



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE (FACE)
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (PPGA)

MÁRCIO LUIZ DE ALBUQUERQUE OLIVEIRA

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE SOBRE A
INFLUÊNCIA DO CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO
ADOLESCENTE NO PPA 2012-2015**

Brasília

2014

MÁRCIO LUIZ DE ALBUQUERQUE OLIVEIRA

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE SOBRE A
INFLUÊNCIA DO CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO
ADOLESCENTE NO PPA 2012-2015**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília, Mestrado Profissionalizante em Administração Pública, linha de pesquisa Gestão de Políticas Públicas, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientadora: Professora Doutora Suylan de Almeida Midlej e Silva

**Brasília
2014**

MÁRCIO LUIZ DE ALBUQUERQUE OLIVEIRA

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE SOBRE A
INFLUÊNCIA DO CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO
ADOLESCENTE NO PPA 2012-2015**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília, Mestrado Profissionalizante em Administração Pública, linha de pesquisa Gestão de Políticas Públicas, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Aprovada em 29 de agosto de 2014.

Professora Doutora Suylan de Almeida Midlej e Silva
Programa de Pós-Graduação em Administração
Universidade de Brasília
Orientadora

Professor Doutor João Mendes Rocha Neto
Programa de Pós-Graduação em Administração
Universidade de Brasília
Examinador Interno

Professora Doutora Ana Cláudia Farranha Santana
Programa de Pós-Graduação em Administração
Universidade de Brasília – Campus Planaltina
Examinadora Externa

Professor Doutor Pedro Carlos Resende Junior
Programa de Pós-Graduação em Administração
Universidade de Brasília
Suplente

À minha esposa Jane que me apoiou incondicionalmente quando decidimos juntos encarar mais este desafio. Ela, como sempre, dedicou-se aos nossos filhos com enorme carinho, fazendo com que os momentos difíceis dessa empreitada fossem superados pelo amor emanado em todas as suas atitudes.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela minha existência e oportunidade de estudar e por me conceder saúde e forças para a realização deste trabalho.

Aos familiares que me apoiaram ao longo do mestrado e que compreenderam os momentos da minha ausência, sobretudo minha esposa, Jane Carla Ferreira Gonçalves Oliveira, meus filhos, Gabriel Gonçalves Oliveira e Gustavo Gonçalves Oliveira, minha sogra, Yara Ferreira Gonçalves, e meu pai, Josias José de Oliveira.

À Secretaria de Orçamento Federal pelo incentivo e oportunidade de realização do mestrado, em especial ao esforço do colega Welles Matias de Abreu para que tudo acontecesse.

Aos colegas de trabalho Célia Correa, Eliomar Wesley Rios, Zarak de Oliveira Ferreira, pelo incentivo, apoio e compreensão, e ao Fernando César Rocha Machado, pela paciência de me escutar naqueles momentos de dúvidas durante a elaboração da pesquisa.

Aos colegas de curso pelo bom convívio, companheirismo e apoio ao longo da caminhada.

Aos professores do curso pela dedicação e paciência, cujos valorosos ensinamentos tornaram possível a realização desta dissertação.

À equipe de servidores do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília pela constante atenção e disposição em ajudar.

À banca examinadora do projeto da dissertação, pelas valiosas observações e sugestões que foram bastante aproveitadas.

A todos que colaboraram para a realização da pesquisa, principalmente à disponibilidade e generosidade dos entrevistados.

Em especial à Professora Orientadora Suylan Midlej pelo acompanhamento constante, dedicação, paciência e inestimáveis contribuições à concretização deste estudo.

RESUMO

Este trabalho analisa em que medida a participação social, por meio do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda e das conferências nacionais do segmento, influenciou a elaboração do PPA 2012-2015, visando à consecução da política nacional de atendimento aos direitos de crianças e adolescentes. Utiliza-se, para tanto, do referencial teórico que aborda a democracia brasileira e os espaços públicos institucionalizados (MACPHERSON, 1978; PATEMAN, 1992; SADER, 1987; SANTOS, 2002; DAGNINO, 2002), os fluxos múltiplos de Kingdom (2007) aplicado ao contexto político-orçamentário (OLLAIK ET AL, 2011), que identifica se houve influência, em que momento ocorre, e a respectiva mensuração dessa medida (PETINELLI, 2013). A pesquisa foi exploratória e descritiva com métodos preponderantemente qualitativos baseados em entrevistas semiestruturadas e análise documental, ambas categorizadas para discutir a atuação do Conanda naqueles eventos e a sua influência na formulação da política e nos instrumentos orçamentários. Os resultados apontaram que houve influência da participação social na elaboração do atual plano plurianual, mas com gradações diferentes em relação aos eixos debatidos nas três últimas conferências. A questão orçamentária está distante dessa discussão, os beneficiários da política nacional de atendimento aos direitos de crianças e adolescentes são parcialmente identificados neste instrumento, sobretudo pela transversalidade das políticas públicas, na qual contém custos de implementação que ainda são desconsiderados pelas políticas setoriais na elaboração do orçamento federal.

Palavras-chave: Participação social; Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes – Conanda; Plano Plurianual; Orçamento Federal.

ABSTRACT

This paper analyzes the extent to which social participation through the National Council for the Rights of Children and Adolescents - Conanda and its national conferences, influences the preparation of the PPA 2012-2015, aimed at achieving national policy attention to the rights of children and adolescents. For this it uses the theoretical framework about Brazilian democracy and the institutionalization of public participatory spaces (MACPHERSON, 1978; PATEMAN, 1992; SADER, 1987, SANTOS, 2002; DAGNINO, 2002), the multiple streams of Kingdom (2007) applied to political budget context (OLLAIK ET AL, 2011), which identified whether there was influence, with moment it occurs, and its measurement (PETINELLI, 2013). The research was exploratory and descriptive with predominant use of qualitative methods based on semi-structured interviews and documentary analysis, both rated to discuss the role of Conanda in those events and their influence in policy formulation and budgetary instruments. The results showed that there was influence of social participation in the preparation of the current multiannual plan but with different levels in relation to the points discussed in the last three conferences. The budget issue is apart of this discussion, the national policy of care for the rights of children and adolescents beneficiaries are partially identified on this instrument, particularly for the transversality of public policy, which contains implementation costs that are still disregarded by sectoral policies in the federal budget preparation.

Keywords: Social Participation; National Council for the Rights of the Child and Adolescent – Conanda; Multi-Year Plan; Federal Budget.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Fluxos múltiplos e os processos de discussão da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.....	45
Quadro 2. Modelo de gestão do Sistema de Atendimento Socioeducativo - Sinase.....	63
Quadro 3. Ações e procedimentos de pesquisa para o objetivo específico (a).....	68
Quadro 4. Ações e procedimentos de pesquisa para o objetivo específico (b).	68
Quadro 5. Ações e procedimentos de pesquisa para o objetivo específico (c).....	68
Quadro 6. Ações e procedimentos de pesquisa para o objetivo específico (d).	69
Quadro 7. Relação dos entrevistados do primeiro bloco (identificar a participação social do Conanda nas deliberações finais das conferências nacionais).....	73
Quadro 8. Relação dos entrevistados do segundo bloco (analisar a política destinada a criança e ao adolescente e a ocorrência da participação social nas programações orçamentárias).	74
Quadro 9. Critérios para pontuar as deliberações às Metas do PPA.	75
Quadro 10. Quantidade de deliberações finais por tema/eixo das últimas três Conferências Nacionais.	82
Quadro 11. Exemplos de deliberações que foram associadas às Metas do PPA 2012-2015 (Pontuação 1).....	100
Quadro 12. Exemplos de deliberações que foram associadas de forma parcial às Metas do PPA 2012-2015 (Pontuação 0,5).	101
Quadro 13. Exemplos de deliberações que não foram associadas a nenhuma Meta do PPA 2012-2015. Pontuação (0).	102
Quadro 14. Metas do PPA 2012-2015 (Agenda Transversal Criança e Adolescente) e associação com as Conferências Nacionais.....	158

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Fluxos múltiplos de Kingdom e a participação social na política nacional da criança e adolescente.....	46
Figura 2. Sistema de Garantia de Direitos e o Sinase.....	62
Figura 3. Nuvem de palavras das metas dos Objetivos do PPA 2012-2015.	97

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Política de proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes existente nos municípios brasileiros (2009-2011).....	57
Tabela 2. Crianças e adolescentes em situação de trabalho (2008-2012).	57
Tabela 3. Número de notificações dos serviços de referência (2006-2007) e do sistema de informação de agravos de notificação (2009-2010) sobre violências contra crianças e adolescentes.....	60
Tabela 4. Conselheiros da Sociedade Civil do Conanda (2007-2014).....	85
Tabela 5. Conselheiros Titulares Governamentais do Conanda (2007-2014).....	85
Tabela 6. Quantidade de Metas dos Objetivos do PPA 2012-2015 selecionados para a Agenda Transversal Criança e Adolescente.....	98
Tabela 7. Metas do PPA 2012-2015 associadas às deliberações das Conferências Nacionais.....	99
Tabela 8. Resultado Global da Influência das Conferências Nacionais Deliberativas da Criança e do Adolescente sobre as Metas do PPA 2012-2015.....	104
Tabela 9. Resultado da Influência da 7ª Conferência Nacional sobre as Metas do PPA 2012-2015.....	105
Tabela 10. Resultado da Influência das 8ª e 9ª Conferências Nacionais sobre as Metas do PPA 2012-2015.....	107
Tabela 11. Resultado da Influência do Eixo 1 das 8ª e 9ª Conferências Nacionais sobre as Metas do PPA 2012-2015.....	108
Tabela 12. Resultado da Influência do Eixo 2 das 8ª e 9ª Conferências Nacionais sobre as Metas do PPA 2012-2015.....	112
Tabela 13. Resultado da Influência do Eixo 4 da 8ª e Eixo 3 da 9ª Conferência Nacional sobre as Metas do PPA 2012-2015.....	116
Tabela 14. Resultado da Influência do Eixo 3 da 8ª e Eixo 4 da 9ª Conferência Nacional sobre as Metas do PPA 2012-2015.....	117
Tabela 15. Resultado da Influência do Eixo 5 das 8ª e 9ª Conferências Nacionais sobre as Metas do PPA 2012-2015.....	119
Tabela 16. Formas de identificação do orçamento destinado à criança e ao adolescente no orçamento federal em 2012.....	122
Tabela 17. Ações destinadas à política nacional de atendimento aos direitos de crianças e adolescentes em 2013.....	124
Tabela 18. Orçamento por Áreas da Política Nacional de Atendimento aos Direitos de Crianças e Adolescentes.....	126
Tabela 19. Orçamento sujeito a limitação de empenho por áreas da Política Nacional de Atendimento aos Direitos de Crianças e Adolescentes.....	127

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Conanda	Conselho Nacional da Criança e do Adolescente
CT&I	Ciência, Tecnologia e Inovação
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FDCA	Fórum Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
FNCA	Fundo Nacional da Criança e do Adolescente
Inesc	Instituto de Estudos Socioeconômicos
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOA	Lei Orçamentária Anual
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
OCA	Orçamento da Criança e do Adolescente
ONU	Organização das Nações Unidas
PO	Plano Orçamentário
PPA	Plano Plurianual
SNPDCA	Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente
Sinase	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E A INFLUÊNCIA SOCIAL	17
3.1 Democracia e participação social	17
3.2 Participação social e espaços públicos institucionalizados	24
3.3 Conselhos e direitos de crianças e adolescentes	28
3.3.1 O Conanda.....	30
3.4 Conferências nacionais e direitos de crianças e adolescentes	31
3.4.1 As conferências nacionais específicas dos direitos de crianças e adolescentes	34
3.5 Participação social e instrumentos orçamentários	35
3.5.1 Inovações no PPA 2012-2015	37
3.5.2 Inovações no orçamento federal	39
3.6 Fluxos múltiplos e a influência político-orçamentária	42
3.7 A transversalidade das políticas públicas	47
3. A POLÍTICA NACIONAL E A SITUAÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO BRASIL.....	49
4.1 Breve análise da situação demográfica de crianças e adolescentes no Brasil	51
4.2 A política nacional na promoção dos direitos de crianças e adolescentes.....	53
4.3 A política nacional na proteção dos direitos de crianças e adolescentes.....	55
4. METODOLOGIA.....	66
4.1 Coleta e tratamento dos dados	69
4.2 Mensuração da medida de influência da participação social no PPA 2012-2015	74
4.3 Categorização e análise de conteúdo	76
5. RESULTADOS E DISCUSSÕES	78
5.1 Atuação do Conanda nas conferências nacionais	78
5.2 Influência da participação social, política nacional e os instrumentos orçamentários ...	86
5.3 Conferências nacionais e as metas do PPA 2012-2015	97
5.3.1 Análise das conferências nacionais em relação às metas do PPA 2012-2015	105
5.4 Criança e Adolescente no Orçamento Federal	120
5.4.1 Análise orçamentária por área da política nacional de crianças e adolescentes	124
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	129
7. REFERÊNCIAS	136
ANEXOS	144
Anexo 1. Princípios da Política Nacional de Crianças e Adolescentes	144
Anexo 2. Indicadores do programa de promoção dos direitos de crianças e adolescentes	145
Anexo 3. Composição do Conanda na gestão 2013/2014.	146
APÊNDICES	147
Apêndice 1. Roteiro da entrevista semiestruturada	147
Apêndice 2. Ações orçamentárias que podem contribuir para a política nacional dos direitos de crianças e adolescentes	148
Apêndice 3. Ações protegidas de limitação de empenho em 2013	153
Apêndice 4. Relação das metas do PPA 2012-2015, ano base 2013 (Agenda Criança e Adolescente)	154

1. INTRODUÇÃO

Os ditames constitucionais e legais brasileiros exigem do poder político especificidades para o fortalecimento democrático que vão além das boas intenções dos chefes dos poderes constituídos. Ao Poder Executivo incumbe-se os maiores desafios na implementação de políticas públicas, sobretudo aquelas de caráter social, que são melhores desenhadas quando conjugadas com os anseios da população. Em última análise, o processo de inserção da política no cotidiano dos cidadãos pode auxiliar, de fato, o recrudescimento do regime democrático de direito (SANTOS, 2002; PEREZ, 2009).

O regime democrático exercido sob a forma representativa é discutido por meio de requisitos básicos que pressupõe, entre outros: o sufrágio universal, cidadãos livres e direitos políticos iguais, e ainda, que a decisão da maioria não pode limitar as aspirações dos menos representados (BOBBIO, 1979). Segundo Macpherson (1978), tais critérios, somados ao voto secreto, às eleições periódicas e à liberdade de imprensa, podem levar a um sistema político ideal, em que cidadãos garantem sem limite interesses próprios e maximizam a sua própria utilidade.

Cidadãos e governos procuram se afiançar, visando proteger, por um lado, a representatividade nas decisões que contemplam interesses difusos a um determinado grupo de beneficiários da política pública e, de outro, para que a implementação dessa política esteja condizente com a realidade daquele mesmo grupo. Isso ocorre em virtude de uma nova reconfiguração da representação política, que mostra uma perda da centralidade partidária para o enfrentamento da questão, em que a falta de proximidade e a ausência de intermediação são argumentos decisivos para explicar esta perda (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006).

