

# Fragilidades e desafios da descentralização das políticas públicas: o COMDICA de Santa Cruz do Sul

*Fragilities and challenges of decentralization of public policies: the Municipal Council of Children and Adolescents of Santa Cruz do Sul*

## **R** esumo

Este trabalho analisa as dificuldades, desafios e possibilidades da descentralização das políticas públicas na área da criança e do adolescente, enfocando a ação de um conselho municipal, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - COMDICA de Santa Cruz do Sul, no período de 1990 a 2000, integrado por representantes da sociedade civil e de órgãos dos governos municipal e estadual. A análise contempla as transformações atinentes às políticas relativas à criança e ao adolescente no Brasil, decorrentes da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990. O estudo revela que as principais fragilidades e limitações do COMDICA em questão estão associadas não só a variáveis externas (condicionantes do contexto econômico, social e político), mas também internas (aspectos legais, composição e funcionamento do conselho).

**Palavras-chave:** conselho de políticas públicas, criança, adolescente, participação política, descentralização.

## **A** bstract

This paper analyses the difficulties, challenges and possibilities for decentralization of public policies aimed at children and adolescents, focusing on the action of the Municipal Council for Children and Adolescents of Santa Cruz do Sul, from 1990 to 2000. The council includes representatives of civil society and of municipal and state government agencies. The analysis contemplates the transformations in policies related to children and adolescents in Brazil since the Federal Constitution of 1988 and the enactment of the Statute for Children and Adolescents of 1990. The study reveals that the main weaknesses and limitations of the municipal council are associated not only with outside variables (the economic, social and political context), but also with internal ones (legal factors and the composition and operation of the council).

**Key words:** public policy council, children, adolescent, political participation, decentralization.

## **Isabel Teresinha Zanetti**

Assistente Social.

Mestre em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC/RS.

## **João Pedro Schmidt**

Doutor em Ciência Política.

Professor do Depto. de Ciências Humanas, dos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e de Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC/RS.

## Introdução

**E**ste texto pretende refletir sobre a atuação dos conselhos de políticas públicas preconizados pela Constituição brasileira de 1988, particularmente aqueles previstos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), os quais constituem uma forma de participação política relativamente recente no Brasil.<sup>1</sup> A reflexão está apoiada num estudo de caso – o do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do município de Santa Cruz do Sul, estado do Rio Grande do Sul, nos anos de 1990 a 2000<sup>2</sup>.

Os conselhos de políticas públicas, entre outras formas, aparecem como uma forma de revitalização da política, diante do fracasso da política tradicional. A participação alarga-se, entra na agenda social, através dos grupos que produzem e/ou buscam encaminhamentos mais adequados para tal agenda. Segundo Giddens (1994, p. 34), agentes individuais e coletivos, cientistas e pessoas comuns, instituições, organizações e estruturas competem na construção da sociedade democrática.

O texto reflete as preocupações e indagações que os conselhos de direitos despertam e, sobretudo, a importância desse espaço público para o desenvolvimento local e regional.

O desenvolvimento regional vem sendo afirmado como diretriz central na estratégia dos governos nacional, estaduais e municipais, na forma de potencialização da vocação local, estímulo aos investimentos nos sistemas locais de produção, afirmação das culturas regionais, etc. Desse modo, a análise das políticas públicas deve levar em conta as variadas características do ambiente local-regional, mas articulando-as às características mais gerais do país e do mundo, considerando as profundas modificações nos processos de trabalho, os hábitos de consumo, as inovações político-institucionais, a crescente desigualdade social, os processos de pobreza e exclusão social. Esses traços afetam a viabilidade de êxito das políticas públicas<sup>3</sup>, particularmente aquelas voltadas ao “social”<sup>4</sup>.

A aparição dos conselhos de políticas públicas se dá no contexto das importantes inovações ocorridas desde a década de 1980, no país e no mundo, com a afirmação de práticas de *descentralização* e de *participação* da sociedade civil nas decisões governamentais. Descentralização e participação constituem hoje princípios de ação apoiados pelos organismos internacionais e foram inscritos na Constituição de 1988 em grande parte como decorrência da mobilização de influentes setores da sociedade civil.

A participação política dos cidadãos vem sendo afirmada nas últimas décadas como condição indispensável para a construção de um regime democrático, com ênfase às iniciativas tomadas no plano local. Segundo Jacobi (1993, p. 26), como “um processo continuado da democratização da vida municipal”.

Participação e descentralização são convergentes. A descentralização carrega a possibilidade de ampliação do exercício dos direitos humanos, da autonomia dos governos locais, de inclusão dos cidadãos na gestão pública, de melhor aplicação e distribuição dos escassos recursos existentes e da ruptura dos padrões clientelísticos que historicamente dominam a ação estatal.

No caso das políticas da criança e do adolescente, a descentralização e participação popular estão asseguradas no seu marco fundamental, o ECA, que dá nova direção às políticas voltadas à população infanto-juvenil e orienta a ação do conselho municipal, órgão deliberativo das políticas públicas do setor (PEREIRA, P. A., 1996). Inaugura-se uma nova base ética em termos de legislação social brasileira quando a Constituição Federal de 1988 assume no seu artigo 227, a prioridade absoluta para crianças e adolescentes (BRASIL, 1988).

O ECA representa um avanço não apenas pelo modo de conceber a criança e o adolescente, mas pela proposição abrangente de atenção a esse segmento da população, pelo reordenamento político-institucional proposto e, principalmente, porque traz a sociedade civil para a discussão, decisão e controle das políticas de atenção à criança e ao adolescente.

A área da criança e do adolescente não é apenas um setor entre outros – ela atravessa todas as políticas e áreas de atuação governamental e não-governamental, introduzindo espaços de ação e de luta no interior do fazer público. Nesse exercício, o controle social é tarefa da sociedade, mas em sinergia com a ação do Estado, necessária para viabilizar a atenção aos direitos sociais.

## 1 Políticas públicas da criança e do adolescente: aspectos históricos

Por muito tempo, a política social da área no Brasil foi responsabilidade assumida pela Igreja, através das santas casas de misericórdia e outros órgãos, e pelas famílias ricas, enquanto o Estado desresponsabilizava-se pela questão social e investia em outros setores públicos, considerados mais importantes. Costa (1991) destaca que as questões relativas à criança pobre tornaram-se uma preocupação pública na década de 1920, sendo que em 1927 o então festejado juiz de menores Mello Matos elabora o primeiro código legal referente aos menores, mas a intervenção do Estado torna-se relevante apenas a partir dos anos 1930 (RIZZINI, 1997).

