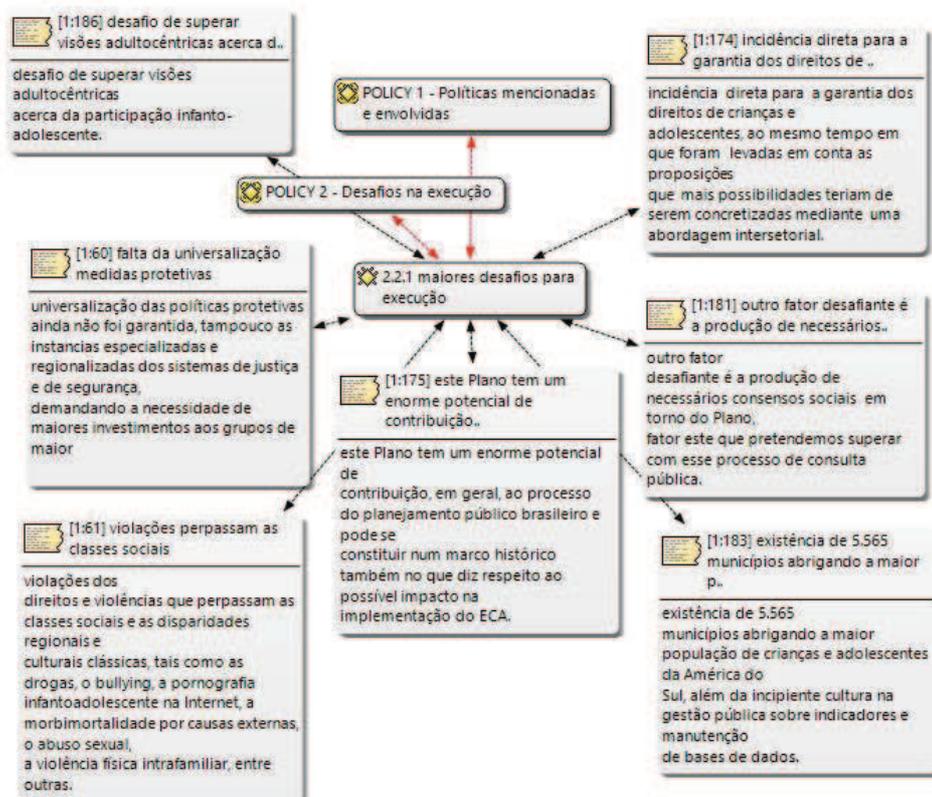


Figura 17 - Desafios na execução da PNDCA

Nota: Os dados da figura têm origem nos PDs nacional, estadual e municipal

Fonte: Elaboração própria

Outro fator desafiante é a produção de necessários consensos sociais em torno do Plano, fator este que pretendeu-se superar com um processo de consulta pública, porém não há registros públicos desse processo, seus impactos e resultados.

Apesar da existência de 5.565 municípios abrigando a maior população de crianças e adolescentes da América do Sul, e além da incipiente cultura na gestão pública sobre indicadores e manutenção de bases de dados. E o maior desafio de todos, o de superar visões adultocêntrica acerca da participação infanto-juvenil.

Outros elementos facilitadores e obstrutores da política devem ser levados em consideração (figura 18). Elementos da contemporaneidade, como a mídia de massa e os apelos da sociedade de consumo que têm seduzido as crianças e os adolescentes a uma apatia cívica (CONANDA, 2012), são empecilhos para a efetivação dos direitos, mas também a mídia e as tecnologias poderiam ser aliadas eficazes na atração e participação de crianças e adolescentes.

Também o isolamento social nas cidades, em áreas fechadas a uma circulação mais ampla, tais como condomínios, escolas e shoppings impedem a necessária convivência comunitária intra e inter geracional (CONANDA, 2012), portanto também se tornam influências para a política, e deveriam ser levados em consideração no desenvolvimento de programas ou projetos, com mais atenção aos planos municipais, e suas possíveis interlocuções com outros instrumentos de gestão urbana, como o plano diretor.

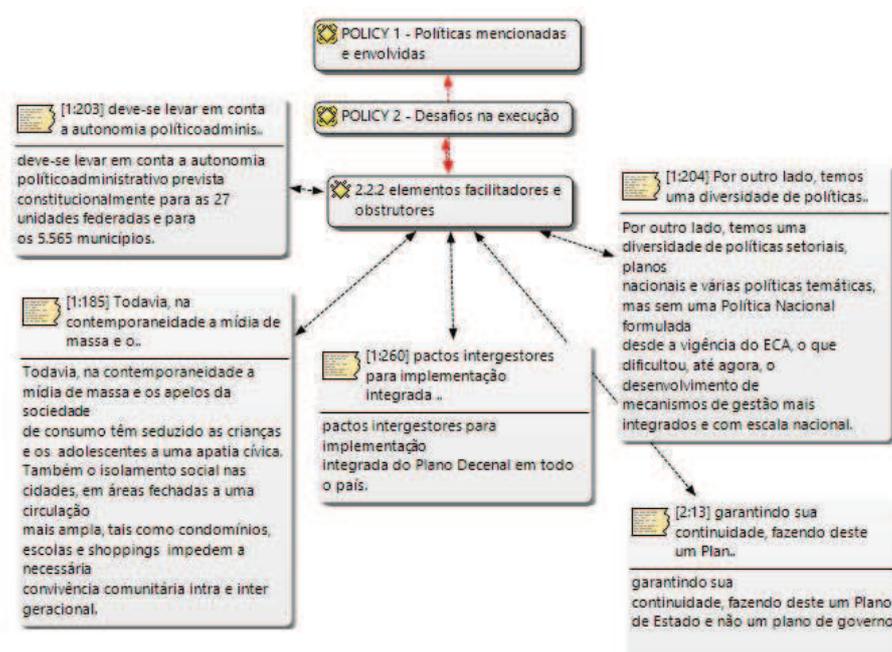


Figura 18 - Elementos facilitadores e obstrutores da PNDCA e PDs
Fonte: Elaboração própria

Ainda há a ausência de pactos intergestores para implementação integrada do Plano Decenal em todo o país. Garantindo sua continuidade para além dos mandatos vigentes.

Em busca de uma maior especificidade de fatores que influenciaram na elaboração e implementação do PD, obteve-se as seguintes respostas, em síntese: a implementação foi apontada como principal dificuldade, seguida da adesão dos demais governos e conselhos, e a falta de prioridade na agenda. Apresentou-se também a questão sobre o trabalho em direitos humanos estar voltado a violação e não a garantia, inclusive referindo-se a dificuldade de se pensar em estratégias a longo prazo, quando a dinâmica de trabalho é voltada ao urgente e emergencial.

A baixa participação popular e dificuldade de acesso ao plano durante sua elaboração foram citadas, bem como a baixa adesão dos municípios. O processo longo de elaboração, em diversos tempos. Quando um estado está num momento, os demais estarão em outro, fazendo com que seja um processo contínuo, com muitos fatores que impactam no seu desenvolvimento; esses aspectos também foram apontados com dificuldades que se apresenta.

No cenário municipal os tópicos abordados como difíceis foram 3: 1) o afastamento do papel principal do CMDCA (mudança do foco nas violações de direitos, e na ação emergência e não estratégica e de longo prazo); 2) os trabalhos isolados dos Conselhos de Direito e setoriais (Trabalhamos a importância e a necessidade de articulação entre os diversos conselhos para a garantia da efetivação das políticas públicas de crianças e adolescentes).

Como terceiro ponto apresentam-se as dificuldades na participação de crianças e adolescentes: apesar de vários avanços no processo de construção do Plano Decenal, em relação a participação e crianças e adolescentes, tais como, as conferências livres, a criação da câmara no CMDCA e a garantia na Lei da participação de crianças e adolescentes no monitoramento.

E ainda existem os desafios de como integrar melhor os adolescentes nas discussões, incluindo a mudança da dinâmica das reuniões e assembleias, pois nem sempre atendem às demandas apresentadas pelos adolescentes. Faltam ações ousadas na forma de acreditar e dar espaço aos adolescentes, bem como, garantir um processo de capacitação criativo e permanente.

As perspectivas para o futuro, avanços e desafios, compõem também o ques-

tionário aplicado, por meio dele se obtiveram algumas informações como a identificação de vários elementos que impactam a implementação da política e seus planos, como o cenário de crise política e econômica. O processo de construção ser longo, e ainda presente em algumas instâncias. Ser tema da X Conferência Nacional de 2016, o que acarretará novas inclusões e modificações da proposta inicial.

A dificuldade de se manter as informações atualizadas que compõem o diagnóstico. E a posição otimista do âmbito municipal sobre o controle sobre a implementação partindo da garantia de orçamento.

3. PDs e ferramentas de gestão em processos e resultados

Considerando que a população brasileira de 0 a 18 anos vem crescendo nos centros urbanos, como informa o relatório da ONU (2012), referindo-se a 84%, as políticas voltadas a esse público, atingirão seu ápice nos centros urbanos, juntamente aos problemas que deles emergem, e que são tratados pelas políticas municipais. A esse aspecto somasse a condição de universalidade que determina a PNDCA, em sua Diretriz 2, que designa que as políticas devem alcançar todos e todas.

Desse cenário surge a necessidade de se analisar as ferramentas de gestão que são levadas em consideração, ao se tratar da PNDCA e seus PDs (Figura 19).

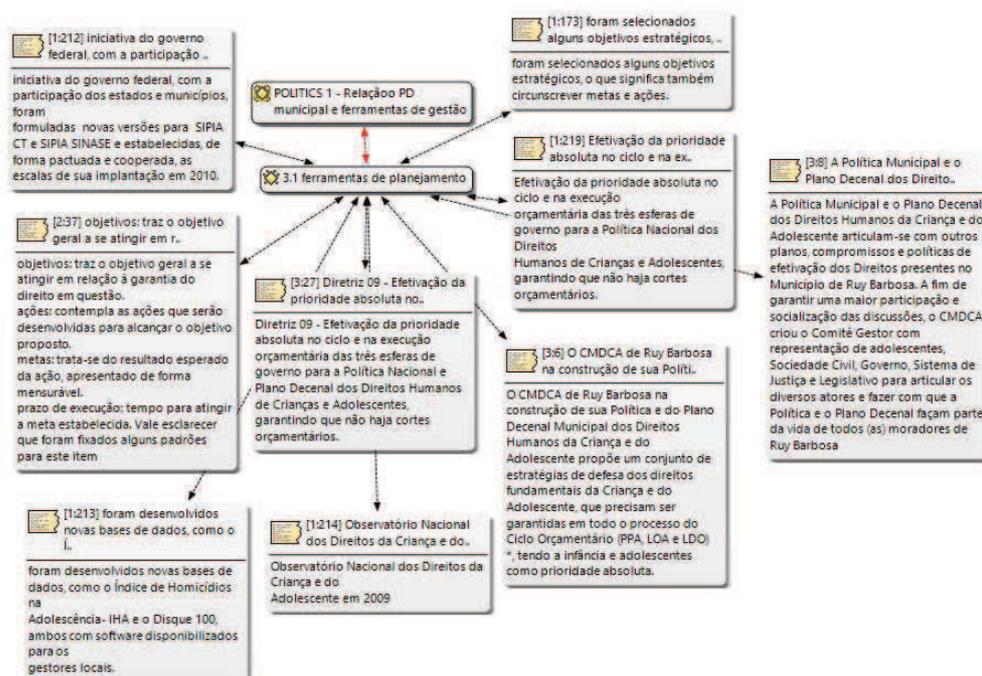


Figura 19 - Ferramentas de planejamento mencionadas nos PDs

Nota: Os dados da figura têm origem no PDs nacional, estadual e municipal
 Fonte: Elaboração própria, 2015.