Esta reconfiguração recai sobre uma atuação mais consciente da sociedade civil, na qual a participação social torna-se preponderante nesse processo. Esse tema, objeto de estudo intenso (Pateman, 1992; Bohman, 1996; Dagnino, 2002; Avritzer, 2007; Luchmann, 2002; Souza, 2011, Pires; Vaz, 2012, entre outros), vem se ampliando no debate contemporâneo sobre a democracia brasileira. Os pesquisadores perceberam que o movimento da participação social, em espaços públicos institucionalizados, está no cerne da construção de uma democracia participativa, cujo desafio presente é avaliar a sua representação e efetividade.

Ao reexaminar a história recente brasileira, pode-se considerar que o país está passando pela terceira fase de um processo evolutivo de participação social. A primeira,

remonta ao período da República Velha, que se estendeu até 1930, em que as revoltas marcaram o início de movimentos sociais reativos, cujas reivindicações foram balizadas por questões relacionadas à exploração fundiária e a um governo que ainda vivia sobre rédeas coloniais; também eram de cunho religioso. A segunda, refere-se à época do Estado Novo e vai até o final da década de 1970, em que movimentos sociais caracterizaram-se pela formação de uma cidadania regulada (SANTOS, 1979), cujos governos populistas e ditatoriais doavam políticas sociais periféricas em prol da governabilidade exigida pela burguesia nacional. A terceira fase tem um marco referencial com a promulgação da Constituição de 1988, em que direitos sociais foram destacados, sobretudo pela presença ativa da sociedade civil no período de redemocratização brasileira, sendo reconhecidos explicitamente na Carta Magna. Desde então, o período tem sido assinalado pela criação de espaços públicos institucionalizados, tendo a participação social como mecanismo de afirmação de direitos sociais.

O Decreto Presidencial nº 8.243, de 23 de maio de 2014 (BRASIL, 2014c), que instituiu a política nacional de participação social é um exemplo concreto de que a sociedade conta com instrumentos capazes de possibilitar mais participação nas decisões governamentais. Portanto, representa a continuidade dessa terceira fase, sendo ainda preciso investigar a efetividade da participação no campo da gestão pública, ou seja, se a sociedade está influenciando decisões políticas que se concretizam sob o foco geral dos sistemas administrativos governamentais, e, em particular, nos instrumentos orçamentários da esfera federal. É reconhecido que espaços públicos de âmbito nacional, que garantem a intensificação do diálogo governamental direto com a sociedade, continuam se consolidando neste século e os seus resultados ainda são poucos explorados (IPEA, 2013). Atualmente, os espaços públicos institucionalizados com maior proeminência sobre este debate são os conselhos de políticas públicas e as conferências nacionais.

Tatagiba (2005) defende que é por meio desses espaços institucionais que se pode gerar uma alocação orçamentária mais eficiente e justa com as demandas sociais. Os conselhos de políticas, por seu turno, podem ser considerados uma das expressões da esfera pública, na medida em que são ou deveriam ser instâncias aptas a captar os anseios oriundos da sociedade. Esses conselhos de políticas têm a primordial missão de formatar tais aspirações em demandas sociais traduzíveis em escolhas públicas efetivas e conduzi-las até o sistema administrativo, no qual o planejamento governamental e os orçamentos públicos estão presentes, e que, mediante a alocação de recursos, materializam as políticas idealizadas.

Carneiro (2002, p.4) preconiza que os conselhos “têm poder de agenda e podem interferir, de forma significativa, nas ações e metas dos governos e em seus sistemas administrativos”.

Enquanto que as conferências nacionais são instâncias temáticas que possuem um caráter mais amplo de discussão sobre temas de interesse público, com representantes do governo e da sociedade civil, e podem contemplar etapas estaduais, distrital, municipais ou regionais, para proporem diretrizes e ações acerca do tema tratado (BRASIL, 2014c). São consultivas ou deliberativas, convocadas e organizadas, por vezes, mediante àqueles conselhos de políticas e são a referência de discussões envolvendo determinada temática, mormente relacionadas a direitos sociais. As deliberações finais desses eventos, por sua vez, são repletas de diretrizes consensuadas ou não, mas que declaram explicitamente as preferências da sociedade civil e do governo sob perspectiva, entre outras coisas, de uma orientação conjunta para determinada política nacional (TEIXEIRA; SOUZA; LIMA, 2012).

Dessa forma, este trabalho analisa a evolução desse processo participativo em um segmento específico da população, que desde a redemocratização do país defende de forma mais declarada seus direitos e é reconhecido como prioridade governamental. Para tanto, tem a seguinte pergunta de pesquisa: em que medida o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda, por meio das conferências nacionais do segmento, influenciou a elaboração do PPA 2012-2015, visando à consecução da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente?

Com o objetivo de respondê-la, foram percorridos os seguintes objetivos específicos: a) caracterizar a democracia participativa brasileira a partir dos conselhos de políticas públicas e das conferências nacionais e discorrer sobre a política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente; b) identificar a participação social exercida pelo Conanda nos resultados finais das conferências nacionais desse segmento; c) identificar as metas dos Objetivos do PPA 2012-2015, o respectivo acompanhamento situacional das mesmas, assim como os valores da execução orçamentária para 2013; e d) analisar a ocorrência da participação do Conanda, por meio da conferências nacionais, nas metas dos Objetivos do PPA 2012-2015.

Elegeram-se o Conanda, como estudo de caso desta pesquisa, tendo em vista a sua coerência histórica imbricada nos movimentos sociais; a criação do conselho foi no início dos anos de 1990, sendo uma das instituições que representa, entre outras, a evolução do processo participativo na democracia brasileira. Além disso, relatos acerca da vulnerabilidade social em

que se encontra parcela significativa da população de crianças e adolescentes condizem com uma realidade que necessita de mudanças imediatas, consistentes e perenes no contexto das políticas públicas (SIERRA; MESQUITA, 2006).

O conselho possui características que o elevam para uma entidade completa no que se refere a promoção e defesa dos direitos sociais, em virtude da sua atuação no campo das políticas, dos direitos e do fundo que o financia. Teixeira, Souza e Lima (2012), dividem os conselhos nacionais presentes no ordenamento institucional brasileiro em: de políticas, de direitos e de fundos. Os conselhos de políticas são aqueles que contribuem para a formulação de políticas públicas para determinada área, podem ser para saúde, educação, assistência social, desenvolvimento rural, entre outros. Os conselhos de direitos, obviamente, tratam dos direitos de uma determinada população, em geral, grupos marginalizados que se supõe a necessidade de políticas específicas, como os específicos para mulheres, idosos etc. Já os conselhos de fundos, como o do Fundo de Amparo ao Trabalhador, lidam diretamente com a gestão de recursos públicos.

Ademais, pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (IPEA, 2012), que examinou o Conanda na visão dos seus conselheiros, recomendou, entre outras sugestões, que o conselho deve aperfeiçoar sua articulação com outras instâncias políticas e com a sociedade. Segundo o Instituto, a análise dos dados evidenciou que é importante ampliar os canais de diálogo com os ministérios e com a sociedade para o reconhecimento, a visibilidade e a efetividade do conselho.

Esta pesquisa analisa os resultados das conferências nacionais dos direitos da criança e do adolescente por que estas se tornaram também uma das principais arenas de interlocução entre sociedade civil e governo. Outrossim, as últimas três conferências desse segmento se revestiram de caráter deliberativo, por isso, é imperioso demonstrar se as referidas deliberações estão surtindo o efeito desejado, pelo menos no que compete ao Governo Federal, e no que compreende aos aspectos de planejamento e orçamento públicos.

O PPA, por sua vez, deve refletir a escolha da política pública no planejamento de médio prazo, principalmente devido a sua definição constitucional, que prevê a indicação de diretrizes, objetivos e metas para o período de quatro anos, sendo também a referência para os orçamentos públicos.

Ao considerar a relação desses dois espaços participativos, Nascimento (2012) apontou a dificuldade que os conselhos de políticas têm em demonstrar como as deliberações

das conferências nacionais foram implementadas, tendo em vista, sobretudo, o caráter amplo dessas proposições. Tal fato dificulta o controle social por parte dos participantes das conferências, o que pode ser, segundo o autor, desmotivador para novas participações. Dessa forma, analisar as deliberações finais das conferências nacionais desse segmento, a relação do conselho nacional no interior desse processo conferencial, e as ocorrências na gestão pública, por meio do PPA 2012-2015, contribui com mais uma visão no debate sobre a efetividade desses espaços institucionalizados.

Este trabalho, portanto, está dividido em seis partes, incluindo esta introdução. A segunda parte se preocupa com o referencial teórico da pesquisa, ao discutir os modelos de democracia representativa e participativa, a caracterização brasileira no processo participativo e os espaços públicos institucionalizados, especificamente os conselhos de políticas e as conferências nacionais do segmento em questão. Outro aspecto teórico são os fluxos múltiplos, teoria utilizada para explicitar a formação político-orçamentária mediante a confluência de dois ou mais fluxos que antecedem a entrada da política pública no sistema administrativo. Nesta parte também são exploradas as inovações nos instrumentos orçamentários, sobretudo aquelas que têm relação com a participação social, e apresenta o conceito sobre a transversalidade em políticas públicas, situação presente em análise de políticas com características multisetoriais, que é o caso específico do segmento criança e adolescente. A terceira parte trata da política nacional de atendimento aos direitos de crianças e adolescentes, onde se destacam os eixos, com detalhe para as políticas que se referem à promoção e à proteção dos direitos.

A quarta parte traz a metodologia utilizada para responder a pergunta de pesquisa, as ações e os procedimentos metodológicos, assim como os critérios para a coleta e análise dos dados. A quinta parte, por sua vez, apresenta os resultados e as discussões sobre os objetos de pesquisa ao empregar os procedimentos metodológicos de percepção da influência e a correspondente apuração da medida. Ainda quanto aos resultados, ressalta-se que a segunda parte deste trabalho evidencia a trajetória brasileira perante a democracia participativa, atendendo ao primeiro objetivo específico desta pesquisa. Finalmente, a sexta parte apresenta as considerações finais do trabalho, em que são relatados elementos da inferência sobre os resultados, análises e discussões, assim como algumas recomendações.

2. DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E A INFLUÊNCIA SOCIAL

Este capítulo abordará as questões da democracia representativa e participativa, a institucionalização do processo participativo da sociedade brasileira por meio de conselhos de políticas e conferências temáticas, e o modelo de fluxos múltiplos aplicado à análise em políticas orçamentárias. Em seguida, abordará as principais inovações que estão sendo utilizadas pelos instrumentos orçamentários¹ no que se refere à participação social, e, por fim, a transversalidade em políticas públicas multisetoriais. Ao discorrer sobre os tópicos generalistas desse referencial, como o processo de democratização brasileira e os espaços públicos institucionalizados, sempre que possível, será dada ênfase ao tema criança e adolescente.

3.1 Democracia e participação social

Rousseau (1980) dizia que quando o cidadão não se importa mais com a atuação estatal, ou se o seu interesse é apenas mirando o lucro, este Estado está fadado ao fracasso:

Tão logo o serviço público deixa de ser a principal ocupação dos cidadãos e eles preferirem servir com a sua bolsa e não com sua pessoa, o Estado já se encontra próximo da ruína. [...] Tão logo alguém diga dos negócios de Estado: que me importa eles? Pode-se estar seguro de que o Estado está perdido (ROSSEAU, 1980, p. 91).

Sob esse contexto, deve-se ter em mente que a democracia é um regime que está alicerçado na representatividade e na participação social e que ambas dependem dos cidadãos. Tal dependência se dá de duas formas. Primeiro, escolhe-se o representante que durante sua campanha eleitoral supostamente apresentou a melhor solução para determinado problema a ser enfrentado pela sociedade. Nesse momento, a manifestação no pleito eleitoral por parte do cidadão é a principal contribuição ao processo democrático. Segundo, o próprio cidadão se organiza para tentar influenciar de forma efetiva na resolução dos problemas da coletividade. É por meio do debate público, que a tomada de decisão política deve ser feita por aqueles que estão submetidos à própria política. Tratam-se, portanto, da generalização das democracias representativa e participativa.

Antes de adentrar por estas duas formas de democracia, faz necessário apresentar o conceito de sociedade civil utilizada neste trabalho. Este conceito se identifica com a definição gramsciana, que avalia a história da sociedade em duas grandes esferas, chamadas de estruturas e superestruturas (BOBBIO, 1982). Na esfera de estrutura é encontrada toda a

¹ Os instrumentos orçamentários tratados nessa pesquisa serão, em âmbito federal, o Plano Plurianual e o Orçamento Anual.

produção econômica de uma nação, configura-se, portanto, como os bens e serviços produzidos pelo país, sob o ponto de vista exclusivo da utilização do capital. Ao passo que a superestrutura é a evolução da sociedade, resultado das lutas de classe, que busca contemplar, na produção capitalista, as necessidades coletivas, utilizando-se do alicerce da própria esfera de estrutura.

A superestrutura, nessa linha, é representada pelas sociedade civil e a sociedade política. A sociedade política é formada pelos órgãos de governo em todos os poderes, ou seja, é o Estado, e a sociedade civil é composta por instituições que emergem das relações sociais coletivas do dia-a-dia.

Assim, a sociedade civil é um terreno pluralista de entidades que se organizam coletivamente para defender seus interesses, tais como: associações, sindicatos, organizações religiosas, grupos de ativistas, movimentos sociais, entre outros. É uma espécie de organismo das relações sociais que não é regulada pelo Estado.

Ao tratar dos direitos de crianças e adolescentes é importante lembrar a criação do seu conselho nacional foi na década de 90, período em que a sociedade civil amplia seu significado, conforme será abordado adiante, se aproximando também da luta política em prol dos direitos humanos pela garantia da igualdade gênero, raça, pela defesa de comunidades tradicionais, e estabelece uma clara corrente por direitos sociais ampliados.

Entretanto, as relações entre sociedade política e sociedade civil são indissociáveis segundo a leitura de Fontes (2008), reforçado na teoria gramsciana:

Não há oposição entre sociedade civil e Estado, em Gramsci, pois a sociedade civil é duplo espaço de luta de classes: expressa contradições e ajustes entre frações da classe dominante e, ao mesmo tempo, nela se organizam também as lutas entre as classes. Os aparelhos privados de hegemonia (ou de contra-hegemonia) são organizações nas quais se elaboram e moldam vontades, e com base nas quais as formas de dominação (ou de luta contra ela) se irradiam para dentro e para fora do Estado (FONTES, 2008, p. 373).

Ressalta-se que no atual contexto brasileiro, os governos dialogam mais com expressiva parcela da sociedade civil (comitês, fóruns, movimentos sociais, etc), por meio da ampliação de espaços institucionais de participação social, os quais serão analisados na próxima seção. No entanto, embora haja uma maior socialização e tomada de decisão coletiva, não significa que se vive em uma democracia representativa e participativa plenas. Nesse sentido, e considerando a indissociação clássica que pode ocorrer na superestrutura, é

preciso que a sociedade civil esteja sempre alerta no que se refere às relações de força com o Estado, na ampliação da sua participação e nas decisões políticas.