Nos anos 1940 origina-se um aparato institucional como estratégia da política pública em âmbito nacional, através de programas e órgãos como o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), destinado a combater a criminalidade infantil, e a Legião Brasileira de Assistência (LBA), para assistência a mães e crianças na primeira infância.

Depois da Constituição de 1946, com o fim do Estado Novo, a sociedade civil recupera-se lentamente das restrições impostas pelo regime autoritário, buscando resgatar as conquistas obtidas anteriormente, principalmente, através do movimento da classe trabalhadora.

Na década de 1960, a história registra o retorno do autoritarismo, que centraliza o poder nas forças militares, com a repressão dos movimentos sociais, organizações partidárias e classistas. A política do regime aprofunda o centralismo do Estado, através da criação de organismos específicos como a FUNABEM (1964) e as FEBEMs (1969), que passam a definir e executar as políticas públicas com base no Código de Menores (1979). O Código de Menores, oriundo do regime militar, estrutura-se na “doutrina da situação irregular”, assentada na lógica política vigente, quando a produção do direito é alimentada pela ideologia da compaixão-repressão. Esta lei submeteu as crianças e adolescentes em situação de pobreza e risco à tutela do juiz. De maneira geral, foi formulada em bases centralizadoras e verticalizadas.

A pressão por mudanças manifesta-se no final dos anos 1970, através da Igreja Católica e de movimentos sociais. O processo de abertura política na década de 1980 possibilitou a emergência de um novo enfoque no ordenamento das políticas de atendimento às crianças e aos adolescentes, a abordagem socioeducativa. Este processo teve sua concretização legislativa com a inserção do artigo 227 na Constituição Brasileira de 1988 e a sua expressa regulamentação através do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990. O novo estatuto apresenta um corpo doutrinário completamente inovador, conhecido como *doutrina da proteção integral da infância*, baseado em preceitos internacionais aprovados pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1959.

A partir da promulgação da Constituição, os setores e as entidades da sociedade civil envolvidos na defesa da criança e do adolescente organizaram-se no Fórum Nacional Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum – DCA). O trabalho das organizações reunidas no Fórum – DCA contribuiu para a aprovação do ECA nas duas casas legislativas federais sem voto contra. A mobilização da sociedade civil foi decisiva para a legalização da sua participação na definição dos rumos das políticas públicas a serem adotadas doravante.

**o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente é um órgão de caráter deliberativo, formulador das políticas públicas, controlador das ações relativas à criança e ao adolescente ...**

## 2 Municipalização das políticas públicas

A previsão da municipalização de uma série de serviços públicos, tratados como políticas públicas pela Constituição de 1988, abrange o atendimento das crianças e dos adolescentes. Entendeu-se no processo constituinte que a descentralização administrativa é fundada na necessidade de um controle social mais efetivo das políticas públicas, possível de maneira adequada em nível local.

Segundo Liberati e Cyrino (1993, p. 64),

*[...] municipalizar significa trazer para a esfera do Município determinadas decisões políticas e sua execução, bem como de programas e ações, anteriormente centralizadas no poder federal, contando com a participação de setores da sociedade organizada.*

Desta forma, fica reconhecida a competência e a autonomia do poder municipal para resolver os assuntos de interesse local. Diante desse pressuposto legal, entende-se que a sociedade não é mais mera expectadora e sim ativamente inserida na formulação, execução e controle das ações governamentais na área social.

No município de Santa Cruz do Sul, na década de 1980 havia somente uma instituição da sociedade civil para abrigamento de crianças e adolescentes abandonados ou vítimas de maus tratos, a Copame, que funcionava em situação precária. A mobilização de um grupo de cidadãos e o apoio do poder público resultou em uma nova estrutura física e de recursos humanos, adequados a atender ao reordenamento institucional preconizado pelo ECA.

Além da Copame foram criados o Centro Social da Assembléia de Deus, o Abrigo Masculino – um projeto que teve o incentivo do Juizado Regional da Infância e Juventude –, o Albergue Municipal, o Abrigo Feminino e novas creches, a maior parte de responsabilidade do Executivo municipal. Iniciou-se uma nova fase de implementação de políticas públicas, com maior iniciativa do

poder público e da sociedade civil local.

As novas ações do governo municipal surgem após debates informais, pressões sociais e determinações legais. Muitas foram provocadas pelo Juizado da Infância

cia e Juventude e da Promotoria de Infância e Juventude de Santa Cruz do Sul, situação comum em outros locais: “Em muitos dos municípios, a atuação dos juizes e/ou promotores públicos foi determinante para a criação de Conselhos Municipais e Tutelares” (PILOTTI; RIZZINI, 1995, p. 329).

O COMDICA de Santa Cruz do Sul foi pioneiro na Região do Vale do Rio Pardo e o quarto no Rio Grande do Sul. Sua precocidade trouxe alguns entraves, tanto do ponto de vista da legislação como da aplicação prática. Essas dificuldades levantadas através da pesquisa, não são uma exclusividade do órgão local e certamente podem ser encontradas em outros dos Conselhos da região, principalmente aqueles que tomaram a lei deste como base.

Um elemento contextual importante no caso de Santa Cruz do Sul foi o explosivo processo migratório na década de 1990, com grande impacto sobre os bens e serviços básicos, sobretudo a rede de saneamento, escolas, creches, moradias, desemprego, área de lazer e saúde. O aumento populacional pode ser verificado pelo aumento do número de bairros da cidade. Na década de 1990, surgiram diversos novos bairros como: Vila Nova, Vila Verde, Vila Harmonia, São Canisio, Corredor Rauber, Cinteia e Loteamento Beckenkamp (WINCK, 2000). Em outros, houve uma grande expansão, como no caso do Imigrante, Glória, Menino Deus, Margarida-Aurora, Belvedere, Bom Jesus, Santo Antônio e Esmeralda.

O incremento da população não pode ser tomado como o condicionante principal das políticas públicas relativas à criança e ao adolescente. Em tese, o município de Santa Cruz do Sul, pela sua constituição social, econômica, política e cultural, apresenta um contexto favorável para desenvolvimento de políticas públicas. É o município mais rico da região do Vale do Rio Pardo. Está situado na região da industrialização e beneficiamento do fumo, fator responsável pela privilegiada posição que o município ocupa na região do Vale do Rio Pardo (71% do ICMS arrecadado) e no estado (sexta posição em arrecadação do ICMS). No entanto, a grande desigualdade social e as carências vividas por uma grande parcela de seus habitantes têm graves consequências e criam enormes dificuldades para a implementação de políticas públicas eficazes. As várias formas de violência (social, intrafamiliar, sexual, institucional) a que são submetidos crianças e adolescentes são expostas diariamente no Conselho Tutelar, na Delegacia de Polícia, na Promotoria da Infância e da Juventude, no Juizado Regional da Infância e Juventude e nas notícias da imprensa local. Esta situação é a prova da violação dos direitos preconizados pelo Estatuto e o flagrante de inexistência de proteção aos sujeitos de direitos (FALEIROS, 1995).