As diferentes perspectivas de governança podem ser definidas quando as organizações se tornam atores descentralizados nos processos de políticas públicas e as atividades de gestão assumem um papel diferente. Esse fenômeno não implica na uniformidade dos poderes envolvidos, a maioria das teorias sobre redes assumem que o poder de um ator está relacionado com os recursos que possuem.

Nessa perspectiva o orçamento público e o investimento destinado a política de direitos foram tópicos mais abordados nos PDs, ao se tratar de gestão, relacionando-os a seus instrumentos específicos como o PPA, LDO e LOA.

A Diretriz 9 trata especificamente desse assunto, ela prima pela condição de prioridade absoluta do público de 0 a 18 anos, a qual deveria ter destinação financeira privilegiada no que tange a elaboração do orçamento do Estado.

Além disso o estudo reafirma o que é posto pelo ECA, de que é função do Conselhos de Direitos a incidência e monitoramento da execução do PPA, da LDO e LOA.

Nos PDs nacional e do Município de Ruy Barbosa foram executados um exercício de aproximação entre os objetivos e metas estipulados com o PPA em vigor. O Quadro 15 demonstra no âmbito municipal, as propostas relacionadas pela política responsável, os programas governamentais, o órgão executor, a metas que se pretendem a atingir e se está garantido no PPA ou não como um instrumento norteador das possíveis decisões dos envolvidos neste processo para os próximos anos.

Quadro 13 - Eixo 1: Promoção dos DCA; PD municipal

POLÍTICA	PROGRAMA	SECRETARIA VINCULADA	META PARA 2022	INCLUÍDO NO PPA 2014 – 2017
HABITAÇÃO	008 Habitação de interesse social	SAÚDE	100% de crianças e adolescentes com habitação própria.	SIM
Saneamento Básico	010 serviços públicos com qualidade	Secretaria Urbanismo	Saneamento básico realizado em 100% do município.	SIM
Segurança Pública	010 viver com segurança	Gabinete do Prefeito	Criada a Polícia Municipal de Ruy Barbosa.	NÃO
SAÚDE	006 aprimoramento e ampliação das ações de saúde especializada	SAÚDE	Construção do Centro especializado em atendimento em tempo integral para crianças e adolescentes.	NÃO
SAÚDE	005 aprimoramento e ampliação das ações de saúde especializada	SAÚDE	Todas as escolas do município atendidas e criado o diagnóstico básico de todas as crianças e adolescentes das escolas.	NÃO

SAÚDE	005 aprimoramento e ampliação das ações de saúde especializada	SAÚDE	Atendimento de 100% das crianças e adolescentes usuários de substâncias psicoativas desde a internação à reinserção familiar e social, firmando pacto entre os municípios do território.	NÃO
SAÚDE	Ruy Barbosa sem drogas	SAÚDE	Criar plano de estratégias de prevenção ao uso e venda de drogas, reativando o conselho de segurança pública.	NÃO
EDUCAÇÃO	003 Sistema educacional: novos padrões de gestão e atendimento da educação básica	EDUCAÇÃO	Incluído até o ano de 2015 o ECA nos currículos escolares em 100% das escolas.	NÃO
EDUCAÇÃO	003 Sistema educacional: novos padrões de gestão e atendimento da educação básica	EDUCAÇÃO	Até 2017, 60% adolescentes atendidos nos cursos profissionalizantes oferecidos	NÃO
EDUCAÇÃO	003 Sistema educacional: novos padrões de gestão e atendimento da educação básica	EDUCAÇÃO	Até 2017 garantir 70% atendimento de crianças e adolescentes com deficiência nas escolas públicas	NÃO
EDUCAÇÃO	003 Sistema educacional: novos padrões de gestão e atendimento da educação básica	EDUCAÇÃO	100% das escolas equipadas para crianças e adolescentes com deficiência	SIM
EDUCAÇÃO	004 desporto e lazer para o desenvolvimento da paz	Esporte, cultura e lazer	100% de crianças e adolescentes atendidos em atividades de oficina de teatro, dança, música, artesanato, artes plásticas e visuais.	SIM
EDUCAÇÃO	011 nossa cultura, nossa história	Esporte, cultura e lazer	100% das crianças e adolescentes atendidos nos centros construídos, dos bairros Cruzeiro do Sul, Manoel Antonio e Jardim Alvorada	SIM

Fonte: PD Ruy Barbosa, 2012

A questão que surge diante da análise do quadro acima, é a de que se o fato de incluir no seu plano a relação com o PPA, garantirá o orçamento para a execução da meta estipulada, supondo uma maior eficácia na sua implementação, e quanto aos casos em que não são incluídos no PPA, se serão automaticamente comprometidos em sua execução, ou privilegiados na próxima elaboração orçamentária.

Há evidências de que a Política Municipal e o Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente pretendem articular-se com outros planos, e programas para a efetivação dos Direitos presentes no Município de Ruy Barbosa em diferentes partes do PD.

Quanto aos instrumentos para elaboração de estratégias integradas no âmbito municipal, as entrevistas confirmam que a preocupação se dá apenas entre os conselheiros municipais. Mesmo que nos três PDs se apresentem objetivos cujas metas irão se realizar com projetos executados diretamente no município. Mesmo assim nos

demais âmbitos, ocorre apenas uma reflexão sobre importância em se garantir o orçamento e é citado o mecanismo de fundo-a-fundo.

Quando se perguntou especificamente sobre a existência da relação entre o PDs e as ferramentas de gestão, novamente a ênfase foi sobre o PPA, desconhecendo qualquer outra ferramenta que possa existir, a exemplo Estatuto da Cidade e o Plano Diretor.

A legitimação dos atores na participação da elaboração e execução, tornam-se outros fatores relevantes nessa análise. Não só as instâncias institucionais existentes, e garantidas pelos marcos legais, a efetivação também se dá pelo reconhecimento desses atores

Os elencados nos PDs e nas entrevistas se referem aos atores do SGD, os componentes dos conselhos de direitos, suas diferentes Secretarias, da sociedade civil organizada, do CEDCA PR, do Tribunal de Justiça, do Ministério Público, e representação de adolescentes. Excluindo qualquer interface com atores de outras redes temáticas que poderiam inserir novas questões ou soluções aos problemas complexos e constantes da área da infância e adolescência.

Em relação às convergências e às divergências dos interesses dos atores políticos do processo de constituição da política de direitos (Figura 20), se apresentam aspectos como a uma baixa incidência do Conanda no planejamento e definição orçamentária nacional, bem como uma insuficiente ação interconselhos de modo a fortalecer o trabalho na gestão pública, contribuindo para a fragilidade da implementação da política.

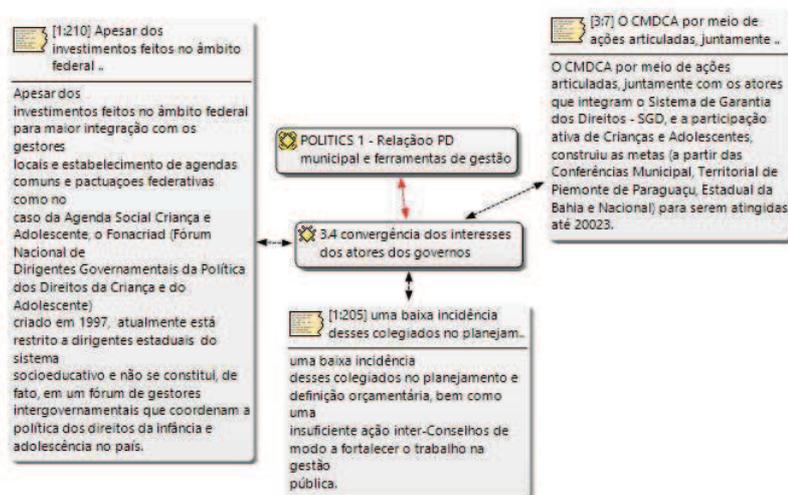


Figura 20 - Convergência dos interesses dos atores do governo na PNDCA e PDs
 Nota: Os dados da figura têm origem na PNDCA e PDs nacional, estadual e municipal
 Fonte: Elaboração própria

Houve investimentos feitos no âmbito federal para uma maior integração com os gestores locais e estabelecimento de agendas comuns e combinados federativos como no caso da Agenda Social Criança e Adolescente, o Fonacriad (Fórum Nacional de Dirigentes Governamentais da Política dos Direitos da Criança e do Adolescente) criado em 1997. Atualmente esse espaço de convergência, que poderia ser um claro exemplo, está restrito a dirigentes estaduais do sistema socioeducativo e não se constitui, de fato, em um fórum de gestores intergovernamentais que coordenam a política dos direitos da infância e adolescência no país (CONANDA, 2012).

No cenário municipal entende-se que a melhor forma de se elaborar as metas será por meio de ações articuladas, juntamente com os atores que integram o Sistema de Garantia dos Direitos - SGD, e a participação ativa de Crianças e Adolescentes, a partir das Conferências Municipal, Territorial de Piemonte de Paraguaçu, Estadual da Bahia e Nacional, para serem atingidas até 2023. Essas condições permanecem como expectativas, já que o processo no estado da Bahia não se concluiu.

Cabe ressaltar que todas as experiências identificadas ou citadas se referem aos mesmos atores e espaços já conhecidos da área da infância e adolescência. Não se apresenta esforço em buscar a interface em outros órgãos de governo, ou da sociedade civil, que pudesse acrescentar alguma inovação sobre as questões tratadas na PNDCA.