Retomando a discussão sobre os modelos de democracia representativa e participativa, Santos (2002) define que a concepção hegemônica da democracia tem na representação a única solução nas democracias em larga escala e, que é um método eficaz para o problema da autorização, ou seja, “quem” pode fazer “o quê” em nome do cidadão, situação defendida por Robert Dahl. Por outro lado, contra essa concepção, foram levantadas críticas sobre a forma cética da capacidade das formas burocráticas de gestão lidarem com a criatividade e absorverem o conjunto de informações envolvidas na política pública. Estas críticas levantaram também tópicos² sobre a limitação da representação em bancar a pluralidade de agendas opiniões de toda a sociedade (múltiplas identidades).

Para Bobbio (2001), a essência da democracia representativa está na presença de representantes que, no processo eleitoral, possuem uma característica básica: são eleitos para um mandato não revogável, ou seja, tendo a plena confiança e o aval do eleitorado, aquele político passa a não ser mais responsável diretamente pelos resultados da política específica, necessariamente porque está representando interesses gerais do povo, e, portanto, seu compromisso deve ser geral, e não pode se misturar aos interesses pontuais de cada cidadão que o elegeu. Seria, em suma, uma autorização geral dada a um governo, em sentido *lato*, para decidir, elaborar, implementar políticas públicas que foram apresentadas no pleito eleitoral.

Do lado oposto, encontra-se a democracia direta que, para Bobbio (2001), acontece mediante a assembleia dos cidadãos ou por meio dos referendos. Chama a atenção o primeiro caso, que só poderia ser concebida em uma pequena comunidade, encontradas nas civilizações antigas, como a de Atenas do século V a.C., se aproximando da visão romântica rousseuniana. Já o segundo, aplicado aos Estados com democracias avançadas, é um instrumento utilizado para circunstâncias extraordinárias e, portanto, pontuais. Não há como imaginar um governo convocando a todo o momento a sociedade para opinar sobre determinada decisão. Nesse sentido, o exemplo que o autor traz da Itália pode-se aplicar ao

² Santos (2002) aborda, além do problema da representação de múltiplas identidades, a situação da prestação de contas, impossível de ser apreciada e imputada responsabilidades aos representantes “agregados” de uma sociedade.

Brasil, porque em ambas as nações há um número elevado de leis aprovadas numa sessão legislativa³.

Bobbio (1997) alerta, contudo, que, entre as formas extremas da democracia representativa e da democracia direta, existe um espaço de formas intermediárias que se adequam mais a uma ou outra situação, sendo compatíveis entre si. Por essa linha, ele enfatiza que:

A democracia representativa e a democracia direta não são dois sistemas alternativos (no sentido de que onde existe uma não pode existir a outra), mas são dois sistemas que se podem integrar reciprocamente. Com uma fórmula sintética, pode-se dizer que num sistema de democracia integral as duas formas de democracia são ambas necessárias mas não são, consideradas em si mesmas, suficientes (BOBBIO, 2000, p. 52).

Macpherson (1978) fez outra análise, após entender a evolução da democracia sob o ponto de vista liberal, em que a sua tese de progresso democrático perpassava por modelos de uma democracia protetora, desenvolvimentista, equilibrada e, por fim, participativa. Protetora, no sentido clássico de que indivíduos são consumidores e apropriadores e competem entre si, por isso, um governo, eleito sob regime democrático, os defenderia dos seus próprios interesses conflitantes, nada mais que isso. Desenvolvimentista, porque, uma vez implantado o regime clássico, e entendido que o indivíduo, na sua essência, também é capaz de exercer, desenvolver e desfrutar das suas capacidades, haveria a necessidade de se inculcar no homem e, por sua vez, no governo, o aspecto moral, para que a democracia propiciasse o desenvolvimento humano. Equilibrada no sentido de manter certo equilíbrio entre a procura e a oferta de bens políticos, que consiste em autorizar governos os quais competem entre dois ou mais grupos escolhidos entre si (políticos). Este modelo esvazia o anterior porque a moral, observada no desenvolvimentista, aqui não serve para a escolha desses governos. A responsabilidade do cidadão é equilibrar forças ao seu interesse, assim o autor enfatiza que:

O papel dos cidadãos é simplesmente escolher conjuntos de políticos periodicamente em períodos eleitorais. A capacidade dos cidadãos para substituir assim um governo por outros protege-os da tirania. E, na medida em que há diferenças nas plataformas dos partidos, ou nas linhas gerais da política que se espera como um governo, os votantes aos escolherem entre partidos manifestam seu desejo por um punhado de bens políticos de preferência a outros (MACPHERSON, 1978, p.82).

Quanto ao modelo de democracia participativa, que na visão do autor se iniciou, lentamente, na década de 1960, em virtude dos movimentos estudantis e da crescente

³ Importante salientar que o autor diz que na Itália seria quase um referendo por dia devido a quantidade de leis aprovadas naquele país. No caso brasileiro, somente em 2012, 192 leis ordinárias foram aprovadas no Congresso e sancionadas pela Presidente, situação que se aproxima com a ilustração do autor.

insatisfação da classe trabalhadora, em especial nos países desenvolvidos do Ocidente, declara-se a convivência de modelos democráticos mistos (protetora, desenvolvimentista e a equilibrada), uma vez que são pré-requisitos para a democracia participativa a mudança de consciência do cidadão, ou seja, que se evidencie os custos negativos que a apatia política produz para a sociedade, e à diminuição da desigualdade social e econômica. A ocorrência desses dois requisitos em abundância no regime democrático e sob o manto capitalista ainda é uma utopia (MACPHERSON, 1978).

Dessa forma, combinar o modelo de participação com o modelo representativo, anteriormente definido em Bobbio (1997) parece essencial. Macpherson (1978), nessa linha, faz um relacionamento entre a democracia representativa e a direta, enfatizando que:

Nada, a não ser um sistema piramidal^[4], incorporará qualquer democracia direta^[5] numa estrutura de âmbito nacional de governo, e exige-se certa significativa quantidade de democracia direta para o que quer que se possa chamar de democracia de participação. Ao mesmo tempo, partidos políticos em concorrência devem ser presumidos, e partidos cujas reivindicações não casem coerentemente com o que se possa chamar de democracia liberal deverão ser repelidos (MACPHERSON, 1978, p. 114).

Nesse diapasão, se introduz a democracia participativa que, segundo Pateman (1992), é um regime que produz o desenvolvimento da pessoa, aprimora a eficácia, reduzindo o distanciamento dos centros de poder, o que proporciona a preocupação com o coletivismo e coopera para uma formação de cidadãos ativos, capazes de se interessarem pelos assuntos governamentais. Luchmann (2002), visando o aprimoramento da democracia, defende a complementaridade de ambas, porquanto se combinam pressupostos da democracia direta no interior da democracia representativa, transformando-se em um dos pilares da democracia em sentido amplo, pois é visto como um modelo ou ideal de justificação do exercício do poder político pautado no debate público entre cidadãos livres e em condições iguais.

Santos (2002) define a democracia participativa, como forma de aperfeiçoamento da democracia representativa, porque é composta por experiências políticas de afirmação do Estado de direito. O autor enaltece a importância da democracia participativa em movimentos pós-coloniais. Em todos os processos descritos, a demanda é pela constituição de um ideal participativo, sob a visão da democracia como projeto de inclusão social, sendo colocada como tentativa da instituição de uma nova soberania democrática.

⁴ O autor descreve o sistema piramidal, sendo a forma de construir a participação, como sendo: na base – discussão em muitos e pequenos grupos, bairros; no meio – cidades estados; e na ponta – conselhos nacionais.

⁵ Importante mencionar que esta democracia direta difere da que Bobbio declarava. Para Macpherson, a democracia direta é a representativa, que elege seus representantes por meio do voto direto.

Santos (2002) declara, inclusive, que o debate democrático sempre colocou a questão da relação entre procedimento e participação social como uma situação de escala. O procedimento não pode se resumir em apenas, segundo o autor, na autorização geral defendida por Bobbio (1997). Trata-se de refletir, portanto, sobre uma nova forma de relação entre Estado e sociedade civil, em que o aumento da participação social implica em questionar os limites participativos da grande escala, no interior desse debate democrático. Ou seja, concebe-se, na visão do autor, uma nova determinação política baseada na criatividade dos atores sociais. Ademais, o problema do relacionamento entre representação e os setores sociais menos favorecidos e de etnias minoritárias, que não conseguem que seus interesses sejam representados no sistema político com a mesma facilidade dos setores majoritários ou economicamente mais prósperos, pode ser uma questão a ser resolvida pela participação social. O procedimentalismo democrático, segundo o autor, não pode ser um método de autorização de governos, deve ser uma forma de exercício coletivo do poder político, cuja base parta de um processo livre de apresentação de razões entre iguais. A democracia participativa é considerada, nesse sentido, como um dos grandes campos sociais e políticos, onde está sendo reinventada a emancipação social, o que permite, desse modo, o aperfeiçoamento da democracia representativa (SANTOS, 2002).

A legitimação da democracia representativa, conforme modelo tradicional de Bobbio (1997), tem trazido certo desconforto diante da realidade, apontado por Miguel (2003) como a crise do modelo. Suas evidências sustentam tal situação: a desconfiança constante dos cidadãos com relação às instituições políticas, o esvaziamento dos partidos políticos, o declínio da participação no pleito eleitoral e, por fim, a interferência da mídia no processo eleitoral.

Ao fazer um contraponto às formas de democracia apresentadas, em especial a representativa e a participativa, Urbinatti (2005) salienta que quando cidadãos elegem seu representante, aceitando-o ou até mesmo recusando-o, permitem que este atue politicamente em seu nome, não sendo mais o agente subordinado ao interesse imediato do próprio cidadão. Nesse contexto, completa a autora, a expressão da representação substantiva mostra-se problemática, tendo em vista que nem sempre será concebida sob a forma concreta da promoção de concepções e da identificação direta e imediata com as agendas daqueles que os apoiam ou fazem alegações convincentes. Ainda para ela, as democracias representativa e participativa aproximam-se, portanto, quando existe autonomia, liberdade de expressão e associação, bem como certa igualdade básica de condições intelectuais e materiais.

Mais um contraponto está em Romão (2010), que coloca em xeque as verdadeiras intenções da participação social no Brasil. O autor enfatiza que há ausência de autonomia da sociedade civil nesse processo. Esclarece ainda que a formação de conselhos para a prática do orçamento participativo, instrumento de análise da sua tese, ocorre com alta predominância de conselheiros envolvidos com governos e partidos políticos, fato que esmaece e principal função de participar de forma isenta no processo.

Borba e Luchmann (2010) versam, por outro lado, que espaços públicos de participação democrática incluem novos atores e canais de representação política diferentes dos habituais critérios da representação eleitoral, e podem articular a representação da sociedade civil com o governo. Para os autores, estudos mostram que indifere o dualismo entre participação ou representação, na verdade, o que assinalam são as características desses novos formatos representativos no âmbito dos espaços de participação institucional. Além disso, tem igual importância saber quem ou o que representam e qual a sua legitimidade.

Nessa direção, Dagnino (2004) indica aspectos importantes para a consolidação de um projeto participativo no Brasil, ressaltando: que as noções de sociedade civil, de participação e de cidadania (os dois últimos serão mais discutidos adiante), possuem uma relação muito tênue, transformando-se em elementos decisivos na disputa política; e que nem sempre as proposições governamentais são totalmente aceitas e deliberadas nesses canais institucionalizados.

A participação social tem se ampliado no país, apresentando-se sob diversas formas. Pires e Vaz (2012) indicam oito tipos específicos de canais de interlocução com a sociedade, identificados pelos autores como interfaces socioestatais de participação, a saber: conselhos de políticas, as conferências temáticas, reuniões com grupos de interesse, os planos plurianuais e orçamentos participativos, as ouvidorias e audiências de consultas públicas, e ainda outros, tais como sítios na internet e telefones com acessos do tipo “fale conosco”. Os esforços nesse trabalho serão centrados nos dois primeiros, os conselhos de políticas e as conferências temáticas. O entendimento é de que são estes dois espaços públicos institucionalizados, que podem evidenciar questões a serem tratadas pelo planejamento governamental, demonstrado nos instrumentos orçamentários (PPA e Orçamento)⁶. A

⁶ Embora os autores já apresentem o plano plurianual e o orçamento participativo como interfaces socioestatais, o objetivo desse trabalho é partir da discussão da política fomentada no âmbito da participação social e analisar os resultados nos instrumentos orçamentários, ou seja, o planejamento e orçamento não são fins em si mesmos a serem discutidos, pelo contrário, são meios para a implementação da política pública.

próxima seção, portanto, vai evidenciar essa imbricação para a realidade democrática brasileira.

3.2 Participação social e espaços públicos institucionalizados

Há um avanço brasileiro em questões de participação social na política pública. Desde a Constituição de 1988, espaços de representação de atores coletivos para elaboração e gestão de políticas públicas foram criados, em particular no plano dos direitos sociais, visando deliberar sobre questões que afetavam diretamente a sociedade: conselhos de saúde, educação, segurança pública, cultura, direitos da criança e do adolescente, são exemplos claros deste avanço.

Estudos mostram a evolução dos direitos da sociedade brasileira (MORAES, 2008; BONAVIDES, 2002). Segundo Carvalho (2005), entretanto, os direitos foram implementados no Brasil de forma inversa daquela definida pelo tripé marshalliano quando analisou a evolução cronológica da cidadania inglesa, pela ordem em: direitos civis, políticos e sociais. Para Carvalho (2005) e Santos (1979), antes de chegar na situação atual da Constituição brasileira, a “bandeira” dos direitos sociais foi a ferramenta que governos populistas, ditadores e/ou militares, na maior parte do século XX no hemisfério sul, tinham para perpetuar a dependência e subserviência da população. Este Estado governava para uma pequena parcela qualificada nos meios de produção que defendia os seus interesses (SANTOS, 1979). Ou seja, os direitos sociais no Brasil foram “doados” em vez de conquistados pelo povo, provocando uma série de efeitos colaterais vistos até hoje. Santos (1979) chamou este processo de “cidadania regulada”, em que a aquiescência dos trabalhadores à exploração do capital, em troca de alguns direitos sociais, tornar-se-ia o *modus operandi* da política pública (social) brasileira. Adicionalmente, na visão de Carvalho (2005), a ordem cronológica dos direitos não retrata uma cidadania plena (direitos e deveres), conquanto a previsão e implementação de direitos políticos (participação do cidadão no governo de uma sociedade), por exemplo, não garante o desenvolvimento de direitos sociais (saúde, educação, trabalho etc.) na sua plenitude.

Sader (1988), quando investigou as matrizes discursivas dos novos movimentos sociais das décadas de 70 e 80, percebeu que havia algo a mais no interior dessas matrizes, que não apenas reivindicações por direitos. O autor relata que as reuniões permanentes de grupos durante o final da ditadura e pós abertura política se consolidavam como movimentos genuínos para a formação cidadã, porque era através dos seus discursos que havia a possibilidade de identificar a constituição de um novo “sujeito político quando emerge uma

matriz discursiva capaz de reordenar os enunciados, nomear aspirações difusas ou articulá-las de outro modo, logrando que indivíduos se reconheçam nesses novos significados” (SADER, 1988, p. 58). Além disso, salientou que da experiência coletiva e cotidiana dessas matrizes, em especial a do Clube das Mães⁷, a política ressurgia com outro significado:

De uma experiência coletiva emergia uma nova ideia de política. Essa nova ideia não lhes veio já elaborada, e as elaborações até então instituídas não lhes serviam. A palavra “política” vinha carregada de conotações que elas rechaçavam. A nova ideia de política estava sendo criada (e a criação desse novo discurso era também a criação de novos sujeitos coletivos) (...) e, ao valorizarem a sua participação na luta por seus direitos, constituíram um movimento social contraposto ao clientelismo característico das relações tradicionais entre os agentes políticos e as camadas subalternas (SADER, 1988, p. 221-222).