### 3 O Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente

Definido nos artigos 88, 214 e 260 do ECA, o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente é um órgão de caráter deliberativo, formulador das políticas públicas, controlador das ações relativas à criança e ao adolescente e gestor do Fundo. O Conselho tem como característica definidora a paridade na sua composição entre o poder público e a sociedade civil organizada. Politicamente representa um movimento de ampliação da cidadania, ao inscrever as crianças e adolescentes como sujeitos no campo do direito.

O Estatuto confere aos conselhos municipais a responsabilidade de viabilizar uma política pública para o segmento criança e adolescente, no âmbito municipal, o que significa propor projetos nesta área, deliberar e avaliar estas realizações. Para a concretização de tais proposições é necessário que no local haja condições objetivas – organizações sociais voltadas ao atendimento da criança e do adolescente e representantes governamentais dispostos a compor o Conselho – e subjetivas – que os representantes estejam cômicos e capacitados a assumir as atribuições.

A partir da instalação do COMDICA no município, todo e qualquer projeto, que implique no atendimento dos direitos da criança e/ou do adolescente necessita de SUA aprovação para ser executado. De outra forma, poderá ocorrer inconstitucionalidade formal (BRASIL, 1990, art. 90 e 91). Na prática, os projetos para a população-alvo do ECA podem surgir de inúmeras fontes, mas devem ser aprovados pelo Conselho para sua execução. Esta forma de funcionamento do órgão é a efetivação do caráter deliberativo, determinado pela lei. As entidades e os programas de atendimento voltados à criança e ao adolescente devem estar cadastrados no Conselho, o qual tem o poder de concordar ou não com o seu funcionamento, bem como de controlar a execução dos seus programas.

Outra questão importante quanto à competência do Conselho é o artigo 95 do ECA, que declara que as entidades que planejam e executam programas de proteção e socioeducativos destinados a crianças e adolescentes “serão fiscalizadas pelo Judiciário, pelo Ministério Público e pelos Conselhos Tutelares”. Desta maneira, propositadamente a legislação exclui o Conselho dessa atribuição.

Pontes Júnior (1993, p. 44-45) aponta algumas competências administrativas delegadas ao Conselho como a de presidir o processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar (ECA, art.139). Esta responsabilidade é decorrente das diretrizes da Constituição que determina a descentralização político-administrativa no atendimento dos direitos das crianças e dos adolescentes, “cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal...” (BRASIL, 1988, art. 204, I). E o Estatuto, por

sua vez, salienta que a municipalização constitui diretriz da política de atendimento (ECA, art.88, I). O presidente do processo de escolha dos conselheiros tutelares é o Conselho Municipal de Direitos, o qual deve estabelecer algumas normas para tal procedimento, obedecendo as regras já estabelecidas pelos artigos 131 a 140 do ECA.

Dentro da sua competência administrativa, o Conselho elabora seu Regimento Interno. Este, como todo ato administrativo, não pode exceder os limites da lei. Deve contemplar os mecanismos que garantem o pleno funcionamento do Conselho. As instâncias do Conselho são: um Plenário, composto por todos os conselheiros, e uma Secretaria Executiva. Esta deve ter suas atribuições definidas no regimento interno e acompanhar a execução das deliberações daquele, e também servir de apoio administrativo às suas atividades. Todas estas atividades, mais a gestão do Fundo Municipal, através de tesoureiro e Conselho Fiscal, são competências administrativas, salientadas por Pontes Júnior (1993) e explicitadas no Manual editado pelo Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente-CEDICA (RIO GRANDE DO SUL, 1999).

A lógica constitucional e legal do Conselho é possibilitar a participação ativa dos organismos sociais atuantes na defesa da criança e do adolescente, compartilhando com os órgãos governamentais a responsabilidade de protegê-los e zelar pelo seu desenvolvimento integral. A experiência, acumulada ao longo de mais de uma década, mostra que, para que a lei se torne um verdadeiro instrumento de defesa da vida social, é necessário avançar no processo de organização social, na esfera municipal, para a efetivação das ações dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, dos Conselhos Tutelares e Fundos Municipais.

#### 4 A lei municipal e o Estatuto do Conselho

A criação do Conselho Municipal é atribuição do Executivo Municipal, o qual elabora o projeto de lei e o encaminha à Câmara de Vereadores para aprovação (BRASIL, 1990, art. 88, parágrafo II). Nesse momento, a sociedade civil, as organizações, a Promotoria da Infância e Juventude, o Juizado da Infância e da Juventude podem exercer a posição de motivar o Executivo para esta iniciativa legislativa e também participar da elaboração do projeto, juntamente com os segmentos organizados da sociedade.

Em Santa Cruz do Sul, o COMDICA foi criado logo após a promulgação do ECA, através de Lei nº 2.333, de 3 de dezembro de 1990, sem contar com a desejável participação comunitária. A mesma lei criou o Fundo Municipal e o Conselho Tutelar de Santa Cruz do Sul. Uma rápida análise da lei à luz da Constituição e do ECA mostra que há vários dispositivos que contrariam a lei maior, problemas que se refletem também no Estatuto do Conselho.

O artigo 5 define o COMDICA como “órgão deliberativo e controlador das ações em todos os níveis”. Liberati e Cyrino (1998, p. 98) explicam a esse respeito o seguinte:

*Considerando que o Conselho dos Direitos é órgão de deliberação de políticas de atendimento e que tem a competência para inscrever os programas das entidades, conclui-se que tanto exercerá controle prévio quanto posterior (fiscalização) sobre tais programas. Até mesmo as alterações posteriores dos programas deverão ser feitas perante o Conselho.*

As competências monitorias do Conselho são aquelas que visam a interferência no modo de atuação dos órgãos governamentais e não governamentais responsáveis pelo atendimento direto da criança e do adolescente no âmbito municipal (BRASIL, 1990, art 90, parágrafo único).

No artigo 6 da lei municipal estão definidas outras competências do Conselho: formular a política municipal; definir as ações prioritárias, a captação e a aplicação de recursos; zelar pela execução dessa política; registrar as ONGs de atendimento infanto-juvenil que mantenham programas classificados como de proteção ou socio-educativos.