No sentido de identificar possíveis resultados concretos desse processo, observa-se a expectativa do crescimento da responsabilidade do Estado brasileiro de, junto com a alavancagem do processo de desenvolvimento, cumprir com os seus compromissos com a infância e adolescência e de responder às novas demandas que se apresentam. Bem como uma preocupação compartilhada entre os entrevistados 1, 2, 3 e 4 (E1, E2, E3 e E4) sobre o cenário político de retrocesso aos direitos que o Brasil sofreu em 2015, quando o Congresso Nacional esteve colocando em votação, emendas constitucionais que violam direitos conquistados como a idade de responsabilidade penal.

Os mesmos entrevistados também expressaram a preocupação com a garantia orçamentária para a implementação do PD, já que o momento se configura como de crise político-financeira para o governo nacional. Outra expectativa é a da efetivação

do direito humano de crianças e adolescentes de viver em cidades sustentáveis, socialmente inclusivas, com a superação de barreiras de iniquidades e de todas as formas de discriminação, opressão e violência (Figura 21).

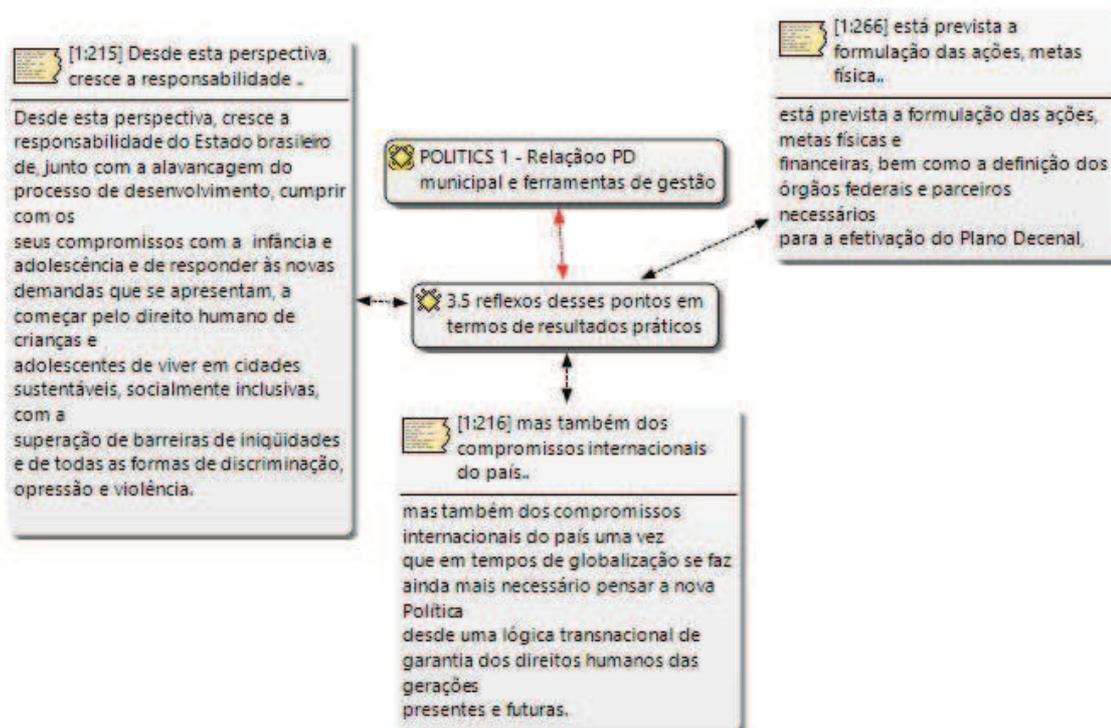


Figura 21 - Reflexos e resultados práticos da PNDCA e PDs

Nota: Os dados da figura têm origem na PNDCA e PDs nacional, estadual e municipal

Fonte: elaboração própria

Como resultado dos esforços empregados nesse processo, encontra-se os próprios PDs elaborados e aprovados, atualmente na etapa de implementação, principalmente por ser uma experiência pioneira no Brasil, e que se propõe a congregar muitos fatores complexos no que tange a governança multinível e sua estrutura.

Coincidentemente as três gestões (nacional, estadual e municipal), por recondução eleitoral, se mantiveram no governo durante o período estudado (2009 a 2014) da elaboração dos PDs, até sua atual implementação. O que possibilitou a continuidade da proposta, até o dado momento.

CONCLUSÃO

A fim de mitigar os riscos decorrentes das áreas urbanas à população de 0 a 18 anos, na linha apontada pela ONU em 2012, algumas medidas foram sugeridas. Dentre elas, destacam-se a melhoria da compreensão da escala e da natureza da pobreza e da exclusão que as afetam, a garantia de que o planejamento, o desenvolvimento de infraestrutura, a prestação de serviços e esforços sejam mais amplos para reduzir a pobreza e a desigualdade, atendendo, assim, às necessidades e às prioridades específicas das crianças. Essas ações não são consideradas como objetivos, mas meios para atingir um fim: cidades e sociedades mais justas e mais favoráveis ao desenvolvimento de todas as pessoas – prioritariamente as crianças e adolescentes. Evidência disso é que, em termos mundiais, mais de um bilhão de crianças e adolescentes vivem hoje em médias e grandes cidades. No caso brasileiro, dados de 2012 demonstram que 160 milhões de habitantes, ou seja 84% da população, está na zona urbana. Diante disso, a questão da criança e do adolescente se sobressai como objeto de interesse em diferentes âmbitos de atuação de atores públicos, privados e do terceiro setor. Nesse ponto, preocupações sobre como são formados e como funcionam sistemas de governança ganham, naturalmente, relevância crescente.

Com fins de propiciar condições mínimas de qualidade de vida para essa população, no Brasil, teve início em 2010 um processo, ainda em implantação, de elaboração do plano decenal dos direitos humanos de crianças e adolescentes. O objetivo do plano é a construção de um instrumento que permita monitorar a efetivação dos direitos, o fortalecimento do sistema de garantias e as políticas públicas destinadas a essa população. Com fins de dar respostas a estes problemas, as Diretrizes da Política e seus Planos foram motivados e elaborados a partir de um processo histórico e participativo, provocado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e envolvendo os demais conselhos de Direitos (também chamados de conselhos gestores de políticas públicas) e suas conferências.

Como espaços de deliberação e controle, os conselhos têm em sua estrutura paritária representantes de órgãos governamentais e da sociedade civil, o que define a responsabilidade que esses atores possuem na construção e monitoramento da política foco da presente pesquisa. Devido à natureza transversal da política de Direitos Humanos, a intensa intersetorialidade se torna uma característica de articulações em

redes e os diferentes âmbitos em que se localizam as instâncias decisórias na federação brasileira exigem arranjos multiníveis para a elaboração e implementação de tais políticas.

No caso brasileiro, a proposta da política e dos planos é a de abranger todo o território nacional, em suas três esferas federadas (nacional, estadual e municipal), destinada à população de 0 a 18 anos, para ser implementada nos próximos 10 anos. Caracterizado também por ser um processo dinâmico com influências de cenários e atores diversos.

Apesar de mudanças significativas já serem visíveis no processo de descentralização e de ampliação do poder decisório local, nas políticas públicas para a infância e adolescência ainda permanece fortemente arraigada a lógica da construção nacional e estadual e, depois de passar por essas duas instâncias, o desdobramento para o município. Na esfera municipal, mesmo sendo garantidos processos de participação na construção de tais políticas – como, por exemplo, as conferências e atuação de conselhos –, ainda tendem a ser bastante frágeis os mecanismos institucionais e capacidade de ação local para responder às necessidades e respostas para os problemas que se apresentam localmente.

Nesse aspecto, a análise documental tornou-se estratégica no sentido de verificar se as ideias e propostas estão coerentes com os registros contidos nos PDs, e o que se pretende alcançar. Levando-se em consideração que no período de vigência dos planos, haverá uma diversidade na inserção e exclusão de contextos e de atores políticos.

De acordo com os dados analisados, há duas estruturas a serem consideradas: a estrutura da política e a dos órgãos gestores, sob a perspectiva da “policy”. Quanto a estrutura da PNDCA, nasce com a intenção de se tornar uma ferramenta de articulação entre várias políticas setoriais, pela própria condição de ser uma política destinada a uma população específica, e que para sua efetivação depende da interface e interação com as demais. Mas apresenta uma estrutura intrinsecamente comprometida à estrutura do órgão gestor que se encarregará de implementá-la. As duas têm a responsabilidade de responder a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos.

A PNDCA se trata de política que sofre sistematicamente influência de agentes internacionais em suas relações multilaterais, bem como de interpretações pessoais

no campo político de quem está à frente de seu órgão gestor. Em que pesem os esforços em judicializar por meio de leis ou decretos, ou até mesmo mecanismos institucionais que buscam, mas não garantem, o compromisso e a continuidade de sua implementação. Ainda, tal política é marcada pelo personalismo momentâneo que ocorre nos espaços de governança, onde se prioriza a opinião de alguns, sem o cuidado de se pensar o processo como um todo, até a base, no caso, os municípios. De modo geral, não se evidencia a preocupação em entender de fato, fora diagnósticos superficiais, a composição e demandas dessa população. Todas as menções a populações específicas (indígenas, quilombolas, do campo e urbana) remetem a questões sobre se correspondem realmente as suas demandas.

Em relação a governança multinível nas relações multilaterais, consideradas verticalmente e horizontalmente, pode-se observar a existência de muitos elementos correspondentes, tanto na condição de existência de espaços deliberativos paritários na elaboração e monitoramento, como os conselhos de direitos. Contudo, ainda se apresenta o desafio de articulação entre todos esses espaços e atores e a dualidade da gestão entre os órgãos gestores e os conselhos. A falta de clareza das competências e a autonomia para a execução das iniciativas, o que gera atritos e desgastes entre os responsáveis pela implementação da política.

Outro ponto a ser observado é a natureza dos órgãos gestores da PNDCA. O fato de estar vinculada a uma secretaria de direitos humanos no âmbito nacional e nas demais esferas estar atrelada a secretarias com predomínio de outras políticas, exigirá mecanismos e estratégias definidas que potencializem o diálogo entre elas e garantam a finalidade dos direitos humanos, incluindo debates conceituais e mudanças de paradigmas.

Nesse sentido, é possível pensar, a exemplo do que ocorre com o SUAS e o SUS, em um sistema de Direitos Humanos, ou de uma melhor estruturação do SGD. Assim talvez o intuito de estabelecer as relações multiníveis seja alcançado plenamente, para isso devesse incluir também a perspectiva do financiamento da política. Esse aspecto impactaria na atual fragilidade em que se encontram os conselhos, e a sobreposição de ações, entre diversas políticas confinadas a secretarias que sofreram junção de temas e respondem apenas a expectativa de redução de custos. Atrelar os planos aos instrumentos de gestão, como o PPA, poderia se constituir em meio de garantia de que as ações sejam realizadas. Adicionalmente, é importante que se mantenha e se aperfeiçoe mecanismos de elaboração de diretrizes específicas para

ênfatizar ações relevantes com base a participação, relações internacionais e monitoramento.