Os movimentos sociais, nessa toada, permitiram que seus membros vislumbrassem a possibilidade de aumentar seu poder e incidir sobre as relações políticas. Foi relatado por Sader (1988) o caso dos conselhos de saúde da cidade de São Paulo, que poderiam:

aumentar o poder da própria população e, com isso, incidir sobre as relações políticas. Era um outro modo de fazerem a população participar da política, porque não se referia a temas abstratos e uma representação institucional, mas a uma participação direta a partir de um tema concretamente vivido (SADER, 1978, p. 275).

Contudo, será que estas relações em nível local também se sobressaíam quando o assunto tratado nacionalmente recaía sobre os direitos sociais de crianças e adolescentes?

Alguns movimentos sociais que labutavam pela nova ordem constitucional de 1988 baseavam seus discursos e reivindicações em torno da garantia dos direitos (sobretudo sociais) de crianças e adolescentes. Segundo o Fórum Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – FDCA, a década de 1980 é marcada por uma série de iniciativas que alertavam para a garantia desses direitos. Iniciou-se com as atividades da Pastoral do Menor, difundindo nas ruas os princípios da educação popular de Paulo Freire, o movimento nacional de meninos e meninas em situação de rua, que deixou claro a vulnerabilidade deste público perante à sociedade, e, em seguida, foram as reuniões preparatórias para a Constituinte, ocorridas com a presença de várias entidades, que defendiam a prioridade absoluta na garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

Relata-se que foram estes debates ocorridos, por ocasião da Assembleia Nacional Constituinte, no âmbito da Comissão da Família, da Educação, Cultura, Esportes, da Ciência e

⁷ O Clube das Mães foi um movimento social incentivado por instituições benevolentes ligadas à igreja católica, que se alastrou por São Paulo na década de 70, com preponderância na periferia sul do estado, e tinha como objetivo desenvolver a participação ativa de seus membros, valorizar a noção da pessoa como cidadã e de estimular a solidariedade em grupo.

Tecnologia e Comunicação, que estes direitos foram criando forma e se descompatibilizando do ultrapassado Código de Menores de 1927 e 1979. Em um trecho retirado dos registros daquela comissão, destaca-se o depoimento do constituinte Dep. Nelson Aguiar:

Não podemos conviver com o espetáculo vergonhoso da criança jogada na rua, sem direito à escola, ao alimento, à habitação e digo mais; quando um povo chega ao ponto de abandonar a sua infância é porque ele chegou ao derradeiro limite da degradação (BRASIL, 1987, p. 198).

Segundo Pinheiro (2004), notava-se que o trabalho depreendido nessa Comissão, e especificamente na Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso, ocorria sem qualquer vínculo ideológico-partidário, e sim na defesa da “causa” em si, tendo em vista que a representação majoritária era de entidades que defendiam a prioridade absoluta desses direitos. Completa ainda que a forte influência da emenda popular “Criança e Constituinte”, que obteve mais de um milhão e duzentos mil signatários, contribuiu para os resultados que são retratados na Carta Magna⁸, por reivindicar veementemente os direitos de crianças e adolescentes. Nessa linha, a atuação dos movimentos sociais era e ainda é fundamental para a concretude de direitos sociais imputados a este público, em que pese, a já existência de previsão constitucional⁹, que materializa a institucionalidade desses movimentos.

Nesse sentido, Perez (2009), ao avaliar o mandamento constitucional brasileiro e a relação deste com a participação popular e os instrumentos da administração pública, concluiu que:

o planejamento e a execução de políticas públicas atinentes a promoção dos direitos humanos ou fundamentais são atividades necessariamente acompanhadas pela colaboração, participação ou controle popular, por disposição expressa da Constituição Federal brasileira (PEREZ, 2009, p.82).

O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (BRASIL, 2012a), referência na regulamentação dos dispositivos constitucionais à matéria, revogou o Código de Menores, e apontou, no seu art. 88, inciso II, que os conselhos dos direitos de crianças e adolescentes em nível municipal, estadual e federal, são os representantes das organizações de participação popular no âmbito da política local, estadual e nacional de atendimento dos direitos,

⁸ É possível encontrar trechos exclusivamente dedicados a esses direitos. O principal deles é o art. 227, particularmente no seu caput -, que é o mais apontado como referência legal inovadora. Pode-se, nesse diapasão, citar outros, como os art. 5º - inciso LXXVI; art. 7º - incisos XXV e XXXIII; art. 24 - inciso XV; art. 203 - incisos I e II; art. 204 - inciso II; art. 208 - inciso IV; e art. 228.

⁹ Trata-se do art. 204, inciso II que prevê a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (na área de assistência social).

respectivamente. Ao fazer isso, formaliza-se a institucionalidade desses conselhos como legítimos emissários de participação social.

Dagnino (2002) que observou este movimento sob a égide da sociedade civil e a ocupação em espaços públicos, percebe que a redefinição da nova cidadania, explorada embrionariamente por Sader (1988), tem, na atuação de seus membros, a convicção de que são sujeitos portadores de direitos, e que o debate público destes sujeitos, seja com o Estado, ou entre eles, é o caminho para a busca de um conjunto de direitos sociais básicos para convivência em sociedade. Para tanto, é pertinente que os espaços públicos tenham o compartilhamento dos mesmos ideais de participação (principalmente por parte do Estado), complementariedade nas propostas e parcerias nos projetos.

Ademais, afirma a autora, o compartilhamento desta proposta participativa com o Estado só pode ser engendrada caso haja existência de pessoas em posições-chave no interior do aparato estatal, que se comprometem individualmente com essa lógica participativa. Por outro lado, a complementariedade e a parceria são elementos que podem fomentar e impulsionar a política pública a ser adotada, mas a vigilância da sociedade civil sobre as intenções governamentais, e a respectiva correlação de forças, é imprescindível para o sucesso da participação social (DAGNINO, 2002). É lembrado ainda que esta correlação de forças e a qualificação da cidadania culminou com previsão paritária desses conselhos de políticas na Constituição de 1988 (no ECA, no caso da criança e adolescente), sendo decisiva e determinante para a “mobilização dos movimentos sociais de cunho democratizante” (DAGNINO, 2002, p. 294).

Nessa linha, Carneiro (2002) afirma que os conselhos se revestem como espaços de formação dos anseios e das ideias que formam opiniões, caracterizados como mecanismos de ação, que inserem na agenda do governo, demandas e temas de interesse público, com a finalidade de que sejam absorvidos politicamente e implementados sob a forma de políticas públicas. Segundo entendimento de Gomes (2003), embora não sejam eleitos como representantes da maioria da população, a legitimidade desses conselhos e de seus membros decorre da sua estreita vinculação à sociedade, por meio de instâncias de representação e do processo de interlocução cultivado com a população, e esta vinculação precisa ser atentamente preservada.

Um das formas para que esta vinculação com a população representada seja de fato materializada, mantida e cultivada são as conferências temáticas nacionais, tendo em vista que

conseguem trabalhar: (i) a situação de escala, fazendo com que problemas locais sejam tratados em âmbito nacional e permite que a participação seja a própria representação; e (ii) as preferências individuais, que podem redundar em escolhas sociais da política pública, são tratadas em um universo que prevalece a ambiguidade e multiculturalismo, permitindo que questões pontuais sejam encaradas de forma universal (POGREBINSCHI, 2013). Estudos¹⁰ no Brasil estão se referindo a este espaço público como mais uma inovação institucional no aparato democrático brasileiro.

Deixa-se claro até aqui que a participação social engendrada por estes dois mecanismos formais de espaços públicos institucionalizados, conselhos e conferências, são atualmente uma das maiores expressões desse processo participativo no debate sobre a democracia participativa no Brasil contemporâneo. Dessa forma, as duas próximas seções vão se dedicar a apresentá-los sob uma perspectiva geral e trazer os aspectos, em particular, dessas instâncias no âmbito da discussão sobre os direitos de crianças e adolescentes.

3.3 Conselhos e direitos de crianças e adolescentes

Os conselhos de políticas públicas representam uma instância institucionalizada para a participação social. Em geral, seguem um formato de colegiado, caracterizado por uma composição mista e paritária que estabelece divisão de poderes entre governo e sociedade civil. Os primeiros registros de conselhos nacionais no Brasil são de 1822, mas iniciam efetivamente suas atividades somente no governo de Vargas, onde foram criados os conselhos de educação em 1930, de saúde em 1937, e de assistência social em 1938, e foram de caráter meramente consultivo, segundo Cunha e Pinheiro (2009).

Nos anos de 1980 houve uma eclosão desses conselhos no Brasil, que surgiram principalmente no bojo da redemocratização, por meio de movimentos sociais ligados às áreas de saúde e saneamento básico (GOHN, 1990). A partir da constituição de 1988, este canal foi definitivamente institucionalizado e atualmente são, entre consultivos e deliberativos, 35 na esfera federal e com atuação nacional (BRASIL, 2013b). Além de incorporarem a dinâmica da participação da sociedade no ciclo de políticas públicas, os conselhos também ampliam as formas de controle sobre as iniciativas do Estado, conforme já apontado por outros autores. Contudo, é na gestão do governo Lula que tais conselhos nacionais são mais incentivados. No

¹⁰ Pode-se obter tais estudos no sítio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/estudos-do-ipea/conferencias2>, acessado em: 12.04.2014.

período de dez anos, ou seja, entre 2003 e 2012, foram criados 18 novos conselhos nacionais e 15 reformulações de outros já existentes (AIDAR, 2013).

Para elucidar a questão de Borba e Luchmann (2010) sobre quem, o que representam, e a sua respectiva legitimidade, faz mister apresentar o desenho institucional dos conselhos destinados à criança e ao adolescente, que são de dois tipos: conselhos de direitos e conselhos tutelares.

O primeiro é considerado como uma instância de concretização da democracia participativa, tem no seu bojo a ideia da descentralização de poder, funções e responsabilidades, fazem parte do Poder Executivo nas esferas municipal, distrital, estadual e federal, mas são autônomos, seus membros têm representantes do governo e da sociedade, e suas principais funções são: formular políticas que atendam a infância e a adolescência de uma forma geral; acompanhar os procedimentos de atendimento; controlar as operações do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FISCHER, 2007; BRASIL, 2012a).

Já os conselhos tutelares são autoridades judiciárias municipais ou distritais, sendo um órgão permanente, autônomo e independente, também vinculado ao Poder Executivo, cujos membros são escolhidos pela sociedade e possuem mandatos de três anos. Suas principais atribuições são: receber e apurar denúncias de violações dos direitos, e, quando for o caso, encaminhá-las ao Poder Judiciário (Juiz de Direito) ou ao Ministério Público; aplicar medidas de proteção; assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente (FISCHER, 2007; BRASIL, 2012a).

Ambos os conselhos contam com o aporte de recursos dos Fundos de Direitos da Criança e do Adolescente, previstos nos orçamentos das três esferas de governo. A aplicação dos recursos destina-se aos seguintes apoios: ao desenvolvimento das ações prioritizadas na política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente; aos programas e projetos de pesquisas, de estudos e de capacitação de recursos humanos necessários à execução das ações de promoção, defesa e atendimento à criança e ao adolescente; aos programas e projetos de comunicação e divulgação das ações de defesa dos direitos da criança e do adolescente; ao desenvolvimento e à implementação de sistemas de controle e avaliação de políticas públicas, programas governamentais e não-governamentais de caráter nacional, voltados para a criança e o adolescente.

Sabe-se que os conselhos nacionais são operacionalizados pelo Poder Executivo. A maioria, se não todos os conselhos de políticas em âmbito nacional, é secretariado executivamente pelo governo, com servidores públicos dedicados exclusivamente para o desempenho desta função. Além disso, estudos mostram que a centralidade da agenda política governamental se apresenta fortemente nesses ambientes (TATAGIBA, 2005; FERRAREZI; OLIVEIRA, 2013). Será que esta proximidade com o aparato estatal pode enviesar a participação da sociedade civil?

Faz-se necessário, portanto, observar a relevância do outro espaço institucionalizado de participação social para atenuar esta centralidade da agenda governamental: as conferências nacionais. Avritzer (2012) já mapeou as discrepâncias nas decisões entre governo e sociedade civil representada, e defende que, neste espaço institucional, nem sempre as agendas de governo prevalecem.

Antes disso, contudo, dedicar-se-á a próxima seção para apresentar mais detalhes acerca do Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes – Conanda.

3.3.1 O Conanda

O Conanda foi previsto no ECA e é considerado um espaço público institucional e autônomo. Sua constituição é paritária e o seu poder tem caráter deliberativo, sendo o responsável pela política nacional. É integrado por 28 conselheiros titulares e o mesmo número de suplentes, não remunerados, sendo a metade de representantes do Executivo Federal e a outra de entidades da sociedade civil, que possuem atuação em âmbito nacional na promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes (BRASIL, 1991)¹¹. Estas entidades são escolhidas mediante votação pelos membros do conselho e, comumente estão vinculadas ao Fórum Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – FDCA. Foi verificado em atas que a escolha do presidente e vice-presidente do Conanda é realizada por votação em plenário quando reunido nas assembleias, contudo a lei de criação do conselho previa a indicação pelo Presidente da República, o que fortalece ainda mais a sua autonomia política.

Embora regulamentado em 1991, seu funcionamento só ocorreu em 1993, sobretudo por conflitos no governo acerca da autonomia que teria o Conanda perante as ações governamentais. Havia uma desconfiança do governo Collor, recém eleito, pois, segundo

¹¹ O Anexo 3 traz a composição de todos os órgãos governamentais e entidades da sociedade civil que compõem o Conanda na gestão 2013/2014.

Quermes (2000), numa visão autocrática, ter um conselho, que poderia deliberar sobre as ações do governo, não era tão conveniente para a governança neoliberal.

O Conanda, desde a sua criação, tem as suas funções executivas exercidas pelo Poder Executivo. A secretaria executiva do Conanda exerce um papel de assessoria técnica e desenvolve atividades administrativas necessárias a atuação do mesmo, mantendo a sociedade em geral informada sobre todas as ações do conselho. Fisicamente, o conselho está vinculado na Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente – SNPDCA, gestora da política nacional, que se encontra na estrutura da Secretaria de Direitos Humanos – SDH da Presidência da República. Importante mencionar que, no contexto do processo de reorganização administrativa do governo em 2003, entre outras alterações, incorporou-se à estrutura da Presidência da República a então Secretaria de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça, a gestão da política nacional, ganha, nesse sentido, novo status, uma vez que antes ficava a cargo do Departamento de Criança e Adolescente daquele Ministério.

Está previsto no regimento interno do Conanda, entre outras atribuições, que o conselho deve convocar, ordinariamente, a cada três anos (até 2011 era bianual), por meio do plenário, a Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, para avaliar e deliberar a política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente. Nesse sentido, todos os procedimentos para a realização da Conferência, desde a sua etapa local, devem ter a orientação do Conanda. Assim, o próximo tópico vai se debruçar sobre esta outra experiência de espaço público institucionalizado.