A determinação de que as organizações e os programas registrados no Conselho de Direitos sejam comunicados ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária da respectiva localidade – no caso o Juizado Regional da Infância e da Juventude – não vem sendo cumprida. Até a conclusão da presente pesquisa, o COMDICA não adotou a sistemática de informar os órgãos acima referidos sobre o registro das ONGs e dos programas.

O último parágrafo do artigo 6 da lei municipal determina que a competência da administração do Fundo Municipal é de responsabilidade do COMDICA (BRASIL, 1990, art. 88, parágrafo IV). Em realidade, o Fundo está vinculado à administração do governo municipal e vem sendo controlado pelo mesmo setor que administra as finanças municipais, o que contraria a legislação federal.

O artigo 7 da lei em tela estabelece que o COMDICA é composto por 10 órgãos governamentais e 13 ONGs – relacionadas na própria lei –, as quais indicam um membro titular com direito a voto e um suplente.<sup>5</sup> O número desigual de organizações evidencia o desrespeito à exigência de paridade estabelecida pela lei federal. Além disso, o corpo da lei não deveria relacionar o nome das organizações não-governamentais, cuja ação deve ser autônoma e para permitir a rotatividade e flexibilidade própria de um conselho.

As 13 ONGs relacionadas na lei municipal (art.7) para compor o COMDICA estão situadas na cidade de Santa Cruz do Sul, sendo uma de esfera federal, quatro de es-

fera estadual e as demais da municipal. Todas atuam com a população pertinente, embora, algumas não exclusivamente com crianças e adolescentes. Uma nova redação do artigo 7 foi elaborada em 1992, pela Lei n. 2.403, de 07/07/1992, dispondo que o Conselho passa a ser composto pelos órgãos anteriormente relacionados (10 órgãos governamentais e 13 ONGs) e os que vierem a ser aprovados pelo COMDICA. Em função disso, no ano de 2002 o Conselho era composto por 32 organizações – 16 governamentais e 16 não-governamentais – respeitando a paridade determinada pelo ECA. Mas, o revezamento das representantes da sociedade civil não vem ocorrendo e a maioria das organizações com assento determinado pela lei municipal de 1990 permanecem no Conselho desde sua criação.

Com relação ao número de conselheiros, existe uma orientação do CEDICA para que este número não seja demasiado grande, para evitar-se a dispersão e problemas na operacionalização e funcionamento.

O artigo 18 da lei municipal determina que os membros do Conselho Tutelar serão eleitos pelo COMDICA. O processo eleitoral, conforme o artigo 19, será presidido por um juiz eleitoral e fiscalizado pelo Ministério Público. Mais tarde, a lei municipal n. 3.092, de 22/10/1997, atribuiu ao artigo nova redação, excluindo o juiz eleitoral, estabelecendo o COMDICA como responsável pelas eleições, com a fiscalização do Ministério Público. No entanto, segundo prevê o ECA, ao Conselho cabe tão somente a responsabilidade pelo processo de escolha dos conselheiros tutelares e não a definição da sua composição. Para atender a legislação federal, a opção é a eleição direta dos conselheiros através de escolha popular – como acontece em inúmeros municípios – ou a eleição feita por um fórum de representantes das organizações de crianças e adolescentes. A escolha dos membros do Conselho Tutelar de Santa Cruz do Sul, até a presente data, é feita pelos membros do COMDICA, o que fere os procedimentos democráticos e necessita de ampla discussão para que o processo avance.

No seu conjunto, a lei municipal apresenta aspectos satisfatórios e aspectos superados, levando em conta que foi elaborada rapidamente e sem a participação da sociedade civil, tendo entrado em vigor em dezembro do mesmo ano da aprovação do ECA (1990), quando a grande maioria dos municípios gaúchos não tinham ainda nenhum conselho de direitos.

Quanto ao regramento interno do COMDICA, o Estatuto, com 29 artigos, foi aprovado em 1991 e devidamente registrado no Cartório de Registros Especiais. Este documento determina a abrangência de atuação do órgão bem como denominação, sede, duração, fins, composição, competências, funcionamento da diretoria, da assembléia geral, do conselho fiscal e dos comitês que fazem parte do Conselho.

Durante dois anos, enquanto realizou esta pesquisa, a autora participou das reuniões do COMDICA e nunca houve a manifestação do Conselho Fiscal, o qual inexistiu nesse tempo. Algumas comissões foram formadas, mas somente quatro tiveram funcionamento efetivo: a que realizou a Conferência Municipal (2001), a de estudos sobre as medidas socioeducativas (liberdade assistida e prestação de serviços comunitários), a de eleições e capacitação para conselheiros tutelares. Na formação de comissões para os trabalhos acima citados, alguns conselheiros se apresentam voluntariamente, geralmente os mesmos, enquanto a maioria constituía presença numérica na assembléia.

De modo geral pode-se dizer que o Estatuto respeita a lei municipal e carrega os mesmos entraves e limitações daquela. É necessária uma reformulação tanto da lei quanto do Estatuto, particularmente no que tange à indicação das organizações que compõem o Conselho, à ausência de paridade e ao fato dos membros do Conselho Tutelar serem eleitos pelo COMDICA.

## 5 A atuação do COMDICA na percepção dos conselheiros

A análise dos aspectos legais na prática cotidiana do COMDICA, apresentada antes, apoiou-se na observação sistemática da autora, na condição de participante das reuniões do Conselho por dois anos (2000 a 2002). Considerando as limitações do olhar subjetivo individual, procurou-se também trazer o olhar dos conselheiros, o que foi feito através da aplicação de 78 questionários e 10 entrevistas.<sup>6</sup>

Para as 10 entrevistas, foram selecionados cinco representantes de órgãos governamentais e cinco de organizações não-governamentais. Cada par foi membro de uma gestão entre os anos de 1990 e 2000. Entre os pesquisados, 60,3% não participam mais do Conselho, enquanto 39,7% ainda são conselheiros.

Alguns dos principais resultados obtidos estão sistematizados abaixo e são indicativos das dificuldades e conquistas do COMDICA de Santa Cruz do Sul ao longo da sua primeira década de existência.

### 5.1 Representação e paridade no Conselho

Quanto ao respeito pela paridade no Conselho, há diferentes observações. Uma das entrevistadas, representante de uma ONG, afirma que

[...] *durante esses onze, doze anos de COMDICA, nem sempre foi respeitada (a paridade), porque, inclusive hoje, nós temos proble-*

*mas. Estamos com um desequilíbrio na questão da paridade [...] as entidades não-governamentais estão extremamente envolvidas com o COMDICA [...] nós temos tido problema nas governamentais [...].*

No entanto, existe genericamente uma intenção de respeito à paridade, mantendo o mesmo número de representantes governamentais e não-governamentais na composição do Conselho, fato que demonstra um avanço, uma tentativa de superar a prescrição estreita da lei municipal de 1990.