No presente estudo não se encontrou em nenhum documento ou entrevista, a obrigatoriedade na execução da política por meio de legislação. A execução é mais dependente da vontade política e da incidência e controle social da sociedade civil, como para evitar sua descontinuidade, do que da segurança dos meios institucionais que servem para parametrizar políticas de Estado. Mesmo os conselhos constituindo uma rede nacional, a falta de autonomia administrativa e as características próprias da representação e participação democrática se mostram insuficientes para garantir a execução e o monitoramento da política em bases consistentes ao longo do tempo.

As dificuldades decorrentes da sustentação da PNDCA com base na composição de conselhos e governos está na continuidade das ações pensadas e propostas e na ausência de registros das decisões tomadas. Há que se procurar, portanto, mecanismos mais eficientes de comunicação, registros e manutenção de ações político-administrativas vinculadas à própria estrutura do Estado. Comprova-se essa fragilidade, por exemplo, quando há tentativas de resgatar memórias de reuniões ou das conferências. Nessas tentativas, em grande parte das vezes, o que se constata é a inexistência ou indisponibilidade dessas informações para público, e para os próprios conselheiros.

Sobre a participação de crianças e adolescentes, tanto no processo de elaboração da política como na sua implementação, o que se verifica é que os espaços institucionais não demonstram evidências de que essa participação ocorra nos moldes do que se espera enquanto um direito. Há, portanto, que se avançar significativamente em termos de qualidade e efetividade para que seja levada realmente em consideração a opinião dessa parcela da população.

Em termo de qualidade da participação, muitas vezes as diferentes populações são expressas nos PDs, mas não se identifica estratégias diferenciadas para sua execução. Por exemplo, não há discriminação de iniciativas apropriadas para a população infantojuvenil indígena, que traga consigo particularidades, assim como a população rural e a urbana.

Quanto aos meios de controle, considera-se um avanço a inclusão de mecanismos de monitoramento na PNDCA e seus PDs. Contudo, isso se mostra ainda de forma superficial e abrangente. Não há descrição de fluxos ou de recursos (físicos, humanos e financeiros) para sua execução. Nessa situação se inclui a diversidade

das variáveis mensuráveis propostas nos planos: umas tratam de dados e porcentagens, outras de programas e projetos implementados. A não existência de alinhamento de metodologias na elaboração dos planos deve impactar no seu monitoramento e inter-relação entre os três níveis.

A trajetória para efetivação da política não se dá linearmente, ou seja, não há a necessidade de se executar uma etapa para se atingir a seguinte. Essa ideia se confirma ao se identificar interfaces das categorias de análise, a *polity* e *policy*, por meio dos elementos presentes tanto nas estruturas da política e na política propriamente dita.

No que tange ao objetivo dessa pesquisa, a relação apresentada entre os PDs com a diretriz 2, com a proposta de universalidade da política, encontra-se formalmente expressa nos Eixos 1 dos PDs nacional e municipal, e em objetivos transversais do PD estadual, já que este segue outra lógica em sua estruturação. Porém, cabe ressaltar que o olhar predominante dos PDs ainda permanece nas ações protetivas, voltadas a população específicas, vítimas de violações de direitos. Esse contribui para o isolamento da política e a elevação das dificuldades para a introdução de propostas inovadoras ou diálogo com outras políticas que tradicionalmente não são incluídas, mas que também impactam na vida da população alvo, como o desenvolvimento urbano ou o direito à cidade.

No aspecto da *politics* e os processos de funcionamento da política, verifica-se que a maioria dos esforços são efetuados pelo município. Incorporados nos PDs de forma mais evidente no municipal, mas contendo objetivos e ações nos demais. Isso ocorre provavelmente pela proximidade com a população alvo.

Como diretriz geral e como ideal político, há a pretensão de que a PNDCA seja uma política de Estado e não de governo. Porém suas metas ainda se baseiam essencialmente em programas instituídos pelo governo em atuação não em mecanismos que garante a execução de políticas de Estado. No presente estudo, não foram encontradas perspectivas que apontem para alterações desse cenário nos casos analisados.

Um aspecto positivo da proposta da PNDCA e dos PDs é o contínuo espaço da busca dos consensos, o que pode apontar para possíveis espaços para compartilhamento de reflexões e busca de novas estratégias e aprendizagens. Como um processo dinâmico, que envolve uma diversidade de atores e contextos, terá de permitir (ou necessitará) um número maior de questionamentos e reformulações.

Há evidências, apresentadas nos documentos analisados, de que a PNDCA e seu PDs podem vir a se articularem com outros planos e programas para a efetivação dos Direitos presentes, como, por exemplo, com a inclusão de programas de habitação, saneamento e segurança. Entretanto, isso ainda permanece na fase de criação de demandas ao invés de se buscar diálogo com as ferramentas já existentes nas demais políticas, e que poderiam contribuir para uma maior efetividade da política e ações destinadas a população de 0 a 18 anos no município.

Finalmente, cabe ressaltar que o processo de elaboração da PNDCA no sentido de “cima para baixo” deixa a cargo dos municípios a responsabilidade de pensar as estratégias necessárias a fim de se atingir suas metas. Há imprescindibilidade da necessidade de, na perspectiva multinível, se estabelecer melhor as competências e fluxos, que realmente perpassem as redes de políticas e seus atores, a fim de se responder às demandas reais que se apresentam aos direitos das crianças e dos adolescentes.

Sinteticamente, a resposta à pergunta de pesquisa e os fundamentos que encontra nos objetivos específicos constam do Quadro 14:

Quadro 14 - Resposta-síntese à pergunta de pesquisa e evidências do alcance de objetivos

Pergunta de pesquisa:	<p>Como estão estruturadas as relações entre a Diretriz 2 da Política Nacional dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente (DPNDCA) e as propostas de Planos Decenais (PD) em âmbito Nacional, Estadual e Municipal?</p> <p>R: As relações entre a Diretriz 2 da PNDCA e os PDs estão estruturadas a partir dos objetivos articulados entre as políticas básicas (Educação, Saúde, Assistência Social, Segurança Pública, Segurança Alimentar e Desenvolvimento Urbano) e a expectativa da universalização, ou seja, de que todas elas estejam acessíveis a toda a população, respeitando suas características específicas, como origem, gênero, território, cultura e religião. As evidências dessa relação se dão por meio das estruturas da PNDCA e dos PDs, que sofreram interpretações dos atores políticos responsáveis por sua elaboração e a influência das estruturas dos órgãos gestores responsáveis por sua execução (quadro 5). Mesmo com a pretensão de ser um instrumento articulador entre as diferentes políticas, e que permitiria monitorar a efetivação dos direitos, os PDs não apresentam iniciativas de interação com outros mecanismos de gestão, como os Planos Diretores das Cidades. A relação estabelecida é entre as políticas e ferramentas de gestão tradicionais, presentes na trajetória histórica da política voltada a população infantojuvenil. Sem realmente responder às demandas provenientes das especificidades desse público, o que pode impactar a sua não universalização.</p>
------------------------------	--

Objetivo geral:	<p>Analisar como a Diretriz 2 da Política Nacional dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente se relaciona as propostas de Planos Decenais em âmbito Nacional, Estadual e Municipal.</p> <p>Evidências: O percurso para o cumprimento dos direitos não é linear, isto é, pode-se atingir etapas sem precisar pré-requisitos. A existência de elementos coincidentes na PNDCA e nos PDs pesquisados confirmam essa afirmação. Elementos que correspondem à estrutura, à política propriamente dita e aos processos envolvidos se enquadram nas categorias da polity, policy e politics. Sob o aspecto da “polity”, duas estruturas são consideradas nessa análise: as estruturas da política e dos órgãos gestores, seus processos participativos e a proposta de mecanismos de monitoramento que impactam diretamente na relação com a Diretriz 2. Seus atores descentralizados e as atividades de gestão assumem papéis diferentes nos três âmbitos federativos. Não se observa a uniformidade dos poderes envolvidos e nem os recursos que possuem para a implementação da política, aspectos esses atinentes à “policy”. A persistência do enfoque na violação dos direitos e não em sua garantia, a ausência de registro da real participação de crianças e adolescentes (destacando suas contribuições nas conferências), se apresentam como aspectos da “politics”. Certamente a existência de um sistema de direitos humanos, aos moldes do que ocorre no SUS e SUAS, contribuiria melhor para a universalidade do acesso às políticas infantojuvenis ou uma melhor estruturação do SDG. No que se refere ao objetivo geral dessa pesquisa, a relação apresentada entre os PDs com a diretriz 2, com a proposta de universalidade da política, encontra-se formalmente expressa nos Eixos 1 dos PDs nacional e municipal e em objetivos transversais do PD estadual, já que este segue outra lógica em sua estruturação. Porém, cabe ressaltar que o olhar predominante dos PDs ainda permanece nas ações protetivas voltadas a população específicas, vítimas de violações de direitos. Isso contribui para o isolamento da política e a elevação das dificuldades para a introdução de propostas inovadoras ou diálogo com outras políticas que tradicionalmente não são incluídas, mas que também impactam na vida da população alvo, como o desenvolvimento urbano ou o direito à cidade.</p>
Objetivos específicos:	<p>1. Identificar as estruturas de governança para a implementação da PNDCA, suas consonâncias, inconsistências e características em um sistema de governança multinível.</p> <p>Evidências: Há coincidência na existência de Leis que priorizem a população de 0 a 18 anos; na influência de agentes internacionais e multilaterais; na existência dos conselhos como órgãos deliberativos da política em todos os âmbitos federativo. Mas há divergência na natureza dos órgãos gestores da política em cada esfera de governo, provenientes de secretarias diferentes como Direitos Humanos e Assistência Social. Essas características incidem sobre a atuação junto aos sujeitos de direitos e a condição de universalidade, ou seja, uma política estendida a todos e todas. Suas relações verticais e horizontais apresentam elementos correspondentes, como a presença de representantes das políticas básicas e a participação democrática da sociedade civil. Porém, a interação entre eles não garante a continuidade da política e das decisões tomadas, principalmente se somado à precariedade no registro das reuniões e sua disponibilidade ao público. A falta de clareza entre as competências e a autonomia na execução das iniciativas aguça a relação de dualidade entre o conselho e o órgão gestor da política.</p> <p>2. Analisar a relação entre a Diretriz 2 e os Planos Decenais Nacional, Estadual e Municipal.</p> <p>Evidências: A relação entre a Diretriz 2 e os PDs se evidencia por meio dos objetivos do eixo 1, que trata da promoção e universalização dos direitos, nos PDs nacional e municipal. Já no PD estadual, pela mudança de sua estrutura e criação de novos eixos, a relação se identifica pela referência aos direitos básicos em todo o documento. Observa-se que alguns temas (ex.: água) são tratados por secretarias distintas no âmbito estadual, a exemplo das ações vinculadas à secretaria de Saúde e no município tal ação fica na alçada da secretaria de urbanismo. Essa característica dos PDs poderá impactar no resultado a partir da agenda política local, onde se elegerá a prioridade e o orçamento para estas duas secretarias distintas. Há também a sobreposição de ações entre os três planos, principalmente no que diz respeito a metas estipuladas no âmbito nacional e estadual, que dependem de estruturas e programas correspondentes no município. Como um processo ainda em desenvolvimento, esses pontos levantados podem ser sanados no momento do monitoramento, etapa importantes para se avaliar o que se foi pensado e propor novas metas e reajustes na sua implementação.</p> <p>3. Analisar a relação da cidade e o Plano Decenal municipal no que concerne à operacionalização da Política Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e seus instrumentos de planejamento.</p> <p>Evidências: Os objetivos e metas de cada PD nacional, estadual e municipal vinculados à Diretriz 2, apresentam, respectivamente, o percentual de 18,7%, 24% e 40%. Esses indicadores apontam que a maioria das iniciativas serão evidenciadas e efetuadas localmente. Mesmo sendo insuficiente as informações sobre as especificidades da composição da população a que se destina a PNDCA e seus PDs quanto a sua origem, raça/etnia, gênero, cultura, religião e território (urbano ou campo). Características que definiriam respostas específicas nos seus PDs, como inexistência entre o que foi pensado para a criança e adolescente e o que foi pensado para a cidade. A prospecção das ações se dá por meio dos programas de governo existentes e não das demandas existentes de uma profunda análise transversal.</p>