3.4 Conferências nacionais e direitos de crianças e adolescentes

As conferências temáticas de políticas representam novos desenhos institucionais criados com o objetivo de melhorar a qualidade da participação social na esfera pública e que podem, segundo suas respectivas deliberações, contribuir para a governança democrática (FUNG, 2004). As primeiras conferências nacionais foram instituídas por lei, nas áreas de saúde e educação, em 1937. Entretanto, somente em 1986, com a 8ª Conferência Nacional de Saúde, o espaço foi ocupado por representantes da sociedade civil, movimento esse que foi oriundo do processo de redemocratização brasileira e que resultou em diretrizes constitucionais e, na sequência, em leis orgânicas da saúde (AIDAR, 2013).

As conferências nacionais, por conseguinte, segundo Teixeira, Souza e Lima (2012), são espaços participativos (consultivos ou deliberativos), convocados pelo Poder Executivo com alguma periodicidade, para interlocução entre representantes do Estado e da sociedade

civil, que visam à formulação de propostas para política pública. São transitórias e não pontuais, e, portanto, de natureza processual. Elas são compostas por representantes do poder público e da sociedade civil, podendo ser dividida em diferentes segmentos. São, ademais, uma espécie de sistema integrado de participação e deliberação que abrem-se ao público em geral, seguem etapas locais, estaduais e nacional, com regras muito bem definidas internamente, capaz de acomodar tipos diferentes de ação em prol da política pública, e suas conexões externas conseguem vincular uma etapa com a outra, por meio de uma metodologia que envolve roteiros temáticos e um processo representativo construído de forma criteriosa (FARIA; SILVA; LINS, 2013).

Dados oficiais do governo federal mostram que desde a era Vargas até o ano de 2013, 138 conferências nacionais já foram realizadas, sendo que 97 ocorreram nos últimos 11 anos. Ressalta-se que as conferências nacionais já mobilizaram, em todas as suas etapas, cerca de nove milhões de cidadãos entre os anos de 2003 e 2013 (BRASIL, 2013c).

Além disso, 87% das conferências nacionais analisadas no período de 2003 a 2010 possuíam representantes classificados como natos, ou seja, pessoas oriundas das comissões organizadoras, que se encontravam no interior dos conselhos nacionais e que detinham, portanto, direito a voz e voto nas discussões e proposições finais das conferências. Além disso, aproximadamente 47% das conferências analisadas tiveram regras aprovadas que permitiam a formação de representantes oriundos da indicação também das próprias comissões organizadoras (TEIXEIRA; SOUZA; LIMA, 2012).

Segundo Avritzer (2012), este número elevado também altera a influência das conferências sobre as políticas públicas do Governo Federal. O autor apurou que há uma participação efetiva e homogênea nesses eventos que expressa a continuidade com as formas de participação que surgiram durante a redemocratização do país, contudo, a efetividade da participação ainda é pouco explorada, principalmente em nível nacional.

Dessa forma, Avritzer (2012) sugere que, diferentemente que no nível local¹², seja observada a questão da modificação normativa, em que o cidadão pode se amparar, em último caso, na exigência do “cumpre-se a lei” para garantir seus direitos. Dessa forma, os resultados das conferências poderiam influenciar a política pública sob a forma legal, podendo também gerar importantes subsídios para o efetivo controle social.

¹² Avritzer (2012) advoga que no nível local a efetividade das instituições participativas está intimamente ligada com mudanças na implementação das políticas públicas, ou seja, trata-se de mirar na gestão da política para que novos serviços públicos sejam oferecidos, como um novo procedimento no posto de saúde, por exemplo.

Aqui é importante abrir um parêntese para discutir sobre o sentido das leis orçamentárias. Giacomoni (2009), ao examinar a doutrina jurídica voltada ao orçamento, traz ao debate a distinção entre o sentido material e formal das leis. Leis materiais são aquelas cujo conteúdo pode fundamentar uma ação do Estado, por exemplo, a cobrança de determinado imposto. Já as leis formais, têm na sua essência, o devido processo de apreciação legislativa, cuja aprovação autoriza, nos termos da lei, a execução de determinado planejamento, por exemplo, a autorização para realizar despesas sob certas condições e limites financeiros. Assim, as leis orçamentárias são de sentido formal, pois o gestor fica autorizado a executar o planejamento governamental ou o orçamento dentro dos planos de trabalho aprovados pelos parlamentares.

Voltando para os resultados das conferências, Faria, Silva e Lins (2012) constataram que em todas as conferências os temas, objetivos e metas perpassam as etapas territoriais. Nesse sentido, as propostas deliberadas, necessariamente seguem para o âmbito nacional e podem, inclusive, transformarem-se em decisões. As autoras relatam que:

É possível afirmar a partir da análise empreendida que as conferências em tela possuem todos os requisitos institucionais para conformarem um sistema integrado de participação e deliberação nos moldes aqui propostos. Seus diferentes espaços internos são capazes de acomodar tipos diferentes de ação, assim como suas conexões externas são capazes de vincular uma etapa com a outra mediante uma metodologia que envolve roteiros temáticos e um processo representativo cuidadosamente construído (FARIA, SILVA e LINS, 2012, p. 281).

Pogrebinschi (2013, p. 244), por sua vez, defende que, como são convocadas pelo poder Executivo, por meio do próprio conselho nacional, entre outras formas, e são organizadas em parceria com a sociedade civil, “as conferências nacionais se completam ao dirigir suas demandas aos poderes Executivo e Legislativo na forma de diretrizes de natureza administrativa e legislativa”.

Souza (2011, p. 199), ao estudar o processo de realização de uma conferência nacional, reconhece que “a singularidade das conferências abre espaço para que estudos específicos sejam realizados e o impacto na gestão de políticas públicas possa ser verificado”. Nesse sentido, o autor descreve o papel da comissão organizadora no âmbito das mesmas. É comum encontrar os diversos segmentos a serem mobilizados já no interior dessas comissões. Além disso, em geral, a comissão é um órgão colegiado temporário que discute o regulamento interno, as estratégias e o cronograma de atividades que deverão ser implementados por uma coordenação executiva. Frequentemente o conselho nacional pode se integrar à comissão organizadora da conferência ou apenas participar da mesma tendo seus membros eleitos na

etapa nacional. O autor esclarece que, para orientar a discussão durante a conferência nacional, assim como em suas etapas locais e regionais, são produzidos documentos de referência que procuram provocar apenas o debate, como um texto-orientador, ou apresentar propostas reais do governo para aquele tema, por meio de um texto-base (SOUZA, 2011, 2012).

Segundo o IPEA (IPEA, 2013), as conferências nacionais pertencem a um conjunto de processos de interação entre o Estado brasileiro e a sociedade, que têm a finalidade de ampliar a participação social nas decisões sobre políticas públicas, assim como no acompanhamento e controle da respectiva implementação. Estudos apontam que os resultados das conferências têm influenciado as decisões de governo (PETINELLI, 2011, 2013; POGREBINSCHI, 2013). Dessa forma, tais resultados podem gerar informações que permanecem como opções - ou uma espécie de guia -, com diretrizes para que os governos possam se apropriar do conteúdo como fonte primária, servindo, quando for o caso, para a própria formulação e implementação da política.

Na atual gestão governamental brasileira, portanto, as conferências nacionais podem estar se tornando uma das principais arenas de interlocução entre governo e sociedade civil com o objetivo de debater e deliberar propostas para formulação de políticas públicas, propor novas ações do governo para compor o PPA e o Orçamento, por exemplo, e avaliar as políticas aprovadas em encontros passados.

3.4.1 As conferências nacionais específicas dos direitos de crianças e adolescentes

No caso das discussões no âmbito dos direitos da criança e do adolescente, embora já sejam nove as conferências nacionais que tratam desses direitos, somente foi possível obter resultados das últimas cinco (IPEA, 2012b). Entretanto, conforme relatório final da conferência de 2007, é apenas a partir desta conferência que as mesmas se revestem do caráter deliberativo. Antes disso, tratavam somente de recomendações. Contudo, desde 1994, quando ocorreu a primeira, foram ampliados o número de delegados e de municípios participantes com claros avanços na construção e na consolidação das políticas voltadas para crianças e adolescentes (LAZZARETTI ET AL, 2010). As conferências nacionais deste segmento estão previstas no regimento interno do Conanda para serem convocadas de dois em dois anos, somente a partir de 2011 passaram a ser trienais.

Dessa forma, a 7ª Conferência, realizada em 2007, foi intitulada “Concretizar Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes: Um Investimento Obrigatório”. Naquele ano, tratou-se

também da implementação do Orçamento Criança e Adolescente – OCA nas três esferas de governo, nas quais todos recursos planejados e executados para as políticas de atendimento à criança e ao adolescente deveria ser obrigatoriamente demonstrada em audiência pública, realizada pelos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, com monitoramento realizado de modo participativo, principalmente da população infanto-juvenil e de todos os atores do sistema de garantia de direitos mobilizados, sensibilizados e capacitados (IPEA, 2012b).

A 8ª Conferência, realizada em 2009, teve o desafio de elaborar propostas de diretrizes da Política Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, para balizar a elaboração de um Plano Decenal da Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente. Este plano foi colocado em consulta pública em 2010 (IPEA, 2012b).

Finalmente, a 9ª Conferência realizada em 2012, intitulada “Mobilizando, Implementando e Monitorando a Política e o Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes” resgatou os feitos das duas últimas conferências, em especial o Plano Decenal, para identificar as principais correntes de mobilização e monitoramento que a política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente necessita, segundo a execução do plano. Destaca-se que os delegados aprovaram diversas moções que são recomendações, apoios ou repúdios a órgãos e autoridades públicos (IPEA, 2012b).

Pelo exposto, esta pesquisa analisa mais adiante os resultados pormenorizados dessas últimas três conferências nacionais, por entender que as deliberações podem contribuir para a efetividade da participação social, quando são também dirigidas ao Executivo e se consubstanciam em políticas públicas, que podem ser, entre outros encaminhamentos, inseridas no PPA.

No decorrer deste trabalho, portanto, será dado ênfase a atuação do Conanda nas conferências, tendo em vista que os documentos finais desses eventos devem ser chancelados de participação social, em virtude da importância desses espaços indicada pelos autores mencionados na seção 3.4. Entretanto, convém esclarecer as inovações nos instrumentos orçamentários que possuem alguma relação com o movimento participativo.

3.5 Participação social e instrumentos orçamentários

A literatura, sobretudo brasileira, enumera diversas experiências de participação social nos instrumentos orçamentários ao vinculá-la aos processos de planejamento e orçamento

participativos, largamente utilizadas por governos de esquerda e encontradas nas municipalidades, e, em alguns casos, nos estados (AVRITZER; NAVARRO, 2003; AVRITZER, 2007). Contudo, não foi esta abordagem tratada neste trabalho, tendo em vista a incipiência de casos semelhantes em âmbito nacional, embora se tenha previsão legal¹³, desde 2000, de promover a transparência da gestão fiscal, mediante, entre outras formas, incentivos à participação popular e à realização de audiências públicas.

Assim, serão tratados os instrumentos orçamentários como variável dependente das deliberações das conferências nacionais, e, portanto, eles formam a base de correspondência com as diretrizes emanadas da sociedade civil.

Os instrumentos orçamentários que foram tratados nessa dissertação se referem basicamente a dois normativos previstos na Constituição (do art. 166 ao 169), tratam-se do plano plurianual de médio prazo (Plano Plurianual – PPA) e dos orçamentos anuais (Lei Orçamentária Anual – LOA). Ressalta-se que, além destes dois, o mandamento constitucional também prevê diretrizes orçamentárias para a elaboração dos orçamentos anuais (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO,) que não será objeto de análise nesse trabalho.

O PPA tem por finalidade estabelecer de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas para administração pública federal por um período de quatro anos, que se inicia no segundo ano de mandato do chefe do Poder Executivo e termina no primeiro ano do mandato subsequente. O PPA é visto mais como um instrumento de planejamento e gestão do que um instrumento orçamentário. No entanto, o legislador constitucional entendeu que o planejamento governamental deveria ser tratado por meio da correspondência orçamentária para que se tornasse realidade (PAULO, 2010), por isso se encontra disposto na seção “Dos Orçamentos”. Já a LOA estima a receita e fixa a despesa para um exercício financeiro, que coincide com o calendário civil, tendo sua vigência de 1º de janeiro a 31 de dezembro. Em ambos, o atributo que permeia suas identidades é o Programas de Governo, que “são instrumentos de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos” (BRASIL, 2011, p. 12).

¹³ Trata-se da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), em que no inciso I do art. 48, prevê-se o incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

3.5.1 Inovações no PPA 2012-2015

O PPA 2012-2015 foi elaborado considerando um conceito inovador de diálogo com a sociedade *vis a vis* a política pública¹⁴. Em edições anteriores¹⁵, segundo Franke, Navarro e Santos (2012), a classificação técnica orçamentária imperava, sobretudo após a reforma gerencial de 2000, que, embora tenha resolvido o problema de vinculação planejamento-orçamento, pecou em evidenciar as propostas e resultados substantivos das políticas públicas em relação ao planejamento governamental que deveriam ser declaradas nesse instrumento, fazendo com que ocorresse uma:

baixa capacidade de diagnóstico [da política], visto que a análise das políticas não era o foco da reforma; e redução do planejamento e da gestão às categorias delineadas pela contabilidade pública, uma vez que o poder das estruturas orçamentárias prevaleceu na delimitação do PPA. Ocorre que apesar da ideia de combinar os dois instrumentos, há uma tensão entre a racionalidade do planejamento e a do orçamento. Nessa fricção prevaleceu a classificação orçamentária, fortemente influenciada pela Lei nº 4.320/64 e suas categorias, que criam uma perspectiva própria (se é própria não é neutra) sobre a ação governamental (FRANKE; NAVARRO; SANTOS, 2012, p. 28).

Nessa linha, Franke, Navarro e Santos (2012) informam que o novo PPA, entre outros objetivos, deveria superar:

os limites da linguagem técnica e da linguagem orçamentária e, portanto, possibilitar maior aderência das declarações aos compromissos políticos. A valorização da linguagem política também permitiu que as políticas setoriais tivessem mais liberdade para inclusive, ter as declarações dos planos setoriais com as disposições do PPA (FRANKE, NAVARRO; SANTOS, 2012, p. 42).

Assim, o PPA 2012-2015 estaria aderente às discussões que são tratadas no âmbito dos espaços públicos institucionalizados, tendo em vista que a linguagem política também é um componente que permeia as deliberações desses espaços, sobretudo porque visam à formulação de propostas para política pública (TEIXEIRA, SOUZA, LIMA, 2012). Embora sem um processo formalmente definido¹⁶, a participação social no PPA foi objeto de diversos encontros ocorridos em 2011 com entidades da sociedade civil, com o propósito de colher

¹⁴ Abstem-se de enumerar todas as mudanças ocorridas na elaboração do PPA 2012-2015. Será dado ênfase aos aspectos que facilitaram o relacionamento com a participação social. Para uma análise sobre todas as mudanças ocorridas, sugere-se leitura completa em: Franke, Navarro e Santos (2012), Melo (2012) e Paulo (2013).

¹⁵ Embora os PPAs 2004-2007 e 2008-2011 tenham sido também discutidos e elaborados mediante consulta popular, somente no 2012-2015 houve a preocupação em adaptar a linguagem àquela participação e de fornecer um retorno dos resultados dessa iniciativa.