O entendimento dos conselheiros pesquisados acerca do processo de definição das organizações que indica os integrantes do COMDICA é largamente contrário à legislação municipal. Para 20% dos conselheiros pesquisados, ela deve ser feita pelo próprio COMDICA, para 12,5% deve ser feita por lei municipal, enquanto para 66,3% deve ser feita por um colegiado das próprias organizações existentes no município. É uma posição que merece atenção, considerando que atualmente os conselheiros são indicados por suas organizações. O sentido dos conselhos de políticas públicas é o de funcionarem como um colegiado, superando a centralização das decisões. Neste sentido, está colocado aos conselheiros o desafio de repensar as práticas vigentes no COMDICA e reestudar diversos entraves da lei municipal.

No quesito do prazo de permanência do conselheiro no COMDICA, 42,9% defendem que a participação seja sem prazo determinado, 36,4% preferem o prazo de uma gestão do COMDICA e 20,7% optam por outro prazo. Esses dados mostram que boa parte dos conselheiros concorda com o que se tornou “tradição” na primeira década de existência do Conselho. Por outro lado, mais da metade dos conselheiros pesquisados (51,7%) entende que deve haver um prazo máximo para a participação dos conselheiros, concordando com a rotatividade dos integrantes,

A *composição* é importante variável de estudo quando o tema tem como objetivo conhecer o funcionamento de um Conselho de Direitos. Na composição analisa-se quem participa do Conselho. São verificadas as formas de composição previstas em lei bem como os mecanismos de seleção dos membros para o Conselho. A paridade do COMDICA, embora nem sempre respeitada, conforme revelação dos pesquisados, hoje está na agenda dos conselheiros como ponto fundamental para seu funcionamento.

## 5.2 Escolaridade e formação

A escolaridade dos 78 conselheiros pesquisados é a seguinte: 26 membros possuem curso superior e pós-graduação; 31, curso superior; 9, curso superior incompleto; e 12, ensino médio completo. Cabe ressaltar que mais que escolaridade, o conselheiro deve ter domínio das políticas públicas. É absolutamente fundamental que tenha domínio téc-

nico a respeito das questões ligadas à criança e ao adolescente, à educação, assistência social, saúde e a outros temas pertinentes, incluindo as questões orçamentárias.

Quanto à formação prévia dos conselheiros ao iniciar sua participação no Conselho 52,6% afirmaram que não tinham nenhum conhecimento das atribuições; 30,8% informaram que tinham formação média; 10,3% revelaram que sua formação era baixa e 6,4% disseram possuir alta formação. Isso significa que mais da metade iniciou suas atividades de conselheiro desconhecendo as finalidades do Conselho, sinalizando uma baixa qualificação prévia.

Uma entrevistada, representante de ONG, respondendo sobre os conhecimentos que tinha quando iniciou sua participação no COMDICA, faz uma afirmação esclarecedora: “Nenhuma. Nenhuma mesmo. A gente foi mais por vontade de fazer com que minha classe [...] se envolvesse mais com os problemas da comunidade”.

## 5.3 Funcionamento do Conselho

A participação pessoal do conselheiro nas reuniões, através de opiniões, questionamentos e outras formas foi considerada muito alta por 7,7% dos pesquisados; alta por 30,8%; média por 46,2%; e baixa por 10,3%. A maioria dos membros se faz presente nas reuniões.

Uma entrevistada, representante não-governamental, fez a seguinte afirmação frente à questão da participação:

*[...] a gente, que está participando das reuniões, vê que é feito alguma coisa, só que às vezes me sinto bastante inibida também, porque lá eu represento uma instituição.*

A dinâmica das reuniões do COMDICA foi avaliada pelos conselheiros nos questionários com base em três categorias: “participativas” teve a concordância de 37,2%, sugerindo que há um ambiente em que todos os membros dispõem das mesmas oportunidades para expor suas opiniões; “centralizadas por alguns conselheiros” foi a opção de 34,9%, considerando que poucos membros de fato valem-se do direito do uso da palavra nas reuniões, contrapondo-se ao silêncio da maioria; “centralizadas pelo presidente” foi assinalado por 27,9%, indicando que o presidente conduz as reuniões, inibe a maior parte dos demais conselheiros, toma a palavra a maior parte do tempo e obstaculiza a comunicação entre os demais membros do grupo.

Esse problema não deve ser atribuído somente ao presidente, mas ao conjunto dos conselheiros e à qualificação desses para o seu posto. A falta de capacitação e de conhecimento da função também é um forte inibidor da participação efetiva nas discussões. Por outro lado, o fato dos conselheiros perceberem desta forma as reuniões do Conselho sinaliza que boa parte do grupo reco-

nhece a importância do papel democratizador das relações e das decisões no campo das políticas públicas.

A organização e o funcionamento do próprio Conselho, inclusive a revisão do seu Regimento Interno, são atividades internas observadas através da variável *competência* de autogestão. Quanto ao funcionamento do COMDICA, observa-se que a participação dos membros de modo geral deixa a desejar. A centralização pode ser um dos elementos que contribui para isso, juntamente com a baixa capacitação dos membros.

#### 5.4 As competências do COMDICA

Perguntados sobre a quem cabe estabelecer as diretrizes das políticas de atendimento à criança e ao adolescente no município, os resultados do questionário revelam que 6,1% entendem que a responsabilidade cabe ao governo municipal, 12,2% aos poderes públicos (governo, legislativo e judiciário), 15,9% ao COMDICA, 24,4% ao COMDICA e à sociedade civil e 32,9% ao COMDICA e ao governo.

Essas respostas externam que a maior parte dos conselheiros não tem clareza sobre o poder legalmente conferido aos conselhos. Apenas 15,9% dos conselheiros indicou a opção afinada com o ECA: o COMDICA é o responsável pela definição das políticas públicas municipais da área da criança e do adolescente, e ele é constituído por representantes do poder público e da sociedade civil. Para que tenha legitimidade e força, unindo os recursos estatais com as energias da sociedade civil, o ECA prevê que o Conselho deve ser paritário, na linha da democracia participativa.