a) Contribuições da pesquisa

O estudo permitiu um aprofundamento do conhecimento da PNDCA, enquanto sua expectativa, elaboração e possível implementação. Com a perspectiva da governança multinível, identificou-se elementos convergente e divergentes nas três esferas federais.

O tema dos direitos humanos de crianças e adolescentes faz parte da agenda nacional há muitos anos e seus avanços não têm sido fáceis de mensurar. Assim, todos os esforços são dignos de atenção em prol do objetivo de torná-la uma política universal. Para isso, essa pesquisa contribuiu propondo uma reflexão da temática sob o ângulo da governança e provocando um diálogo com a gestão urbana, o que, na prática, foi constatado como inexistente nas arenas de discussões sobre PNDCA e gestão de políticas urbanas.

Pensar nas estruturas e suas relações em sistemas de governança multinível desperta a necessidade de se investigar mais sobre os possíveis fatores que influenciam as políticas públicas voltadas a públicos específicos, que se estendem a todo o território nacional, como é o caso da população infantojuvenil.

Com o pressuposto de que todas as políticas públicas e decisões políticas que afetam a vida dos adultos afetam também a vida das crianças e adolescentes, conhecer suas especificidades (raça/etnia, origem, cultura, religião, gênero e território) e sua complexidade, no que tange à universalidade e à intersectorialidade pode agregar muito a outros estudos que tenham como objeto pontos em comum com esse.

b) Limitações da Pesquisa

Como fator limitante da pesquisa cabe ressaltar a dificuldade de estabelecer a relação entre os três planos concomitantemente, necessária para estabelecer a referência a governança multinível. A presença de muitos elementos a serem analisados em todos os âmbitos mereceu uma atenção especial e, em novas oportunidades, deverão ser aprofundados sob outros aspectos também. O processo aqui explicitado e analisado ainda se encontra em desenvolvimento. Portanto, é possível que surjam novas questões e influências que impactaram em revisão de posicionamento quanto aos

resultados obtidos. No estado atual, pois, somente a metade dos Estados apresentaram seus planos e a grande maioria dos municípios nem sequer havia iniciado o processo.

Na presente pesquisa, por não ter sido identificado um caso em que houvesse sido desenvolvido hierarquicamente os Planos Decenais nos três níveis federativos, em muitos casos as análises se restringiram às bases normativas para constituição de um sistema de governança multinível.

c) Contribuições do estudo para a gestão urbana

As contribuições da pesquisa especificamente para a gestão urbana estão em identificar a inexistência de relações entre o planejamento urbano e regional e a temática dos direitos humanos, que pode ser concluída a partir da análise da base documental do estudo. Isso comprova a falta de abrangência de diferentes políticas urbanas que poderiam contribuir na melhor eficácia da implementação da PNDCA.

As informações contidas nesse estudo poderão motivar outras pesquisas que visem se inteirar da relação da cidade com a garantia e efetivação dos direitos de crianças e adolescentes. Contribuindo, com isso, para elaboração de novas políticas que contenham questões quanto ao planejamento urbano, levando em consideração a diversidade da realidade urbana. Isso talvez possa vir a influenciar os que “pensam” e planejam a cidade, de modo que possam incorporar em seus planejamentos a universalidade e inclusão proposta pelos direitos humanos.

d) Oportunidades para novos estudos

Uma vez compreendida a estrutura de governança da PNDCA, seria interessante aprofundar os estudos sobre a relação com as demais políticas. Como a concepção dos conselhos de direitos, instâncias de deliberação e seu relacionamento com os órgãos gestores.

Os mecanismos de participação de crianças e adolescentes instituídos em outros espaços e temáticas seria muito interessante, já que como uma parcela significativa da sociedade eles deveriam ter sua participação garantida em qualquer outra instância, não só as que dizem respeito a eles.

Desenvolver estudos que tragam inovação nas relações existentes seriam oportunos. Quando reincidentemente se apresentam as mesmas abordagens a questões históricas, deve-se oportunizar o aparecimento de novas estratégias visando influenciar nos resultados.

Outra oportunidade será promover mais estudos quantitativos e qualitativos de como acompanhar a implementação dessa política, intensificando as estratégias que consolidem a proposta da universalidade da política.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Simone Santos de. “**Socialização às avessas**”: implicações de uma lógica cultural adultocêntrica na educação das crianças pequenas, IX ANPED SUL, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2012, p. 1-17. Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/2520/302>. Acesso em: 30 mai. 2015.

ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho**. n. 45. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, p. 04-20, 2002.

_____. **A governança como superlativo conceitual da reforma do Estado**. Rev. Eletr. Reforma do Estado, n. 3, setembro/outubro/novembro, 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 21 mar. 2015.

AUGUSTO, Maria Helena Oliva. **Políticas públicas, políticas sociais e política de saúde**: algumas questões para reflexão e debate. Tempo Social; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 1(2): 105-119, 2. sem. 1989.

AZEVEDO, Sérgio de; ANASTASIA, Fátima. Governança, “Accountability” e Responsividade. **Revista de Economia Política**, vol. 22, n. 1 (85), jan/mar. 2002.

AVRITZER, Leonardo. **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

_____. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação, DADOS. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

BAPTISTA, Myrian Veras. Algumas reflexões sobre o sistema de garantia de direitos. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 109, p. 179-199, jan/mar. 2012.

BEST, Nina Juliette. **Cooperação e multi-level governance**: o caso do Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano. São Paulo, 2011. 215 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.

BOBBIO, Norberto, **A Era dos Direitos**. nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BÖRZEL, Tanja A. Organizando Babel: redes de políticas públicas. *In*: DUARTE, Fábio; QUANDT, Carlos; SOUZA, Queila (Orgs.) O Tempo das Redes. São Paulo: Perspectiva, 2008. p. 217-256.

BRASIL. Constituição (1988). **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 05 out. 1988, p. 1.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública**. Brasília, v.1, n.1 (nov. 1937) – Ano 48, n.1, jan/abr. 1997.

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, 47(1), jan/abr. 1996.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é Participação**. 6ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio. **Democracia local e participação popular: a lei orgânica paulistana e os novos mecanismos de participação popular em questão**. São Paulo: Cortez, 2000.

CEATS/FIA – Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor da Fundação Instituto de Administração. **Pesquisa Conhecendo a Realidade**. Ed. 2011 – São Paulo, 2012.

COMPARATO, Fabio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2001.

CONANDA. **Plano Decenal de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, 2012**. Disponível em: http://www.unicef.org/brazil/pt/PoliticaPlanoDecenal_ConsultaPublica.pdf. Acesso em: 12 jul. 2015.

CMDCA/Ruy Barbosa. **Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes do Município de Ruy Barbosa – BA – 2013–2022**. Ruy Barbosa: SMAS, 2013.

DA SILVA, Rogerio Nery. Políticas Públicas e Administração Democrática. **Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos**. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. p. 57-84, jul. 2012. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/19321>>. Acesso em: 19 abr. 2015.

DAGNINO, Evelina; PINTO, Regina Pahim. **Mobilização, participação e direito**. Fundação Carlos Chagas, São Paulo: Contexto, 2007.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos humanos e cidadania**. São Paulo: Moderna, 1998.

_____. **Elementos de Teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. **O que é participação política**, São Paulo: Abril Cultural, 1984.

DINIZ, Eli. Uma perspectiva analítica para a reforma do Estado. **Revista Lua Nova**, n. 45, p. 29-47. 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n45/a03n45.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2015.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Administração pública e políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 3, p.813-836. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v45n3/11.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2015.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, p. 97-110. 2005.

FREY, Klaus. Governança urbana e participação pública. **RAC-eletrônica**, v. 1, n. 1, p.136-150. 2007.

_____. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? **Política e Sociedade**, n. 5, p. 119–138. Out. 2004.

_____. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 211–259. Jun. 2000.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GUIMARÃES, Claudia. **Os diagramas do sistema de atendimento à infância: suas lentes punitivas**. Rio de Janeiro, 2013. 100f. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

GUTTMAN, Dan. De gobierno a gobernanza: la nueva ideología de la rendición de cuentas, sus conflictos, sus defectos y sus características. **Gestión y Política Pública**, v. XIII, n. 1, p. 5-40. 2004.

HOOGHE, Liesbet; MARKS Gary. Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. **American Political Science Review**, p. 233-243. Disponível em: <<http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=152175>>. Acesso em: 2 abr. 2015.

IVO, Anete B. L. A reconversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, vol. 18, n. 2, p. 57-67, 2004.

KOOIMAN, Jan. Governar en gobernanza. **Revista Instituciones y Desarrollo**. Barcelona, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Comte d'Urgel, n. 16, p. 171-194, 2004.

KUHLMANN JUNIOR, Moysés. **Infância e educação infantil, uma abordagem histórica**. Porto Alegre: Mediação, 1998.

LAHERA, Eugenio. División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. **(CEPAL), Política y políticas públicas**. Santiago, Chile, p. 1-32, 2004.

LASSANCE, Antônio. Federalismo no Brasil: trajetória institucional e alternativas para um novo patamar de construção do Estado. *In*: LINHARES, Paulo de Tarso

Frazão; MENDES, Constantino Cronemberger; LASSANCE, Antonio. **Federalismo à brasileira**: questões para discussão. v. 8, 249 p. Brasília: Ipea, 2012.