¹⁶ É bom lembrar que o orçamento participativo, por exemplo, tem uma estruturação base de processos bem definidos, pois partem de uma política local, que inclui atores sociais, bairro membros de associações e cidadãos comuns em um processo de negociação e deliberação. Em seguida, a participação ocorre geralmente em duas etapas: a fase participativa, na qual a participação é direta, e uma fase representativa, em que a participação ocorre através de delegados e / ou conselheiros exclusivamente eleitos.

sugestões e recomendações para sua elaboração. Segundo o Governo Federal¹⁷, cerca de 77% das sugestões foram incorporadas ao PPA 2012-2015. Nesse sentido, sem entrar no mérito das recomendações e das respectivas incorporações, houve-se a tentativa, ainda que incipiente, de se desenvolver um processo mais participativo na elaboração deste instrumento. Este PPA é basicamente estruturado por Programas, Objetivos, Metas e Iniciativas.

Os Programas podem ser temáticos, que expressam e orientam a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade; ou de gestão, que expressa e orienta as ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental. Os programas temáticos são compostos por Objetivos, que indicam o que deve ser feito, refletindo as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de Iniciativas. As Metas são a medida do alcance do Objetivo, podendo ser de natureza quantitativa ou qualitativa. E, por fim, a Iniciativa, que é um atributo que declara as entregas de bens e serviços à sociedade, resultantes da coordenação de ações governamentais, decorrentes ou não do orçamento público.

Por outro lado, Paulo (2013) critica veementemente as inovações trazidas neste instrumento orçamentário. No ponto de vista daquele autor, embora o PPA dialogue melhor com a sociedade, a imprecisão conceitual e a falta de aspectos gerenciais, para fazer com que o planejamento seja efetivamente implementado por resultados, mostram a fragilidade do instrumento, tais como: a falta de um processo estruturado de monitoramento e avaliação com a indicação dos responsáveis, ausência de um planejamento anual para o atingimento das metas, metas que comportam uma medição de alcance dos objetivos, mas que também mostram as entregas efetivas, entre outras. Nesse contexto, o PPA deixou de “exercer um papel de instrumento de planejamento e gestão para resultados, aproximando-se mais de um painel de políticas” (PAULO, 2013, p. 25).

Embora Paulo (2013) tenha se referido a problemas conceituais e de gestão, percebe-se que ainda é uma iniciativa recente que está na busca de uma consolidação desse processo (MELO, 2012). Nessa toada, o relatório enviado ao Congresso Nacional em maio de 2014 trouxe um balanço do planejamento governamental já apropriado a este novo modelo (BRASIL, 2014b). Há neste documento o monitoramento qualitativo e quantitativo de Programas (com seus indicadores), Objetivos e Metas. Com relação as Iniciativas, apenas é demonstrado a execução orçamentária das ações, mas somente para aquelas Iniciativas com

¹⁷ Ver em: <http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=10&ler=t9228>, acessado em 20.04.2014.

vinculação ao orçamento. Destaca-se o campo “Análise Situacional da Meta”, que traz informações acerca do que foi previsto fazer (no período de 4 anos) e o que já foi realizado até 2013.

Ainda nessa linha de inovação, o PPA 2012-2015 permitiu, segundo Franke, Navarro e Santos (2012), a integração das políticas no campo da transversalidade e da multisetorialidade. A combinação de Objetivos e Metas do PPA, para agendas transversais que identifiquem a temática ou recorte específico de determinados públicos, foi um dos desafios deste PPA, pois, para as políticas de assistência social, por exemplo, o Poder Executivo declara que:

Esse **conjunto de metas** constituirá parâmetros de qualidade dos serviços socioassistenciais, materializando o desafio da **transversalidade da política** de assistência com políticas, por exemplo, para as mulheres, para a população em situação de rua e **para crianças e adolescentes**. Em relação à qualificação dos serviços, espera-se também o reordenamento de serviços de acolhimento, centrais para os casos de ameaça ou violação de direitos (BRASIL, 2011, p. 87, grifo do autor).

Nesse sentido, é possível identificar neste atributo “Metas” do PPA 2012-2015 os compromissos assumidos pelo poder público, para a consecução dos Objetivos previstos em médio prazo, e quando combinados, formar uma espécie de “cestas” de intervenções setoriais que redundam na transversalidade e na multisetorialidade de políticas abrangentes. Este dado é fundamental para análise das deliberações finais das conferências nacionais, uma vez que, além de identificar e quantificar a previsão da intervenção da política pública, em alguma forma ou medida, seria possível monitorar a implementação dos compromissos assumidos, utilizando todo o aparato estatal (ministérios que são obrigados a prestar contas desse instrumento orçamentário) a favor do controle social, servindo ainda para indicar a própria efetividade dessas conferências.

3.5.2 Inovações no orçamento federal

O orçamento federal brasileiro vem passando por uma série de inovações nos últimos 15 anos que incitam o debate acerca da participação social neste instrumento. Pode-se citar iniciativas que ofertam à sociedade ferramentas¹⁸ que facilitam o entendimento da peça e do processo orçamentário, por meio da promoção da transparência orçamentária, da capacitação da sociedade civil em matéria de finanças públicas e da vinculação precisa dos Programas de

¹⁸ Para se ter uma ideia geral das ferramentas oferecidas, ver: <http://orcamentofederal.gov.br/educacao-orcamentaria>; <http://orcamentofederal.gov.br/orcamento-cidadao>; <http://orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias> acessado em 30.06.2014.

Governo com o planejamento de médio prazo, esta última, retratada na reforma gerencial do orçamento federal ocorrida em 2000 (CORE, 2001). Inovações que fizeram com que este instrumento apresentasse características emancipatórias, mas que ele ainda não é capaz de ser emancipatório totalmente para sociedade, sobretudo pela ausência de promoção para a utilização de técnicas, com critérios específicos, que estimulem a participação social, assim como da apropriação efetiva do conhecimento que pode ser gerado nesses espaços (ABREU; GOMES, 2013).

Em 2013, contudo, um processo capitaneado pela Secretaria Geral da Presidência da República e pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, elaborou uma sistemática para que a sociedade civil participasse de forma efetiva da elaboração da proposta orçamentária para 2014. Este trabalho ainda está em processo de consolidação para períodos vindouros, mas já apresenta alguns resultados interessantes: todas as 101 ações orçamentárias apontadas pela sociedade civil foram submetidas para análise dos órgãos setoriais, para que estes priorizassem a alocação de recursos quando fossem elaborar as suas respectivas propostas de orçamento. Os resultados gerais mostraram que foram adicionados 20% a mais de recursos, quando comparado ao projeto de lei orçamentária do exercício anterior (BRASIL, 2013a). Destaca-se que a proposta orçamentária de 2013 continha 2.446 ações orçamentárias, a sugestão em 101 delas ainda é muito baixa (menos que 5%), mas é o primeiro exercício que foi efetuado visando à participação social no orçamento federal.

Isto vai ao encontro da análise de Szwako (2012), que, ao avaliar percepções e tendências inerentes a representação institucionalizada dos conselhos e conferências, relativiza o ritmo entre a participação e as decisões orçamentárias. O autor defende que a participação oriunda dos canais institucionalizados, notadamente por meio dos conselhos, “deve tomar o orçamento como alvo e não, como tende a ocorrer, correr a reboque dele” (SZWAKO, 2012, p. 41). Aqui se encontra uma indicação de que proporcionar um espaço de discussão em conselhos e conferências dedicado a estas questões de alocação orçamentária visando à complementariedade do projeto de lei de orçamento pode se tornar um mecanismo eficaz de participação social, contudo, processá-las em tempo e oportunidade suficientes para fruir as recomendações em resultados efetivos ainda seria um desafio ao processo.

Ademais, deve se ter em mente o que Pires (2012) enfatiza sobre o papel das instituições participativas brasileiras e o cuidado nas decisões que miram recursos públicos. O autor diz que alocação orçamentária para provisão de bens e serviços e sua efetiva utilização

de recursos na gestão de políticas específicas podem concentrar ou distribuir riquezas, o que pode beneficiar a população de forma mais restrita ou ampliada. E completa: “Se marcada por influências clientelistas e patrimonialistas, a gestão orçamentária tenderá a reproduzir e aprofundar as desigualdades existentes” (PIRES, 2011, p.265).

Tanto o PPA quanto o orçamento público, na sua origem e conceitos tradicionais, são discutidos no Congresso Nacional. O que está sendo aventado nesse tópico e no anterior não desabona ou desqualifica o processo de discussão parlamentar, na verdade nem foi abordado este processo, por considerá-lo já fruto de uma democracia representativa disposta no país.

Sob outra perspectiva, embora este instrumento (orçamento) não tivesse tido grandes mudanças na forma e estrutura de organizar as informações orçamentárias desde 2000, observa-se uma alteração ocorrida em 2013, que criou um detalhamento a mais no orçamento federal, trata-se da implantação do Plano Orçamentário – PO. O PO por definição, é:

uma identificação orçamentária, de caráter gerencial (não constante da LOA), vinculada à ação orçamentária, que tem por finalidade permitir que, tanto a elaboração do orçamento quanto o acompanhamento físico e financeiro da execução, ocorram num nível mais detalhado do que o do subtítulo/localizador de gasto (BRASIL, 2014d, p. 43).

O PO foi criado para suprir uma carência de informações que se tinha na previsão e execução das ações orçamentárias, sobretudo com relação à realização física do orçamento. As ações orçamentárias são dispostas no orçamento visando à entrega de produtos (bens ou serviços da produção pública) para a sociedade ou para o Estado e contribuem para atender ao objetivo de um Programa. A revisão ocorrida em 2013 buscou cumprir com esta definição, tendo em vista que haviam ações que não refletiam perfeitamente a produção pública, e portanto, deveriam ser ajustadas e/ou incorporadas a outras; algumas ações, no entanto, se mantiveram iguais e não foram alteradas, por já contemplarem o conceito. Para tanto, houve a necessidade de se ter mais um elemento que pudesse detalhar melhor a ação, sem perder o vínculo da alocação orçamentária. O uso do PO serve, nesse sentido, para: identificar a produção pública intermediária; detalhar etapas de um projeto; ser um mecanismo de acompanhamento intensivo do governo; e melhorar a identificação orçamentária do funcionamento administrativo das unidades descentralizadas (BRASIL, 2014d).

Cabe ressaltar que este processo levou a sociedade civil, que já acompanhava orçamento da forma em que ele ficou após a reforma gerencial, a se manifestar em contrário à proposta, segundo as entidades que assinaram a carta aberta pela democratização e

transparência do orçamento público¹⁹, esta iniciativa trazia opacidade as ações governamentais, porquanto esmaecia um dos princípios orçamentários: a especificidade, que impede a alocação de recursos em dotações globais. No entanto, após debates ocorridos com estas entidades, percebeu-se que se poderia obter mais informações sobre o orçamento, e que era um processo que ainda estava em implantação e, portanto, se estruturando, em particular no acesso público aos sistemas informatizados. A audiência pública ocorrida com a sociedade civil em junho de 2014 para identificar as ações orçamentárias que deveriam ser priorizadas no projeto de lei orçamentária para 2015, à semelhança do ocorrido em 2013, mostrou que há um entendimento mais claro dessas entidades sobre a mudança, inclusive, foi aquela manifestação da sociedade civil que proporcionou esta aproximação com Executivo na elaboração do orçamento (BRASIL, 2013a).

Com isso, há mecanismos inovadores em âmbito nacional auxiliares da participação social no PPA e no orçamento federal. São elementos que indicam iniciativas em dois diferentes níveis: no campo das decisões, em demonstrar que existe uma preocupação governamental em ajustar os instrumentos orçamentários para serem melhor entendidos pela sociedade, em criar processos de escuta e devolutiva sobre a elaboração desses instrumentos, movimentando o aparato estatal em busca de respostas às recomendações emanadas; e no campo da implementação, em que a criação de atributos adicionais aos instrumentos orçamentários visando o aperfeiçoamento da apuração e da demonstração de resultados da política pública podem cooperar para elevar o nível de emancipação social requerida à democracia participativa.

3.6 Fluxos múltiplos e a influência político-orçamentária

Com a intenção de identificar a influência do Conanda e os resultados finais das conferências nacionais nas Metas do PPA 2012-2015 destinadas a política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente foi resgatado o modelo aplicado a estudos políticos-orçamentários, que permitirá inferir a ocorrência dessa influência. Trata-se do modelo de fluxos múltiplos, de Kingdom (2007). Este modelo aplicado ao contexto da política orçamentária, segundo Ollaik et al (2011), pretende explicar como os problemas da sociedade se transformam em políticas públicas efetivas, passando pelas fases de formatação, definição de agenda e tomada de decisão. É importante salientar que alguns autores já

¹⁹ Foram quase 100 entidades da sociedade civil que assinara a carta. A íntegra da carta pode ser visualizada em: <http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2012/junho/carta-aberta-ao-governo-federal-e-ao-congresso-nacional-pela-democratizacao-e-transparencia-do-orcamento-publico>. Acessado em 17.06.2014.

chamaram a atenção para este tipo de modelo quando se está analisando as conferências nacionais (AVRITZER, 2012; FERRAREZI; OLIVEIRA, 2013).

O modelo de Kingdom (2007) foi adaptado do modelo lata de lixo de Cohen et al (1972), em que o autor relata que o nível de análise do problema, a ambiguidade inerente à política pública e a classificação temporal, determinam a melhor escolha, em razão de fluxos que acontecem de forma simultânea e independentes, sob condições de racionalidade limitada dos agentes.

Nessa linha, o nível de análise do problema consiste na abrangência sistêmica, mas a unidade de análise pode ser uma decisão isolada e ampliada pela lente que revela como a informação afeta a escolha, assim como o processo coletivo formulado pelas pressões de vários fatores que transformam inputs em outputs dentro de um mesmo sistema, há uma relação com a teoria do caos, que tem complexidade e aleatoriedade num sistema em constante evolução, que nem sempre apontam para o equilíbrio.

Quanto à ambiguidade, o autor identifica que é inerente à elaboração de políticas, pois há muitas maneiras de pensar sobre os mesmos fenômenos, o que significa também uma falta de clareza, confusão e estresse, mas não se confunde com a incerteza, que traduz ignorância ou inabilidade de previsão. Por essa linha, advoga que muita informação reduz a incerteza, não a ambiguidade. No modelo de lata de lixo há três propriedades gerais: participação fluida, preferências problemáticas e tecnologia imprecisa.

Em relação à classificação temporal, quando problemas e preferências não são bem conhecidos, o comportamento racional tem utilidade limitada, a escolha é menos um exercício de resolver problemas, e mais uma tentativa de fazer sentido. Diferentemente dos modelos de ação racional, a alternativa lógica do modelo lata de lixo, que se baseia no tempo (quem presta atenção em quê e quando), assim o tempo é o único e escasso recurso, a atenção é função da oportunidade e os assuntos formais na organização competem simultaneamente por atenção.

Para demonstrar a relacionamento destes fatores, Kingdom (2007) descreveu que as relações são dadas por meio de fluxos, chamados de fluxo de problemas, fluxo das políticas públicas e o fluxo dos políticos (ou das políticas), todos independentes.