As entrevistas mostram aspectos relacionados ao entendimento que os conselheiros têm sobre as dificuldades do COMDICA formular as políticas públicas para a criança e o adolescente no município. Outra entrevistada, representante governamental, indica dificuldades do Conselho quanto à deliberação das políticas públicas:

*Não, sempre não, não dá para dizer sempre. A maioria dos assuntos foi deliberada, mas existiam alguns assuntos que vinham sobre imposições da legislação.*

Baseado no pressuposto de que o COMDICA apresenta dificuldades para estabelecer as diretrizes da políti-

**... o COMDICA é o responsável pela definição das políticas públicas municipais da área da criança e do adolescente, e ele é constituído por representantes do poder público e da sociedade civil.**

ca de atendimento à criança e ao adolescente no município, perguntou-se no questionário quem de fato estabelece as políticas da criança e do adolescente. Para 33,8% o governo municipal estabelece as políticas municipais, 18,2% dizem não saber, 15,6% apontam o COMDICA como o órgão que estabelece as diretrizes e apenas, 9,1% consideram que não há política definida.

Implícita na maior parte das respostas está a idéia de que existem de fato políticas públicas da criança e do adolescente em Santa Cruz do Sul. Uma minoria de 9,1%, todavia, entende que o que existe atualmente não pode ser chamado propriamente de políticas públicas. Uma representante de ONG, na entrevista, ao avaliar quem estabelece as políticas, diz algo interessante:

*Não, eu acho que nesse ponto ainda o nosso Conselho está deixando a desejar. Ainda não nos posicionamos dentro da nossa função. A responsabilidade é do Conselho e o Conselho tem feito assim, às vezes, olhos grossos, às vezes se omitindo. Nós ainda não temos uma política de atendimento à criança e ao adolescente elaborada pelo Conselho Municipal do Direito da Criança e do Adolescente.*

Um Conselho precisa adotar uma política, o que supõe um planejamento bem elaborado. O planejamento e a proposição de uma política especial envolvem prazos, os quais devem ser perseguidos para que se possam alcançar resultados. A necessidade de interação entre as políticas públicas é um dos principais aspectos enfatizados hoje pela literatura, que possibilita maior eficiência e eficácia, evitando duplicação e desencontro de ações.

Diante disso, as *competências decisórias* relacionadas à formulação de políticas públicas que visem a promoção dos direitos e garantias infanto-juvenis no município permanecem no plano formal, sem eficácia real. Ou seja, o Conselho ainda não atingiu o nível de formulação de um verdadeiro plano, com previsão das políticas a serem implementadas e das verbas necessárias para execução. O COMDICA gere o Fundo e deve definir regras para o uso dos recursos arrecadados. Nestes campos de ação, ele mostra-se concretamente limitado na sua atuação, desde a sua criação.

As *competências monitorias*, que visam a interferência no modo de atuação dos órgãos governamentais

e não-governamentais, responsáveis pelo atendimento direto do segmento, são as mais aplicadas, já que o COMDICA cadastrou as entidades situadas no município e registrou os programas de atendimento propostos pelas mesmas. O controle dos projetos aprovados pelo Conselho pode ser realizado através do acompanhamento da execução dos mesmos, bem como da requisição da contabilidade dos recursos. Isto significa que a entidade que recebe verbas públicas deve efetuar a contabilidade e a prestação de contas dos recursos de forma clara, trazendo as informações para o Conselho por escrito.

As *competências executivas* dizem respeito à prática administrativa de gerenciamento do Fundo Municipal e da coordenação das eleições para o Conselho Tutelar. Atualmente, o Conselho Fiscal e o tesoureiro não se fazem presentes nas reuniões, não havendo informações sobre os valores do Fundo e onde foram aplicados. A coordenação não controla o fundo, nem presta conta aos demais conselheiros, os quais aceitam passivamente tal situação. Há dificuldades no Conselho para realizar plenamente suas competências, porque faltam recursos e autonomia.

O Conselho não conseguiu assumir o controle do Fundo, deixando tudo por conta da secretaria municipal que administra os recursos, fato que aponta a necessidade de constituição do Conselho Fiscal e de um tesoureiro com capacitação para tal função. Além disso, para respeitar a lei federal, o Conselho deve deixar de eleger os conselheiros tutelares e tão somente coordenar o processo eleitoral.

As *competências de autogestão*, que são relativas ao funcionamento do próprio Conselho, necessitam de urgente direcionamento, principalmente quanto à revisão do estatuto interno e à emissão e divulgação das decisões, através de Resoluções.

## 5.5 A força política do Conselho

Às interrogações, antes levantadas, foi acrescentada no questionário uma pergunta relativa à força política que atualmente o COMDICA detém. Os conselheiros que marcaram a resposta “sim” correspondem a 45,9 % dos questionados, ao passo que 28,4% negam a existência de força política do Conselho, 14,9% assinalam que não sabem e outros 10,8% reconhecem que é pouca a força do Conselho. A insuficiente capacidade política do COMDICA de elaborar e implementar as políticas da criança e do adolescente no município é reconhecida, portanto, por mais da metade (54,1%) dos conselheiros pesquisados. Um maior número (19) de representantes da sociedade civil acreditam na força política do Conselho, juntamente com os (15) representantes do governo, num total de 34 respostas, enquanto 40 dos pesquisados duvidam da força política desse Conselho.

O reconhecimento da fragilidade política do Conselho pela maioria dos conselheiros aponta para duas possibilidades. Uma, que o COMDICA não tem ou tem pouca autonomia diante do governo municipal. A outra, que é incapaz de cumprir sua função por limites mais amplos impostos pela sociedade.

A análise desenvolvida nesse trabalho mostra que, diante das disposições democráticas do ECA e dos exemplos de outros municípios e de outros conselhos, o COMDICA de Santa Cruz do Sul tem, de fato, pouca força política para cumprir com sua missão.

Há diversos indicativos de que a fragilidade política do COMDICA tenha como contrapartida uma “prefeiturização” das políticas da área. Conselheiros pertencentes a ONGs manifestam esse entendimento. A entrevista, de um representante não governamental, registra a seguinte opinião:

*Desde que eu estou participando, esta é a terceira diretoria e sempre, interessante, a diretoria [...] era, a gente sabia que era, das mesmas cores políticas do governo municipal e então muita gente cuida mesmo do que fala.*

Aquela parte dos conselheiros que defende a existência da força política do Conselho provavelmente não possui um entendimento claro das funções deste órgão e confia que as limitadas ações que vêm sendo desenvolvidas são de fato autênticas políticas públicas.