LINDBLOM, Charles E. **El proceso de elaboración de políticas públicas**. Madrid: Ministerio para las Administraciones Publicas, 1991.

LINHARES, Paulo de Tarso Frazão; MENDES, Costantino Cronemberger; LASSANCE, Antônio. **Federalismo à brasileira**: questões para discussão. v. 8, 249 p. Brasília: Ipea, 2012.

LOBATO, Lenaura. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. *In*: SARAIVA, Henrique; FERRAREZI Elisabete (Orgs.). **Políticas Públicas**, p. 289-313, ENAP, 2006.

LOPES, Dawisson Belem. A ONU tem autoridade? Um exercício de contabilidade política (1945-2006). **Revista Brasileira de Política Internacional**. Int. 50 (1): 47-65, 2007.

LOPES, José Rogério. Políticas públicas e processos sociais de exclusão: contribuições ao enfrentamento da pobreza urbana na contemporaneidade. *In*: PIMENTA; CAM; ALVES (Orgs.). **Políticas públicas & desenvolvimento regional**. Campina Grande: EDUEPB, 2010. 211 p. Disponível em: <<http://books.scielo.org>>. Acesso em: 12 mar. 2015.

KLIJN, Erik-Hans. Las redes de políticas públicas: una visión de conjunto. *In*: CERRILLO; MARTINEZ (Orgs.). **La gobernanza hoy**: 10 textos de referencia. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, p. 213-244, 2005.

MAYNTZ, Renate. Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza. *In*: CERRILLO; MARTINEZ (Orgs.). **La gobernanza hoy**: 10 textos de referencia. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, p. 83-98, 2005.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MARICATO, Ermínia. Metrôpoles desgovernada. **Estudos Avançados**. São Paulo. vol. 25, n. 71, Jan/abr. 2011. Disponível em: <<http://bit.ly/1fBSIfP>>. Acesso em: 16 ago 2015.

MARTINS, Simone; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck; LAGE, Mariana Luísa da Costa. Análise dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas à Luz dos Relatórios de Fiscalização da Controladoria Geral da União. **Administração Pública e Gestão Social**. Viçosa, APGS, v. 4, p.221-245, Abr/jun. 2012.

MIGST, karen A. **Princípios de Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

MOZZATO, Anelise Rebelato; GRZYBOVSKI, Denize. Documentos e Debates: Análise de Conteúdo. **RAC, Curitiba**, v. 15, n. 4, p. 731-747, Jul/Ago. 2011. Disponível em: <www.anpad.org.br/rac>. Acesso em: 19 jul. 2015.

MONTEIRO NETO, Aristides; VERGOLINO, José Raimundo de Oliveira; SANTOS, Valdeci Monteiro. **Capacidades governativas no ambiente federativo nacional**: Pernambuco (2000-2012). Brasília: Ipea, 2015.

NOGUEIRA NETO, Wanderlino. Justificativas para a formulação de uma Política de Garantia, Promoção e Proteção (Defesa e responsabilização) de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes. *In*: MONTEIRO, Valdênia Brito (Org.). **Democracia, direitos humanos e mediação de conflitos**: do local ao internacional. Recife: Gajop, 2011.

_____. Por uma Política Nacional de Garantia, Promoção e Proteção dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente. *In*: VELASCO, Erivã (Org.). **Sujeitos políticos em movimento**: incidência na construção do Plano Decenal e consolidação da Política Nacional DCA. 122 p. Brasília: FNDCA, 2011.

OLIVEIRA, Luiza Maria Borges. **Metodologia da Organização das Nações Unidas para Indicadores de Direitos Humanos**. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR) / Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SNPD) / Coordenação-Geral do Sistema de informações sobre a Pessoa com Deficiência. Brasília: SDH_PR/SNPD, 2012.

ONU. Committee on the rights of the child, **Consideration of reports submitted by states parties under article 44 of the convention**. Nov. 2004. Disponível em: <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC/C/15/Add.241&Lang=En>. Acesso em: 12 jul. 2015.

O'TOOLE JUNIOR, Laurence J. Las implicaciones para la democracia de una burocracia en red. *In*: CERRILLO; MARTINEZ (Orgs.). **La gobernanza hoy**: 10 textos de referencia. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. p. 245-262, 2005.

PAULISTA, Geralda; VARVAKIS, Gregório; MONTIBELLER-FILHO, Gilberto. Espaço emocional e indicadores de sustentabilidade. **Ambiente & Sociedade**, v.11, p.185-200, 2008.

PEDERNERA, Luiz; PEDROWICZ, S. **Estudio de balance regional sobre la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño en América Latina y el Caribe**. Uruguai: Redlamyc, 2009.

PEREIRA, Adriana Freire. A gestão democrática do Conselho Municipal de Orçamento Participativo de Campina Grande: impasses, desafios e avanços. *In*: DAGNINO, Evelina; PINTO, Regina Pahim (Orgs.). **Mobilização, participação e direito**. p. 29-46. Fundação Carlos Chagas. São Paulo: Contexto, 2007.

PETERS, Guyb; PIERRE, Jün. Por que ahora el interes por la gobernanza? *In*: CERRILLO; MARTINEZ (Orgs.). **La gobernanza hoy**: 10 textos de referencia. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. p. 99-122, 2005.

PETIT, Javier Mujica. **Para ser mejores para hacerlo mejor**. Manual de Introducción a la programación de políticas Públicas con enfoque de derechos humanos. Perú Equidad. Peru, 2010.

PIMENTEL, Adelma; ARAÚJO, Lucivaldo da Silva. **Concepção de Criança na Pós-Modernidade**, *Psicologia ciência e profissão*, 27 (2), p. 184-193, 2007.

PINHEIRO, Ângela A. A. A criança e o adolescente. Representações sociais e processo constituinte. **Revista Psicologia em Estudo**. Maringá, v. 9, n. 3, p. 343-355, set/dez. 2004.

_____. **Criança e Adolescente no Brasil**, porque o abismo entre a lei e a realidade. Fortaleza: UFC, 2006.

PROCOPIUCK, Mario. **Políticas Públicas e Fundamentos da Administração Pública: Análise e Avaliação**. Governança e redes de políticas, administração judiciária. São Paulo: Atlas, 2013.

REDE MARISTA DE SOLIDARIEDADE, **Fontes sobre a infância**: diagnóstico de fontes de informação sobre a criança e o adolescente. 1 ed. São Paulo: FTD, 2012.

RIZZINI, Irene. **O século perdido**: Raízes Históricas das Políticas Públicas para a Infância no Brasil. São Paulo: Cortez, 2008.

RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. **A Arte de Governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. São Paulo: Cortez, 2009.

RIZZINI, Irene; PRINCESWAL, Marcelo; CALDEIRA, Paula; BUSH, Malcolm. **A efetivação de políticas públicas no Brasil**: o caso das políticas para crianças e adolescentes em situação de rua. PUCRIO. Rio de Janeiro: CIESPI, 2012.

ROSEMBERG, Fúlvia; MARIANO, Carmen Lúcia Sussel. A convenção Internacional sobre os Direitos da Criança: Debates e Tensões. *In: Cadernos de pesquisa*, v. 40, n.141, set/dez. 2010.

RUA, Maria das Graças. Escola Nacional de Administração Pública. **Desmistificando o problema**: uma rápida introdução ao estudo dos indicadores. Mimeo. Brasília: Enap, 2004.

RHODES, Rod A.W. La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno. *In: CERRILLO; MARTINEZ (Orgs.)*. **La gobernanza hoy**: 10 textos de referencia. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. p. 99-122, 2005.

ROSSI, Julieta; MORO, Javier. Ganar Derechos: lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas em Derechos. **Série Documentos de trabalho 2**. Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH), 2014. Disponível em: <<http://www.ippdh.mercosur.int>> Acesso em: 1 mai. 2015.

RUA, Maria das Graças. **A avaliação no ciclo de gestão pública**. Escola Nacional de Administração Pública. Mimeo. Brasília: ENAP, 2004.

SALDAÑA, J. (2013). **The coding manual for qualitative researchers**. 2. ed. London: Sage.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, vol. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

SEDS, Secretária de Estado Família e Desenvolvimento Social. **Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado do Paraná: 2014-2023**. Curitiba: Secs, 2013.

SCHARPF, Fritz W. Apuntes para una teoría del gobierno multinivel en Europa. *In*: CERRILLO; MARTINEZ (Orgs.). **La gobernanza hoy: 10 textos de referencia**. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. p. 173-201, 2005.

SILVA, Cláudio Augusto Vieira da. **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE**: a construção de uma política pública para os deserdados do Brasil, Rio de Janeiro, 2009. 286 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

SILVA, E; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 4 ed. rev. atual. Florianópolis: UFSC, 2005.

SHAPIRO, Martin. Un derecho administrativo sin límites: reflexiones sobre el gobierno y la gobernanza. *In*: CERRILLO; MARTINEZ (Orgs.). **La gobernanza hoy: 10 textos de referencia**. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. p. 203-211, 2005.

SOUZA, Paulo Henrique. O exercício da participação popular através do Conselho Nacional de Saúde nos anos 90. *In*: DAGNINO, Evelina; PINTO, Regina Pahim (Orgs.). **Mobilização, participação e direito**, p. 47-68. Fundação Carlos Chagas. São Paulo: Contexto, 2007.

SUARÉZ, Gerardo; ROMERO, Claudia. **Cuéntame, cuentanos, contemos**: guia metodológica para la construcción de un sistema de indicadores sobre infancia. México: Redim, 2009.

SUBIRATS, Joan. Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación. **Gestión y Política Pública**, v. IV, n. 1, 1995.

SUBIRATS, Joan; KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne; VARONE, Frédéric. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Madrid: Ariel, 2008.

TUDE, João Martins. Conceitos gerais de políticas públicas. *In*: TUDE, João Martins; FERRO, Daniel Dos Santos; SANTANA, Fábio Pablo (Orgs.). **Curso de políticas públicas para smartphone e tablet**. p. 11-34. Curitiba: IESD, 2010.

UNICEF. **Situação Mundial da Infância, 2012**. Disponível em: <www.unicef.org/sowc2012>. Acesso em: 6 mai. 2015.

_____. **Convenção dos Direitos da Criança, 2004**. Disponível em: <http://www.unicef.pt/docs/pdf_publicacoes/convencao_direitos_crianca2004.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2015.

UNITED NATIONS, **Human Rights Indicators**. A Guide to Measurement and Implementation. HR/PUB, 12 mai. 2012.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 30 (2): 543. Mar/abr. 1996.