O fluxo de problemas, no ensaio de Ollaik et al (2011), é descrito pela identificação precisa da situação que deve ser definida como um problema, cuja causa deve ser controlável, assim como a estrutura das escolhas possíveis para resolução. As autoras alertam que só se

transforma em problemas efetivos aqueles que conseguem cumprir com esses requisitos. Considera-se como exemplo os diagnósticos engendrados sobre determinado evento (crises, desastres, políticas etc.), em que o uso de indicadores para monitorar e, conseqüentemente, qualificar e avaliar a informação é comumente utilizado, fazendo com que a situação-problema seja devidamente identificada.

O fluxo das políticas públicas, por sua vez, é definido com a escolha da solução proposta, e é nesse fluxo que a formação da política se molda. Portanto, para cada solução, uma nova política é formatada, tendo em mente que o nível de soluções apresentado varia ao longo do tempo, e que diferentes níveis de energia, em tempos também diferentes, são utilizados para resolver o mesmo problema, em que o consenso da solução proposta é construído com base na persuasão e na difusão de ideias.

Nessa etapa é importante trazer à discussão de Souza (2006) sobre o modelo de arenas sociais que:

vê a política pública como uma iniciativa dos chamados empreendedores políticos ou de políticas públicas. Isto porque, para que uma determinada circunstância ou evento se transforme em um problema, é preciso que as pessoas se convençam de que algo precisa ser feito. É quando os *policy makers* do governo passam a prestar atenção em algumas questões e a ignorar outras. Existiriam três principais mecanismos para chamar a atenção dos decisores e formuladores de políticas públicas: (a) divulgação de indicadores que desnudam a dimensão do problema; (b) eventos tais como desastres ou repetição continuada do mesmo problema; e (c) feedback, ou informações que mostram as falhas da política atual ou seus resultados medíocres. Esses empreendedores constituem a *policy community*, comunidade de especialistas, pessoas que estão dispostas a investir recursos variados esperando um retorno futuro, dado por uma política pública que favoreça suas demandas. Eles são cruciais para a sobrevivência e o sucesso de uma ideia e para colocar o problema na agenda pública (SOUZA, 2006, p. 32).

No caso do fluxo dos políticos, é um evento que segue sua própria dinâmica, diferente do fluxo anterior. Esse fluxo dos políticos baseia-se no processo de barganha e de negociação política. Seus principais elementos são: clima - situação propícia, em que muitas pessoas compartilham do mesmo pensamento, sobre determinado assunto -, grupos de pressão, que se caracterizam como forças políticas organizadas - e o *turnover* - mudanças de pessoas em áreas estratégicas, que pode, inclusive, impactar na gestão da política (OLLAIK et al, 2011).

Sendo assim, de acordo com Kingdom (2007), ao convergir dois ou mais fluxos, especialmente o de problemas e o político, caracteriza-se um fenômeno chamado de janelas de políticas, cujo conceito advém das conhecidas janelas de oportunidade (OLLAIK et al, 2011). O fluxo de políticas públicas não exerce influência direta sobre a agenda, as soluções

só se aproximam quando o problema é percebido ou a própria demanda política cria oportunidades para as propostas apresentadas.

Dessa forma, descreve-se o relato de Ferrarezi e Oliveira (2013, p. 134) sobre as conferências nacionais, que embora “sejam espaços privilegiados para a realização de debate amplo com os mais variados grupos sociais, não são suficientes para esgotá-los. Mas podem ser meio em que se constroem alternativas de políticas e alianças.”

O quadro 1 sugere os três fluxos trabalhados por Kingdom como parâmetro à discussão da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente debatida no interior das conferências nacionais:

Fluxo	Característica	Política nacional de atendimento aos direitos
Problemas	Apresenta uma série de problemas com propostas abrangentes e ambíguas para a política.	Os diversos eixos discutidos nas conferências nacionais apresentam os problemas a serem enfrentados na construção da política.
Políticas Públicas	Avalia problemas e soluções que estão aptos a serem inseridos na agenda governamental.	Previsibilidade de ações, demonstradas em registros consubstanciados nas deliberações finais das conferências nacionais.
Político	“Janelas políticas” abertas para inserção de vez da política escolhida na agenda governamental.	Momento de elaboração do PPA 2012-2015 e a construção da política nacional no âmbito do Conanda e das conferências nacionais.

Quadro 1. Fluxos múltiplos e os processos de discussão da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

Fonte: Elaboração própria

Em resumo, é possível identificar no modelo as entradas de políticas públicas no PPA 2012-2015 e no orçamento, como resultado dos três fluxos: problemas, soluções e política. Converte também para uma formação de agenda com grande número de atores, sendo um processo fluido e não linear. Contudo, Ollaik et al (2011) também aponta fragilidades, sobretudo a deficiência de não se ter fases muito bem delimitadas, o que impede uma sequência lógica, e a imprevisibilidade, que prejudica a aplicação empírica e a convicção de fluxos independentes. O quadro 1 ameniza estas limitações, tendo em vista a observação da realidade concreta deste estudo de caso.

Dessa forma, a figura 1 mostra o entendimento sobre o modelo e sua aplicabilidade ao caso concreto que a presente pesquisa se debruçou:

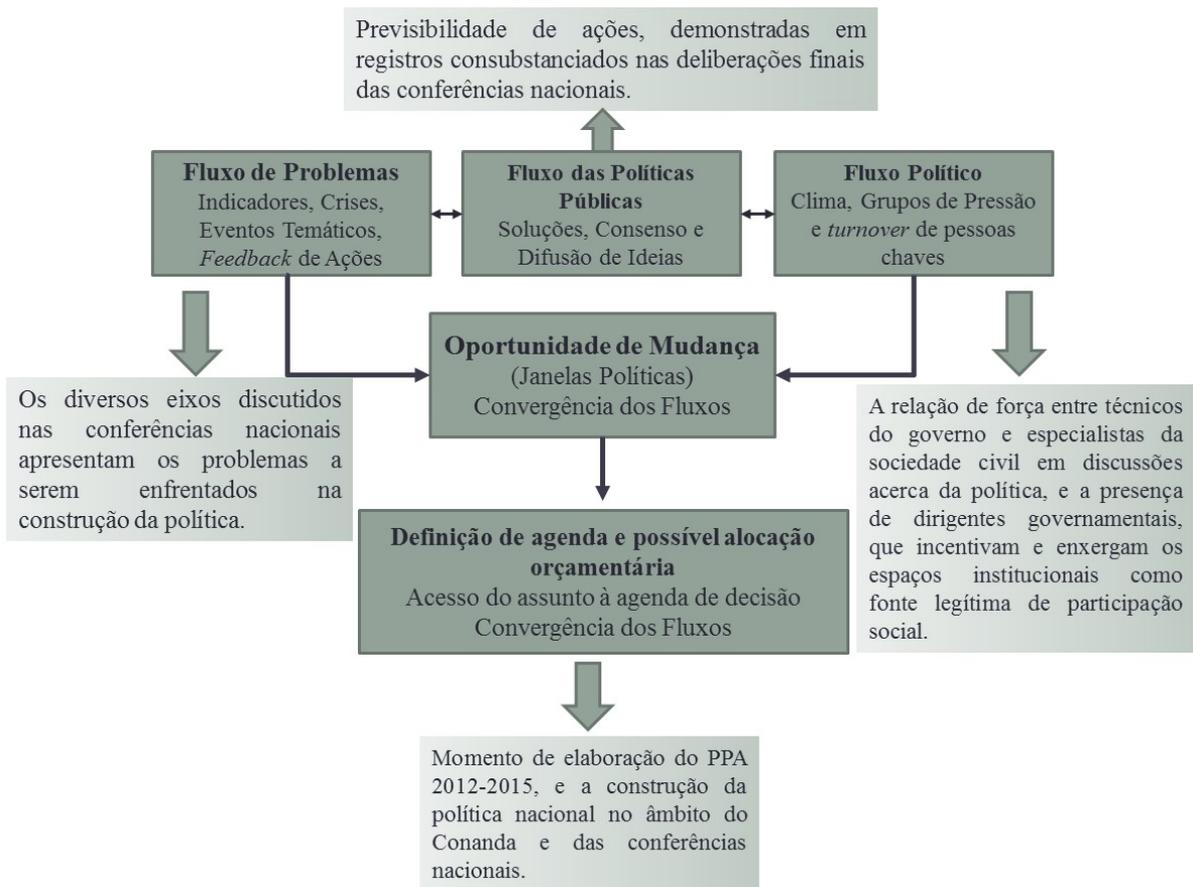


Figura 1. Fluxos múltiplos de Kingdom e a participação social na política nacional da criança e adolescente. Fonte: Elaboração do autor, a partir do modelo de Kingdom em Capella (2007).

No fluxo de problemas apresenta-se os eixos que são discutidos em grupos temáticos no interior das conferências nacionais, assim como no conselho nacional do segmento em análise. No fluxo de políticas públicas, são desdobradas as deliberações finais após os debates ocorridos nas plenárias deste evento, em que, nem sempre, a posição do governamental é absorvida nesses resultados. Com relação ao fluxo político, ressalta-se a relação de forças entre governo e sociedade civil, que faz o debate ser ampliado para dimensões mais completas, situação requerida a uma política nacional. Além disso, grupos de pessoas ou dirigentes governamentais que são adeptos à discussão nesse nível de participação social também podem influenciar decisivamente para a incorporação de diretrizes ao planejamento governamental, traduzidos na própria criação da política nacional, como também nos instrumentos orçamentários (PPA e LOA). Por fim, o momento de elaboração do PPA e a formatação da política nacional de atendimento aos direitos de crianças e adolescentes pode propiciar que as discussões e orientação decorrentes das conferências nacionais sejam, em alguma medida, incorporadas ao planejamento governamental.

Faz mister, nesse momento, aprofundar-se sobre a política nacional de atendimento aos direitos de crianças e adolescentes, que está sendo discutida nesses espaços institucionalizados de participação social, evidenciando sua imbricada relação com a transversalidade das políticas públicas. Para tanto, abordar-se-á o conceito de transversalidade e, no capítulo seguinte, a política nacional.

3.7 A transversalidade das políticas públicas

A política nacional de atendimento aos direitos de crianças e adolescentes é, por si só, uma política transversal. Porquanto, segundo Menicucci (2006), a transversalidade em políticas públicas serve como conceito e ferramenta interorganizacional, que visa à incorporação de diversos setores, visando à interação de ações governamentais, em um aglutinado de temas, abordagens, públicos, problemas, objetivos, que não se encaixam somente nas estruturas organizacionais verticais, comumente encontradas nos órgãos públicos.

Menicucci (2006) advoga que a estrutura clássica de organização pública não é capaz de resolver questões que envolvam competências compartilhadas e também são limitadas quando se precisa ter uma visão integrada de determinados estratos da população, considerados, em algum momento, prioritários do ponto de vista da ação pública, como crianças e adolescentes, igualdade de gênero, comunidades tradicionais, entre outras. A autora entende que “a transversalidade é um instrumento para incorporar novos pontos de vista e novas capacidades de intervenção sobre a realidade multidimensional (MENICUCCI, 2006, p. 5).

Este é o caso das Secretarias Especiais ligadas à Presidência da República, que são estruturas transversais, e precisam ampliar suas capacidades de atuação e de articulação com outras unidades governamentais distintas para levar adiante as suas propostas de enfrentamento dos problemas sociais, com vistas a terem maior efetividade nas intervenções abrangentes de políticas públicas.

Contudo, as intersetoriais não podem ser creditadas a estas estruturas transversais, pois elas dependem de organizações maiores, que são organizadas setorialmente (p. ex., educação, saúde, esporte, trabalho), para conseguir implementar tais políticas. Menicucci (2006) alerta que estas estruturas transversais devem:

construir uma proposta que deve impregnar e condicionar as outras áreas de atuação, ou seja: tenta-se que todas as estruturas verticais compartilhem sinergicamente a obtenção de um objetivo comum que não é específico de cada uma delas em

particular. É assim um instrumento interorganizativo que se orienta a gerir, no seio da organização, um tema não contemplado explicitamente na estrutura orgânica básica, mas que exige, para seu tratamento adequado, o envolvimento de todas, ou pelo menos de várias, unidades verticais (MENICUCCI, 2006, p. 9).

Serra (2004), por sua vez, comenta que apurar os resultados de uma gestão transversal é muito difícil para a organização setorial, tendo em vista que a visão transversal, como o próprio nome diz, se dilui por todas as áreas que contribuem, de alguma forma, para o atendimento ao segmento escolhido. Por isso a importância de se terem as Secretarias transversais para auxiliar na apuração e produção dessas informações.

Além disso, é importante que as organizações setoriais consigam explicitar as atividades para o estrato priorizado, a fim de tornar visível e possível as políticas transversais. Isto envolve recursos de todos os tipos (humanos, materiais, tempo, etc), gerando custos de produção da informação nessas organizações setoriais.

A transversalidade é expressada por Menicucci (2006) a partir do exemplo trabalhado por Serra (2004):

O exemplo paradigmático utilizado por Serra para definir a transversalidade é a inserção do princípio da igualdade de gênero em todas as ações governamentais, princípio que deve atravessar transversalmente as diferentes áreas de atuação, não significando, contudo, o estabelecimento de um setor específico voltado para garantir a igualdade nessa dimensão. A política de igualdade de gênero se formaliza universalmente na perspectiva de constituir-se como uma “corrente principal” (*mainstream*) que deve impregnar e condicionar todas as outras políticas de todos os âmbitos de atuação (MENICUCCI, 2006, p. 5).

Nesse sentido, considera-se que a política nacional de atendimento dos direitos de crianças e adolescentes está intimamente ligada a este conceito de transversalidade. Atualmente, a estrutura transversal que trata dessa política é a Secretaria de Direitos Humanos, por meio da Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes.

3. A POLÍTICA NACIONAL E A SITUAÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO BRASIL

Torna-se necessário para o entendimento da política nacional destinada à criança e ao adolescente um breve contexto sobre a situação deste público no Brasil, assim como a respectiva estrutura da política. Para tanto, recorreu-se ao documento que estava sob consulta pública ao final de 2010, que dispõe sobre a política nacional e o plano decenal dos direitos humanos de crianças e adolescentes (BRASIL, 2010), ao quinto relatório de acompanhamento das metas do milênio do IPEA/MP (BRASIL, 2014), publicado em maio de 2014, e à contextualização do programa temático que consta do PPA 2012-2015²⁰ atinente a este público (BRASIL, 2011). Além disso, sempre quando possível, os dados de pesquisas permanentes, como as do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e do Ministério da Saúde, serão atualizados. A intenção desta seção é apresentar a amplitude do assunto e a sua intrínseca transversalidade. Alerta-se que esta seção vai se ater apenas aos aspectos que dizem respeito ao público em referência, abstendo-se de fazer uma leitura mais geral ou aprofundada sobre os setores envolvidos.

O documento que dispõe sobre a política nacional explicita as dificuldades de se apresentar uma síntese da situação atual desse público, tendo em vista às dimensões brasileiras, às diversidades regionais, à incipiente cultura de indicadores e à precariedade na formação de base de dados. Contudo, consegue expor os principais elementos que orientam a política nacional. São oito os princípios norteadores da política nacional, quais sejam: universalidade dos direitos com equidade e justiça social; igualdade e direito a diversidade; proteção integral para a criança e o adolescente; prioridade absoluta para a criança e o adolescente; reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos; descentralização político-administrativo; participação e controle social; e intersectorialidade e trabalho em rede. O Anexo 1 traz um quadro com a descrição de cada princípio da política nacional (BRASIL, 2010).