## 5.6 A relação do COMDICA com o governo municipal

A relação do COMDICA com o governo municipal foi avaliada no questionário através de uma pergunta que continha cinco alternativas: “independência”, “parceria”, “dependência”, “conflito” e “outra”. A alternativa “parceria” recebeu 37,5% das respostas, sugerindo a existência de um relacionamento cooperativo entre o COMDICA e o governo municipal. A maioria, 52,5%, porém, assinou a opção “dependência” para definir esta relação, enquanto 2,5% reconhecem uma relação de conflito, 3,8% não sabem determinar qual é a relação e 3,8% acreditam na independência do Conselho.

O percentual de 52,5% de conselheiros que entende haver dependência do COMDICA em relação ao governo municipal é mais um elemento para reforçar a avaliação da “prefeiturização” das ações do Conselho. O cruzamento dos dados mostra que um maior número (61,0%) de representantes das ONGs percebem essa relação de dependência. Muitos conselheiros governamentais talvez estejam tão habituados com tal situação que nem conseguem ter uma visão diferente sobre a relação.

Nas entrevistas, a percepção da dependência aparece em vários momentos. Outra entrevistada, representante

governamental, diante da constatação de que é comum o presidente do COMDICA ser alguém vinculado ao governo municipal, afirma: “eu acho que é negativo alguém do governo ser o presidente, acho que fica muito ‘prefeiturado’”.

O Conselho funciona porque a administração municipal empresta sua estrutura e conduz o processo indiretamente através de seus representantes e diretamente pela injeção de recursos nos projetos que lhe interessam, além daqueles para os quais proporciona contrapartida por terem recebido verba do governo estadual ou federal, fator que cria dependência.

### 5.7 Perspectivas de qualificação

Além de avaliar a atuação do COMDICA, procurou-se averiguar alguns aspectos sobre alternativas de qualificação do trabalho desenvolvido.

Perguntou-se como o COMDICA deve se relacionar com as organizações não representadas no Conselho, com três alternativas. A primeira – “convidá-las a participar de reuniões” – foi a mais assinalada, com 43,8%. A segunda – “informar as organizações sobre suas ações” – chegou a 19,1%. A terceira – “esclarecimento sobre o processo de habilitação aos projetos apoiados por recursos públicos” – obteve um percentual de 24,7%. Provavelmente a primeira alternativa foi a mais assinalada pelos conselheiros, considerando que a participação deles próprios no Conselho se resume à presença em reuniões ordinárias. Poucos membros mostram-se disponíveis para desenvolver alguma tarefa fora do seu expediente de trabalho ou participar de comissões propostas pelo próprio Conselho como uma forma de dinamizar o trabalho.

A publicação e divulgação das ações deste Conselho é fundamental para garantia dos direitos propostos pelo ECA. Trata-se de órgão público, que deve congrega representantes das várias organizações da área, e que deve funcionar de forma colegiada e transparente.

Permitir o acesso de outras organizações da área, através de projetos para disputar os recursos públicos disponíveis no Fundo Municipal, é o mínimo que o Conselho pode fazer no exercício de procedimentos democráticos, buscando a participação do maior número possível de organizações,

sem privilegiar as representadas no COMDICA. Aqui, re toma-se a questão da divulgação das ações do órgão, da necessidade de interação mais ampla com a comunidade, para além do grupo representado no Conselho.

Os elementos analisados permitem comentar a variável *penetração social*. A projeção do Conselho como formulador de políticas públicas na comunidade e como se relaciona com a sociedade local e o poder, demarcam sua penetração social. Primeiramente, cabe ressaltar, que o COMDICA estabeleceu uma relação com os órgãos governamentais e as ONGs de privilegiamento para aqueles que possuem assentos no órgão, discriminando a participação de outros. Esses que fazem parte do Conselho, além de participação através de conselheiros, são beneficiados com as verbas liberadas para execução de projetos.

A penetração social do Conselho junto ao conjunto das organizações municipais ainda não é o esperado, pois as relações expressam um distanciamento, necessitando de

aproximação. Ainda não houve iniciativas importantes para favorecer o acesso de todas as organizações e de forma ordenada ao Conselho.

Os contatos com o CEDICA são insuficientes. São contatos eventuais, quando o Conselho local necessita de alguma informação ou para envio de projetos que podem disputar verbas do governo estadual, mais a participação de dois delegados nas Conferências Estaduais. Em

bora o Conselho Estadual permita acesso aos seus recursos, a instância local se restringe às rotinas estabelecidas. Já o relacionamento com o Conselho Nacional – CONANDA, é apenas formal, sem proximidade.

### Considerações Finais

O ECA confere grandes responsabilidades aos Conselhos Municipais, que devem ser exercidos no sentido de viabilizar verdadeiras políticas públicas, ou seja, a partir de um diagnóstico do setor, estabelecer diretrizes e metas de ação, definir responsáveis e prazos, a fim de atingir os resultados esperados. Além de um bom planejamento e uma adequada distribuição de tarefas, são necessários o monitoramento permanente e a avaliação periódica dos resultados atingidos.

A análise dos aspectos legais e os dados colhidos a partir de entrevistas e questionários permitem afirmar que

**A previsão da municipalização de uma série de serviços públicos, tratados como políticas públicas pela Constituição de 1988, abrange o atendimento das crianças e dos adolescentes.**

o COMDICA de Santa Cruz do Sul, no período de 1990-2000, enfrenta grandes dificuldades e fragilidades em bem cumprir suas tarefas. Verifica-se que existe uma relação de dependência do Conselho para com o governo municipal, que empresta sua estrutura e conduz o processo referente à questão orçamentária. Esse fato é comum nos conselhos de políticas públicas no Brasil, conforme revela a bibliografia, estando vinculado tanto ao perfil dos conselheiros quanto ao dos governantes.

Quanto à composição do COMDICA, a análise dos dados mostra que a representação das entidades da sociedade civil é limitada, não possui uma base de sustentação forte e sua força política é frágil diante do governo. A representação da sociedade é formada por diversas entidades de serviços, principalmente de natureza assistencial e, geralmente, de difícil articulação, já que uma parte dos representantes ainda defende interesses particulares no Conselho. São tradicionais beneficiárias de verbas públicas e pretendem manter relações amistosas com governo, sem comprometimento com a causa coletiva. Desta forma, não contribuem definitivamente com a dinamização do COMDICA.

Algumas dificuldades surgem neste processo, pois a participação mais ampla no poder é recente entre outros fatores que atingem o desenvolvimento dos novos conselhos. Outra maneira do Conselho garantir a participação é coordenar as eleições dos conselheiros tutelares deixando que a eleição seja direta. Ou seja, os conselheiros devem ser eleitos pela comunidade.