VELASCO, Erivã. **Sujeitos políticos em movimento**: incidência na construção do Plano Decenal e consolidação da Política Nacional DCA. Brasília: FNDCA, 2011.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso**: planejamento e métodos. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

WALTZ, Karen. **Teoria das Relações Internacionais**. Cidade: Gradiva, 2002.

WU, Xun; RAMESH, M; HOWLETT, Michael; FRITZEN, Scott. **Guia de políticas públicas**: gerenciando processos. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública/Enap, 2014.

APÊNDICE

Quadro 15 – Roteiro para as entrevistas

Categorias	Variáveis	Roteiro da entrevista
	<ul style="list-style-type: none"> • Caracterização do perfil dos componentes dos conselhos. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Há quanto tempo desempenha o cargo? 2. Quais os principais projetos que acompanha junto ao conselho? 3. Para você o que significa o Conselho DCA?
<p>“Polity” – sua estrutura institucional enquanto sistema político-administrativo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Quais as estruturas para a governança da PNDCA nos três âmbitos; • Quantos processos participativos na definição da política e dos planos; • Existência de mecanismos de participação de crianças e adolescentes na elaboração e execução de política (conselhos e conferências); • Existência de mecanismo de monitoramento dos PDs. 	<ol style="list-style-type: none"> 4. Como surgiu a necessidade da elaboração do Plano decenal (PD)? 5. Houve a participação de crianças e adolescentes no processo de elaboração do PD? 6. Quem foi envolvido na elaboração do PD? 7. Quais foram as influências dos governos federal e estadual na elaboração do plano decenal? 8. Como foi pensado o monitoramento no PD?
<p>“Policy” – a configuração de programas e planos, seus problemas técnicos e materiais das decisões políticas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Quais as políticas mencionadas e envolvidas nos PDs nos três âmbitos; • Desafios na execução do PDs nos três âmbitos. 	<ol style="list-style-type: none"> 9. Há relação entre o PD elaborado e a Diretriz 2? Quais? 10. Há claramente uma indicação, no PD, das competências das esferas federais envolvidas na política DCA? 11. Quais as perspectivas para o futuro, avanços e desafios em relação ao plano e sua implementação? 12. Quais as principais dificuldades na elaboração do PD?
<p>“Politics” – ao processo político, muitas vezes de natureza divergente, no que se refere à imposição de objetivos, conteúdos e as decisões. Seus conteúdos concretos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Existência de relação entre o PD municipal e ferramentas de gestão (PPA, Plano Diretor etc.). 	<ol style="list-style-type: none"> 13. Como o plano decenal se relaciona com as políticas básicas de educação, saúde, assistência social, desenvolvimento, cultura etc.? 14. Há interação entre esses instrumentos que permita a elaboração de estratégias de desenvolvimento de uma política pública integrada no âmbito municipal? 15. Há relação do PD com outros instrumentos de gestão urbana? Como PPA, Plano Diretor etc.? Se não, por que motivos? Se sim, tal relação se sobressai como importante para a implantação e obtenção de resultados pelo PD?

Fonte: Elaboração própria

Quadro 16 – Publicações e documentação analisada

	ANO	INSTITUIÇÃO	DOCUMENTO
1	2015	CMDCA – Ruy Barbosa (BA)	Resolução nº 035/2015 - Alterar a data da convocação da IV Conferência Municipal dos Direitos de Criança e Adolescente de Ruy Barbosa
2	2014	Gabinete do Prefeito – Ruy Barbosa (BA)	Lei nº 043/2014 - Institui a Política Municipal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, dispõe sobre a obrigatoriedade de execução do Plano Decenal Municipal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente e dá outras providências
3	2013	CONANDA	Resolução nº 161 - 04/12/13 - Estabelece os parâmetros para discussão, formulação e deliberação dos planos decenais dos direitos humanos da criança e do adolescente em âmbito estadual, distrital e municipal, em conformidade com os princípios e diretrizes da Política Nacional de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e com os eixos e objetivos estratégicos do PNDDCA
4	2013	CMDCA – Ruy Barbosa (BA)	Política Municipal e Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes do município de Ruy Barbosa (BA)
5	2013	CEDCA (PR)	Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado do Paraná, 2014-2023
6	2013	CEDCA (PR)	Deliberação nº 067/2013 - Aprovação do PDDCA (PR), composto pelos capítulos do Marco Legal, Princípios e Eixos Norteadores. Marco Situacional, Plano de Ação, monitoramento e avaliação, conforme protocolo nº 12.096.373-2
7	2013	GOVERNADOR (PR)	Decreto 7349 - 21/02/2013 - Prorroga o prazo do art. 7º do Decreto Estadual nº 4.484/2012. O governador do Estado do Paraná, no uso de suas atribuições, considerando que o processo de coleta e análise dos dados referentes ao acolhimento, às estruturas do SDG, a sócio educação, e o perfil sócio demográfico não foram finalizados.
8	2012	GOVERNADOR (PR)	Decreto 4484 - 07/05/2012 - cria o Comitê Interinstitucional de Elaboração Implementação e Acompanhamento do PDDCA (PR).
9	2012	Secretária do Estado da Família e Desenvolvimento Social - CEDCA (PR)	Protocolo de intenções - Resolvem celebrar o presente protocolo de intenções objetivando a elaboração, implementação e o acompanhamento do PDDCA, mediante seguintes cláusulas e disposições
10	2012	CONANDA Presidência da República, Secretaria de Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente	Plano Decenal de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescente, 2012-2021
11	2011	CONANDA	Resolução nº 145, 16/03/2011 - dispõe sobre a convocação da IX Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.
12	2010	CONANDA	Resolução nº 138 - 15/04/2010 - Indica os conselheiros representantes da sociedade civil para comporem o Grupo de trabalho interministerial para elaboração de proposta de Política Nacional e de Plano Decenal de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente.
13	2010	Secretaria de Direitos Humanos da presidência da República	PNDH3 - Plano Nacional do Direitos Humanos

14	2009	CONANDA	Resolução nº 134 - 13/04/2009 - Dispõe sobre a convocação da 8ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Art. 2º O evento terá como tema central "Construindo Diretrizes da Política e do Plano Decenal"
15	2004	Secretaria de Direitos Humanos da presidência da República	Decreto nº 5.089/2004 – Dispõe sobre a composição, estrutura, competência e funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA
16	2002	CONANDA	Resolução nº 077/2002 - Regimento Interno

Fonte: Elaboração própria

Quadro 17 - Síntese das entrevistas

1. Quais as influências dos governos federal e estadual na elaboração do plano decenal?

Nacional	E1) por meio das conferências; 2009 e 2012 consulta pública, Comissão de elaboração do plano e assembleias do CONANDA. E2, E3 e E4) houveram reuniões com representantes dos conselhos estaduais, sobre como estava se dando o processo nos estados. Mas não temos registro desses encontros.
Estadual	E5, E6) não houve assistência do governo federal, e o governo estadual “tomou conta de todo o plano”, no caso do plano para as medidas sócio educativas, o governo federal disponibilizou assessoria aos estados, e isso contribuiu com a agilidade de elaboração dos planos, mesmo que no caso do Paraná, não contou com a participação da sociedade civil, todo o processo foi administrado pela secretaria SEDS. E7) houveram reuniões com o Conanda, mas resolvemos desenvolver o plano sob a nossa ótica, numa leitura própria.
Municipal	E8, E9) em todo o processo de construção tivemos que analisar dados das políticas públicas que são de responsabilidades dos governos estadual e federal, tais como, o funcionamento do sistema de justiça, segurança pública, especialidades médicas e assistência social. E10) na construção do Plano Decenal utilizamos o Plano Plurianual Municipal e tiramos encaminhamentos de propostas de políticas públicas para o PPA Estadual e encaminhamos para o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente da Bahia.

2. Como surgiu a necessidade da elaboração da PNDCA e os PDs?

Nacional	E1) a proposta foi aprovada na Conferência de 2007, E2) quando se deu conta da necessidade de se ter uma política nacional DCA, e um plano que congregasse os demais planos temáticos, numa forma mais sistêmica de gestão, buscando assim mais avanços nessa área, E3) a exemplo que ocorria com a saúde e a assistência social (SUS e SUAS). E4) em resposta a recomendação do comitê de DCA da ONU, ao se referir ao Estado brasileiro não tinha um plano.
Estadual	E5) observa-se que a necessidade do Plano fora mais legal do que social, mais para cumprir uma obrigação do que servir como um planejamento para evolução da política, tendo em vista que é esquecido principalmente na elaboração orçamentária. E6, E7) por meio de resolução do Conanda.

3. Quem foi envolvido na elaboração do PD?

Nacional	E1, E2, E3 e E4) os diversos atores do SGD, coordenados pelo CONANDA e SNPDCA.
Estadual	E5) equipe da SEDS, diretamente, e levado a mera ciência dos conselheiros, pois o plano já estava montado. E6) o comitê criado pelo decreto, não tivemos muito tempo para pensar na elaboração, ela foi executada de maneira fragmentada, por cada secretaria. E7) a estratégia do decreto foi assegurar o compromisso de cada secretaria com suas iniciativas, para o sucesso e eficácia do plano, de outra forma não conseguiríamos tornar esse documento institucional para o governo, como muitos outros de elaboração do conselho.

Municipal	E8, E9 e E10) O CMDCA coordenou todo o processo e teve a participação efetiva de todo o Sistema de Garantia de Direitos, os serviços e programas governamentais, instituições da sociedade civil, associações de moradores e crianças e adolescentes.
-----------	---

4. Houve a participação de crianças e adolescentes no processo de elaboração do PD?

Nacional	E1) por meio das conferências seguintes; 2009 e 2012 e também consulta pública. E2, E3 e E4) por meio da presença dos adolescentes nas conferências.
Estadual	E5) houve apenas a ciência do adolescente que estava no CEDCA e em plenária, da mesma forma que a SC. E6 e E7) pelas conferências municipais e estaduais, e pela representação na comissão. d) considero bem pouca a participação de adolescentes nesse processo, em detrimento das redes que existem e que acompanham a rotina e demandas do Cedca/PR.
Municipal	E8, E9 e E10) sim, foi realizado as Conferências Livres de Crianças e Adolescentes, por meio da metodologia criada pelo Instituto Marista, nas escolas, onde os adolescentes apresentaram as propostas de políticas públicas. Em seguida, foi criada uma comissão pelo CMDCA onde, foi garantido a presença de 04 adolescentes. Depois de construído o PD criou-se uma Câmara de Adolescentes no CMDCA para acompanhar e monitorar o PD.

5. Como foi pensado o monitoramento no PD?

Nacional	E1 e E2) foi criado um GT de monitoramento, o sistema de monitoramento está sendo elaborado pelo Ministério do Planejamento. E3) cabe ao ministério do planejamento o monitoramento do plano, já que o exercício de o relacionar ao PPA nacional, é ele quem está fazendo, junto a comissão do Conanda. E4) o Conanda deverá fazer o monitoramento,
Estadual	E5) após a elaboração do PD fora montado um instrumento para ser preenchido pelos responsáveis das ações, qual será enviado ao Comitê, que após apreciação submeterá ao CEDCA. E6) a sociedade civil elaborou um instrumental para o acompanhamento das ações do plano. E7) vai ser criado um comitê para o monitoramento do plano.
Municipal	E8, E9, E10) o Plano Decenal depois de deliberado pelo CMDCA, foi criado as Câmaras que compõem o CMDCA, tendo foco os Eixos do Plano Decenal. Além dessa estratégia de monitoramento o PD virou uma Lei Municipal onde garante que o CMDCA, Crianças e Adolescentes, Secretárias e a Câmara Legislativa, faça o monitoramento permanente. O CMDCA de Ruy Barbosa garantiu uma assessoria para a revisão anual do PD.

6. Como o plano decenal se relaciona com as políticas básicas de educação, saúde, assistência social, desenvolvimento, cultura etc.

Nacional	E1) e E4) por meio dos eixos e objetivos estratégicos elencados. Na prática pouca coisa. Só o que interessa ao governo. E2) por meio dos eixos de promoção que abarca todas a políticas básicas. E3) foi necessário incluir todas as políticas por ser um plano nacional, mas a efetivação se dará mesmo nos municípios, esperamos influenciar os governos estaduais e municipais, e influenciar as demais políticas, planos e programas, mesmo sabendo que é bastante complexo.
Estadual	E5, E6 e E7) pelos seus eixos dos direitos fundamentais e o eixo 1 do plano nacional.
Municipal	E8, E9 e E10) as políticas sociais básicas estão no Eixo 1 Promoção dos Direitos, sendo assim, tivemos amplas discussões com secretários e profissionais das diversas políticas, bem como com os usuários para podermos construir uma política efetiva, tendo metas para os 10 próximos anos. As reuniões com governo e sociedade civil, contribuiu para fazermos acordos e entendermos de onde vem os recursos, como monitorar e quais as responsabilidades dentro dos entes federados. Em relação das políticas de assistência social, que são para quem delas necessitam, estão incluídas no Eixo 2 e, diz respeito aos CRAS (atende as famílias, bem como os programas de transferência de renda e o CREAS (atende os casos de violações de direitos e medidas socioeducativas em meio aberto Liberdade assistida e Prestação de Serviço à Comunidade).

7. Indicação, no PD, das competências das esferas federais envolvidas na política DCA?

Nacional	E1) não, porque não foi elaborado indicadores e responsáveis, E2, E3 e E4) um grande problema do plano é a abrangência das propostas, e a falta de definição de quem irá responder por elas, há metas que correspondem a ações municipais, e que não deveriam estar contidas num plano nacional.
Estadual	E5, E6 e E7) sim há claramente a indicação de responsáveis e metas, bem como datas, tivemos a preocupação em explicitar os compromissos. Há mais só no âmbito estadual, ainda temos que identificar o que fica a critério do nacional e do municipal, não temos como identificar sistemicamente, é mais fácil identificar as políticas que dependem de financiamento entre os três âmbitos, como saúde, educação e assistência social, que já estão bem definidos.
Municipal	E8, E9 e E10) sim, por meio das responsabilidades dos entes federados, pois sem esse compromisso financeiro e de articulação política, o PD fica prejudicado em sua implementação. Além dos Governos Estadual e Federal é preciso garantir uma maior integração entre os Conselhos Municipal, Estadual e Federal, garantindo as propostas de políticas públicas em seus respectivos PD, conforme as responsabilidades das três esferas.

8. A relação entre o PD elaborado e a Diretriz 2

Nacional	E1, E2, E3 e E4) sim, com a implantação e implementação das políticas públicas é possível erradicar a pobreza, bem como, em todas as iniciativas que visem a promoção dos DCAs, acesso e qualidade ao direito.
Estadual	E5) sim, a exemplo do eixo 1, objetivo 3, ação 5 do PD com o objetivo 2.7 da Diretriz 2. E6 e E7) todo o plano diz respeito aos direitos fundamentais, e sua universalidade, portanto contempla a diretriz.
Municipal	E8, E9 e E10) sim, como o PD é composto pelos 5 eixos, tivemos o cuidado de garantir a discussão sobre as violações de direitos contra crianças e adolescentes, por meio da Proteção e Defesa. Como é de responsabilidade do Estado a garantia do Sistema de Justiça e de Segurança Pública, o CMDA encaminhou para o CECA BA as propostas de fortalecimento desses representantes do SGD.

9. As principais dificuldades na elaboração e implementação do PD

Nacional	E1, E2, E3 e E4) implementá-lo, pois há dificuldade em divulgá-lo e a falta de adesão dos governos e conselhos nas suas esferas. A falta de prioridade dos governos quanto a DCA, o trabalho voltado a violação, e não a garantia, a fragilidade dos nossos mecanismos de denúncia e de justiça.
Estadual	E5) Baixa participação popular e dificuldade de acesso ao plano durante sua elaboração. E6) a compilação e sistematização dos dados para a composição do diagnóstico, e sua manutenção, o envolvimento e a dedicação de todas as Secretarias de estado para o fornecimento dos dados e criação dos planos de ação. E7) A baixa adesão dos municípios, e ser um processo longo de elaboração, que tem diversos tempos. Quando um estado está num momento, os demais estarão em outro, ser um processo contínuo, com muitos fatores que impactam no seu desenvolvimento.
Municipal	E8, E9 e E10) as principais dificuldades foram percebidas, a partir de 3 pontos: A) Afastamento do papel principal do CMDCA: Trabalhamos com os Conselheiros a importância de mudança de função enquanto conselheiro (a). Sempre tivemos, nos conselhos um foco nas violações de direitos, como estivéssemos sempre “apagando fogo” e, a partir do PD nosso foco são as políticas como um todo, começando pelas políticas sociais básicas, que são universais e inclusivas. O Papel principal do CMDCA é deliberar sobre todas as políticas voltadas a criança e adolescente e, monitorar sua efetivação. B) Trabalhos isolados dos Conselhos de Direito e setoriais: Trabalhamos a importância e a necessidade de articulação entre os diversos conselhos para a garantia da efetivação das políticas públicas de crianças e adoles-

centes. O CMDCA tem um papel fundamental de articular os diversos conselhos setoriais, no recorte criança e adolescentes e, convidá-los a contribuir com a construção das políticas públicas de forma integrada.

C) Dificuldades na participação e crianças e adolescentes: Apesar de vários avanços no processo de construção do Plano Decenal, em relação a participação e crianças e adolescentes, tais como, as conferências livres, a criação da câmara no CMDCA e a garantia na Lei da participação de crianças e adolescentes no monitoramento, ainda temos desafios de como integrar melhor os adolescentes nas discussões, até porque a forma de reunião e discussão, nem sempre atende as demandas apresentadas pelos adolescentes. Falta ousar mais na forma de acreditar e dar espaço aos adolescentes, bem como, garantir um processo de capacitação criativo e permanente.

10. As perspectivas para o futuro, avanços e desafios em relação ao plano e sua implementação.

Nacional	E1, E2, E3 e E4) sem perspectiva. Temos que retomá-lo, esse ano não foi possível devido ao cenário político, de retrocesso aos direitos que o Brasil está vivendo, mas a expectativa é retoma-lo ano que vem, pois é tema também da X conferência que irá ocorrer em maio de 2016. Há a perspectiva de que as secretarias envolvidas devam garantir rubrica orçamentária para que as ações propostas no PD sejam efetivadas nos próximos anos independente de mudanças de governo. Além disso, é necessário estar atento ao monitoramento e constante avaliação do plano para proposições e incidência para garantir que ações não contempladas e que conversam com o diagnóstico realizado e atualizado possam ser incluídas nos momentos propostos para este fim.
Estadual	E5) não há. B E6) tem que se implementar e monitorar, agora virá uma nova discussão pois é tema da próxima conferência, vamos avançar para que os municípios tenham seus planos, E7) o Paraná foi o primeiro estado a elaborar seu plano, e na conferencia deste ano (2015) pode apresentar seus primeiros resultados.
Municipal	E8, E9 e E10) como o Plano Decenal foi criado em 2013, tivemos a oportunidade de conferir na 5 Conferência Municipal de Ruy Barbosa, em 2014 os avanços das políticas garantidas no Plano Plurianual Municipal. Na revisão do Plano em 2014 e 2015 conferimos que 90% das propostas do Plano Plurianual do governo atual foram efetivados. E, como é uma Lei Municipal, no próximo ano (2016) das eleições municipais está garantido nos programas de governo dos novos (as) candidatos (as) à prefeitura municipal de Ruy Barbosa.

11. Interação entre os instrumentos que permita a elaboração de estratégias de desenvolvimento de uma política pública integrada no âmbito municipal

Nacional	E1) não sei. E3) e E4) não foi pensado em como será implementado no município, a reflexão foi mais para as ferramentas nacionais E2) não foi pensado, mas deveríamos ter feito esse diálogo.
Estadual	E5) existe tal possibilidade a partir de diretrizes, mas o que vemos na prática é cada governo (bipolaridade PT x PSDB) defendendo seus próprios programas isoladamente, ao invés de realizarem políticas de Estado. E6) não é de competência do estado o nível municipal. E7) está se pensando em alternativas como repasse fundo a fundo para estabelecer essa articulação com os municípios em temas específicos.
Municipal	E8, E9 e E10) a proposta do Plano Decenal é garantir que tenha no município – está garantido no PD e PPA – a Casa dos Conselhos e que o CMDCA provoque encontros com as secretarias e vereadores para o monitoramento do plano decenal.

12. Relação entre o PD municipal e ferramentas de gestão (PPA, Plano Diretor, etc.)

Nacional	E1, E2, E3 e E4) não. Porque não se preocupou em fazer essa relação.
Estadual	E5, E6) não, pois a participação popular não consegue adentrar eficazmente estes espaços e por parte do governo motivos não evidentes levam ao desinteresse para que os instrumentos não convergirem. E7) há a relação entre o PPA, e pode se desdobrar aos municípios, o foco foi o monitoramento no âmbito das ações das secretarias de estado.

Municipal	E8, E9, E10) sim, o primeiro momento com a Rede de atendimento, o Sistema de Garantia de Direitos e crianças e adolescentes foi uma capacitação sobre o Ciclo Orçamentário e o Orçamento Criança e Adolescente. Todo o processo de discussão do Plano Decenal teve como base o Plano Plurianual, inclusive as propostas de políticas públicas foram construídas a partir das nomenclaturas exigidas no plano plurianual
-----------	---