O COMDICA tem a função de deliberar e controlar as ações em todos os níveis. Isso representa uma alteração fundamental na forma de se fazer política, novos atores sociais são envolvidos com poderes legais. O exercício pleno das atribuições dos Conselhos contribui para a afirmação da democracia participativa, assim como para a garantia da cidadania desta população.

Certas atribuições do Conselho, mal encaminhadas até hoje, podem ser realizadas sem grandes dificuldades. Entre elas, o tratamento a ser dado aos projetos apoiados pelo COMDICA. Há necessidade de cadastrar programas, projetos e entidades com atuação na área determinada pelo ECA, com definição de uma metodologia para tal e oficiar as organizações para que façam seus registros. Estes dados vão constituir um banco de dados, consistindo em um mapeamento dos serviços oferecidos pelas diversas organizações do município.

Outra questão pendente de melhor solução é a composição: o assento cativo de determinadas ONGs e a indicação de representantes governamentais, nem sempre habilitados e interessados nas questões da criança e do adolescente, o que requer uma revisão indispensável. Há também necessidade de investir nas organizações não-governamentais como forma de ampliar e democratizar a gestão do estado e garantir o status de direito e de política pública da criança e do adolescente.

Os dilemas e fragilidades apontados no caso do COMDICA de Santa Cruz do Sul mostram que a ampliação da participação popular prevista em lei está longe de garantir a democracia e a eficácia das políticas públicas. Contudo, há que reafirmar continuamente a importância desses mecanismos não só por aquilo que já foi realizado – e há muitas conquistas relevantes – como pelas potencialidades que lhe são inerentes. A democratização das políticas públicas supõe um aprendizado constante por parte dos diversos atores sociais, e os Conselhos são um espaço fundamental desse aprendizado.

**Recebido em 20.08.2003.**

**Aprovado em 31.01.2005.**

## Referências

BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil*, Brasília: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Porto Alegre: CEDICA, 1990.

COSTA, A. C. *É possível mudar*. São Paulo: Malheiros Editores, 1991. 125 p. (Série Direitos da Criança, n. 1).

DEMO, P. *Metodologia científica em ciências sociais*. São Paulo: Atlas, 1975.

FALEIROS, V. de P. *O que é política social*. São Paulo: Brasiliense, 1995.

GIDDENS, A.; BECK, U.; LASH, S. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: UNESP, 1994.

GONZÁLEZ, R. S. *Democracia e conselhos de políticas públicas*. Uma análise comparativa. 2001. 348 f, Tese (Doutorado em Ciências Políticas)-Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

JACOBI, P. Descentralização e participação. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo: Cortez, n. 41, p. 22-38, 1993.

LIBERATI, W. D.; CYRINO, P. C. B. *Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente*. São Paulo: Malheiros Editores, 1993. 226 p. (Série Direitos da Criança, v.3).

PEREIRA, Potyara Amazoneida. A. *Assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil*. Brasília: Thesarus, 1996.

PEREIRA, Tânia da Silva. *Direito da criança e do adolescente: uma proposta interdisciplinar*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

PILOTTI, F.; RIZZINI, I. (Orgs.) *A arte de governar crianças*. Rio de Janeiro: Universitária Santa Úrsula, 1995.

PONTES JUNIOR, F. *Conselho dos direitos da criança e do adolescente*. São Paulo: Malheiros, 1993.

PRÁ, R. *Conselhos dos direitos da criança e do adolescente: uma experiência de descentralização do Estado e de democratização da sociedade*, 1994, 432 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1994.

RAICHELIS, R. Assistência e esfera pública: os conselhos no exercício do controle social. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo: Cortez, n. 56, p.77-96, 1998.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social. Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente-CEDICA. *Manual de perguntas e respostas para criação e estruturação dos conselhos municipais da criança e do adolescente, conselhos tutelares, fundos municipais*. Porto Alegre, 1999, 38 p.

RIZZINI, I. *O século perdido*. Rio de Janeiro: Universitária, Amais, 1997.

WINCK, R. *Santa Cruz do Sul e sua evolução urbana: 1855-2000*. 2000, 277 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional)-Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2000.

## Notas

- 1 O trabalho completo foi apresentado em março de 2003 na forma de Dissertação de Mestrado no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da UNISC, sob o título *Políticas Públicas da Criança e do Adolescente: o COMDICA de Santa Cruz do Sul*.
- 2 As principais referências para a presente pesquisa são os estudos de Raichelis (1998), Prá (1994) e González (2001).
- 3 Adotamos a concepção de política pública tal como Potyara Pereira (1996, p. 130) a define, ou seja, como linha de ação coletiva que concretiza direitos sociais declarados e garantidos em lei. É mediante as políticas públicas que são distribuídos ou redistribuídos bens e serviços sociais, em resposta às demandas da sociedade. Por isso, o direito que as fundamenta é um direito coletivo e não individual. Embora as políticas públicas sejam de competência do Estado, não representam decisões unilaterais do governo para a sociedade, mas envolvem relações de reciprocidade e antagonismo entre essas duas esferas.
- 4 *As políticas sociais são aquelas que se dedicam à diminuição das desigualdades sociais, agindo sobre os meios mais aptos e menos assistencialistas a*

*garantir o acesso da população de baixa riqueza socioeconômica da nação* (DEMO, 1975, p. 45).

- 5 Os representantes da esfera pública municipal geralmente são indicados pelo prefeito municipal, enquanto os representantes da sociedade civil são oriundos de organismos ou entidades privadas ou de movimentos comunitários organizados que atuam no atendimento de crianças e adolescentes. Os representantes da sociedade civil devem ser escolhidos em foro próprio.
- 6 Na aplicação dos questionários buscou-se atingir o maior número possível de conselheiros. Os integrantes do Conselho do ano 2002 receberam o questionário durante as reuniões. Os demais questionários ficaram a cargo do Núcleo de Pesquisa Social da Universidade de Santa Cruz do Sul. A entrevista e o questionário abordam aspectos como tempo de trabalho do conselheiro na sua organização, escolaridade, participação, conhecimento do funcionamento e das atribuições do COMDICA, avaliação das políticas públicas e os principais problemas na área da criança e do adolescente em Santa Cruz do Sul.

### Isabel Teresinha Zanetti

zanetti@compusat.com.br

Rua Professor Wilke, 314 - apto. 101

Edifício Firenzi – Bairro Verena

Santa Cruz do Sul – RS

CEP: 96820-220

### João Pedro Schmidt

jpedro@unisc.br

R. Egon Francisco Knak, 129 – Bairro Higienópolis

Santa Cruz do Sul – RS

CEP: 96825-320