Considerou-se os cinco Eixos da 9ª Conferência (também presentes no plano decenal e na 8ª Conferência, com adaptações) para se discorrer sobre a política apresentada no documento submetido a consulta pública, nesse sentido, tem-se no:

- (i) Eixo 1 - Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes: têm políticas voltadas para o combate às desigualdades, respeitando as peculiaridades sociais e

²⁰ Trata-se do Programa Temático 2062 - Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes.

culturais de crianças e adolescentes, com a garantia da universalização e a efetivação dos direitos humanos para a erradicação da pobreza e a superação das desigualdades sociais e regionais. Nesse eixo, serão abordadas as questões sobre a erradicação da pobreza e da fome, políticas da saúde, e da educação.

- (ii) Eixo 2 - Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes: têm políticas voltadas para o atendimento integral de crianças e adolescentes com direitos ameaçados ou violados²¹. O eixo é focado no enfrentamento a todas as formas de violência, como na realização de atendimento e acompanhamento aos familiares e agressores, com a integração e a expansão dos canais de denúncias e o incentivo à produção de estudos e pesquisas sobre o tema. O trabalho infantil também é ressaltado nesse eixo. Além disso, há destaque para o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – Sinase, e também prevê o fomento de políticas para o enfrentamento aos danos causados pelo uso de drogas, no sentido de viabilizar o atendimento especializado de dependentes (crianças e adolescentes).
- (iii) Eixo 3 - Protagonismo e Participação de Crianças e Adolescentes: aborda políticas que preveem a participação de adolescentes, por meio da inserção deles nos espaços democráticos e em processos de tomada de decisão e da gestão da política.
- (iv) Eixo 4 - Controle Social da Efetivação dos Direitos de Crianças e Adolescentes: têm políticas públicas para garantir o fortalecimento dos Conselhos de Direitos em todas as suas dimensões, ou seja, trabalha questões de infraestrutura disponível aos conselhos; da formação dos conselheiros no âmbito de sua atuação; e no robustecimento das atribuições dos conselhos, seja na fiscalização do cumprimento dos direitos, ou no fomento às políticas intersetoriais em atendimento aos direitos de crianças e adolescentes.
- (v) Eixo 5 - Gestão da Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes: enaltece políticas que incentivam a gestão integrada e participativa do plano decenal, mediante uma execução descentralizada, com autonomia aos municípios. Faz menção ao processo de participação dos Conselhos de Direitos na elaboração do planejamento e do orçamento dos entes federados, fiscalizando, inclusive, a utilização dos fundos para a infância e adolescência, e menciona o

²¹ Para este assunto, o documento que estava em consulta pública o desdobra em: convivência familiar, registro civil, notificações de violência contra crianças, morbimortalidade por causas extremas, violência sexual contra crianças, trabalho infantil, dependência química e atendimento socioeducativo.

desafio na gestão de políticas intersetoriais em âmbito subnacional. Por fim, observa a importância de manter e ampliar os sistemas de informação em apoio ao processo de decisão das políticas e cita o Sistema de Informação para Infância e Adolescência – SIPIA, nas versões Conselho Tutelar e Sinase, como um sistema que pode suprir as necessidades de dados sobre crianças e adolescentes, além de ser um instrumento de gestão para todos os entes.

Observa-se que na qualificação destas políticas, os dois primeiros Eixos trazem mais uma abordagem de políticas finalísticas no atendimento aos direitos de crianças e adolescentes, enquanto os outros três eixos tratam de políticas meio, embora a participação de crianças e adolescentes e o controle social da efetivação dos direitos sejam indicações de elevada prioridade no bojo da política nacional. Dessa forma, as próximas seções vão se debruçar sobre a política nacional e a situação do público alvo e em relação aos Eixos que tratam da política finalística.

4.1 Breve análise da situação demográfica de crianças e adolescentes no Brasil

O ECA considera crianças pessoas com até doze anos de idade incompletos e adolescentes dos doze aos dezoito anos. No Brasil, eles são cerca de um terço da população brasileira, o que constitui quase 60 milhões de habitantes, sendo 81% vivendo em áreas urbanas e 19% em áreas rurais, segundo o Censo de 2010. Cabe observar que esta população está passando por uma transição demográfica, sobretudo pela queda da taxa de fecundidade e do aumento da expectativa de vida, até o ano de 2020, esta população cairá para cerca de 53 milhões de crianças e adolescentes (BRASIL, 2010). O gráfico 1, de Camarano, Mello e Kanso (2009), demonstra esta transição projetada até 2040:

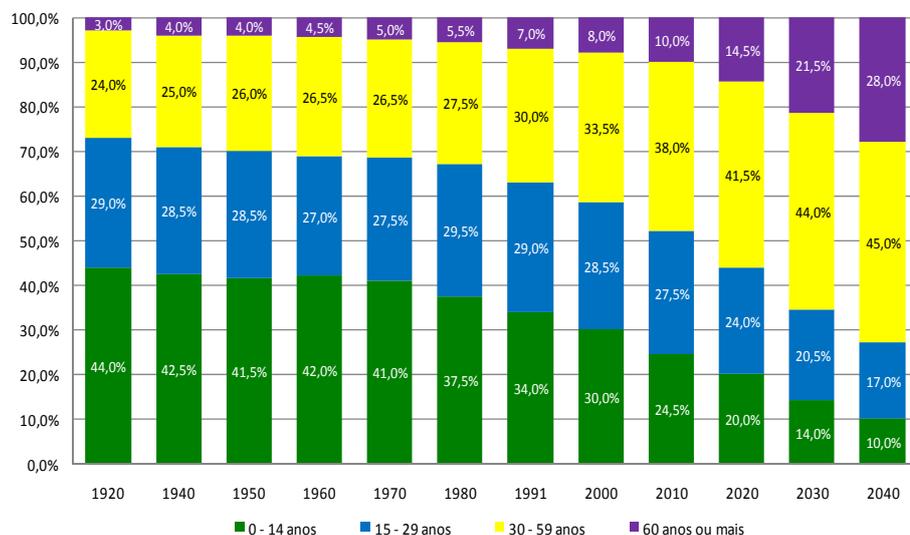


Gráfico 1. Distribuição proporcional da população, observada e projetada por grupos de idade - Brasil
Fontes: Censos Demográficos e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE.

Segundo o gráfico 1, está havendo uma queda de crianças (0-14 anos) e um aumento de idosos (60 anos ou mais), mantendo-se mais pessoas em idade ativa (15-59 anos), e este quadro para os próximos 30 anos se ampliará. Assim, embora se tenha cada vez menos dependentes que são crianças, aumentar-se-ão cada vez mais os dependentes que serão idosos, que por características próprias, reduzirão suas atividades, gerando menos renda para o país. Com isso, políticas públicas com relação à erradicação da pobreza, à saúde, à educação e à qualificação da força de trabalho de jovens e adultos serão ainda mais exigidas como propulsor futuro do crescimento econômico.

Nessa lógica, as crianças de hoje, serão, em cerca de dez anos, jovens adultos. Estudiosos advogam que esta relação entre menos criança e mais adultos pode se tornar um ganho para o país (ALVES; BRUNO, 2006). As Nações Unidas também defendem que o momento é único para América Latina aproveitar a presença de mais adultos em idade ativa, e defende que se deve “Formular políticas destinadas a aproveitar a oportunidade única oferecida pelo bônus demográfico, que incluam de maneira articulada o investimento em educação e saúde e a geração de emprego decente com base na solidariedade intergeracional” (ONU, 2013, p.13). Entretanto, especialistas e a própria ONU alertam que as condições sociais de uma nação são determinantes para que esta condição “favorável” de um bônus demográfico²² seja aproveitada (BRITO, 2008; CAMARANO; MELLO; KANSO, 2009). A conclusão do ensaio de Brito (2008) aponta que:

Mesmo que as relações intergeracionais tornem-se, com o tempo, menos heterogêneas, mas que se alterem as diferenças sociais hoje, o crescimento demográfico diferenciado, segundo os grupos sociais, tornaria, no mínimo, estáveis, as agudas desigualdades já hoje injustificáveis. Os pobres de hoje, mesmo numa hipótese otimista, reduzindo seu crescimento demográfico, até mesmo sua mera reprodução, não deixarão de ser, somente por isso, menos pobres amanhã (BRITO, 2008, p. 25).

As Nações Unidas, por sua vez, enfatizam que se deve:

Garantir a crianças, adolescentes e jovens, sem nenhum tipo de discriminação, as oportunidades para ter uma vida livre de pobreza e de violência, a proteção e o exercício de direitos humanos, a disponibilidade de opções e o acesso a saúde, educação e proteção social (ONU, 2013, p. 10).

²² O bônus demográfico acontece quando a taxa de dependência se reduz. Essa taxa é obtida pela soma do número de crianças e adolescentes (0-14 anos) e de idosos (60 anos e acima), que são considerados como população dependente, dividido pelo número de pessoas em idade de trabalhar (15-59 anos), considerada a população de geração de renda (POOL, 2004).

Dessa forma, é imperioso observar as políticas públicas para a criança e o adolescente²³, sobretudo na promoção dos seus direitos a àqueles públicos que estão na linha da pobreza e são mais vulneráveis, para que o quadro atual, que pode até ser considerável a favor de um maior crescimento econômico do país, possa ser concretizado para os próximos anos.

4.2 A política nacional na promoção dos direitos de crianças e adolescentes

Conforme mencionado, o Eixo 1 envolve as questões de promoção dos direitos, que direcionam políticas de combate à pobreza, de saúde e de educação. Quanto à pobreza, em 2008 foi constatado que o Brasil convive ainda com cerca de 54 milhões de pessoas que vivem nessa situação, e destas, 25 milhões são crianças, sendo que 19 milhões afrodescendentes (BRASIL, 2010). A pobreza extrema foi mapeada²⁴ no Brasil no Censo de 2010, em que 16,2 milhões de pessoas vivem com renda inferior a R\$ 70/mês. Deve-se ressaltar que a pobreza extrema atinge mais as pessoas de faixas etárias iniciais do que as finais, por exemplo, a probabilidade de encontrar um idoso extremamente pobre reduziu mais rápido do que a de encontrar crianças de até 6 anos de idade nessa situação. Embora essa diferença venha diminuindo nos últimos 22 anos (entre 1990 e 2012) ainda persiste o grau de pobreza maior entre crianças e adolescentes, segundo o IPEA/MP:

Sob o prisma das faixas etárias, a pobreza extrema continua mais elevada na infância e menor na maturidade, tendo sido virtualmente erradicada entre os idosos. A trajetória de desigualdade da incidência da pobreza extrema por grupos etários revela que, nos anos 1990 e durante grande parte da última década, os idosos foram os principais beneficiados pelas transferências sociais de renda (BRASIL, 2014, p. 20).

Nesse aspecto, o relatório informa que o Governo Federal vem envidando esforços em priorizar políticas para modificar esta realidade e relata que iniciativas como mudanças no cálculo²⁵ dos benefícios do Programa Bolsa Família, a distribuição de suplementos de vitamina A e de sulfato ferroso para crianças, como medidas de combate à desnutrição, e

²³ Não só para criança e adolescente. Atualmente há iniciativas e estudos que enaltecem a população juvenil, que para o Brasil, compreende a faixa dos 15-29 anos. Para iniciativas, sugere-se acessar os marcos da política nacional para a juventude, em: <http://www.juventude.gov.br/marcos>, e para estudos, sugere-se a dissertação de Farias (2013).

²⁴ O levantamento para identificar a pobreza extrema leva em consideração, além do rendimento, outras condições como a existência de banheiros nas casas, acesso à rede de esgoto e água e energia elétrica, considerando, ainda, se os integrantes da família são analfabetos ou idosos.

²⁵ O relatório informa que em 2011, para melhorar a situação de famílias em situação de pobreza extrema, foi reajustado os valores do Programa Bolsa Família em 45,5%, com o favorecimento direto para crianças e adolescentes nessa situação. Além disso, o limite de benefícios destinados a este público foi ampliado de três para cinco por família, gerando 1,3 milhão de novos beneficiários (BRASIL, 2014).

iniciativas de promoção da saúde da criança, como a oferta gratuita de vacinas, ajudam a alterar este quadro (BRASIL, 2014).

Por esta linha, ao se referir à saúde, o combate à mortalidade infantil é o maior desafio e encontra-se demonstrado nos objetivos do milênio de número quatro. Para o Brasil, a meta é atingir 15,7 óbitos por mil nascidos até 2015. O último resultado registrado foi o de 2011, em que o Brasil alcançou 17,7 óbitos por mil nascidos. Nesse mesmo período houve uma queda nas taxas regionais, conforme o relatório:

A taxa diminuiu em todas as regiões do País, verificando-se um ritmo mais acelerado no Nordeste (redução de 76%, média de 6,6% ao ano). Em 1990, a mortalidade na região Nordeste era 2,5 vezes maior que a do Sul, diferença que foi reduzida para 1,6 vezes em 2011 (BRASIL, 2014, p. 20).

Segundo o IPEA/MP, as políticas que estimulam o aleitamento materno, o programa saúde da família, que presta assistência contínua em especialidades básicas a famílias pré-escolhidas, o programa de imunização (vacinas), os cuidados com a saúde indígena, a atenção à maternidade (Rede Cegonha²⁶), entre outras iniciativas, ajudaram na redução dessa taxa. Há aspectos estruturais que também foram comentados, assim o relatório aponta que:

As melhorias das condições sanitárias e sociais, além das mudanças demográficas, são responsáveis por parte do sucesso brasileiro [...] e foram relevantes a implantação de um sistema de saúde universal, o Sistema Único de Saúde (SUS), após a Constituição Federal de 1988, e a ampliação das coberturas de atenção básica, principalmente por meio da estratégia de Saúde da Família (BRASIL, 2014, p. 69).

Ainda na saúde, o relatório aponta que a gravidez precoce na adolescência vem diminuindo, saindo de uma taxa de fecundidade de 8,8% de adolescentes (15-19 anos) por mil mulheres em 2000, para 6,5% em 2011, sobretudo em virtude da disponibilização gratuita de contraceptivos pelo SUS, assim como pelo aumento do nível educacional da população, em especial das mulheres.

Na área da educação, ressalta-se a educação básica para este público. O relatório aponta que a universalização do acesso ao ensino fundamental foi praticamente atingida, com cerca de 98% de crianças e adolescentes (7 a 14 anos) frequentando, em 2012, pelo menos um dos nove anos do ensino fundamental no país (BRASIL, 2014).

Ademais, a taxa de adequação entre a idade e a série é alta, para as famílias chefiadas por pais com curso superior, em cerca de 93%, mas ainda é média, para famílias que se encontram na extrema pobreza, com cerca de 68%, independentemente da escolarização dos

²⁶ Programa lançado pelo Governo Federal em 2011 com o objetivo de reduzir a mortalidade materna e neonatal, e organiza-se a partir dos seguintes componentes: pré-natal; parto e nascimento; puerpério e atenção à saúde da criança; e sistema logístico.

pais, embora este quadro tenha sido bem pior em 1990, em que apenas 23% das crianças e adolescentes dessas famílias estavam nas séries adequadas pela idade (BRASIL, 2014).

No que diz respeito ao ensino médio²⁷, o relatório aponta melhoras substantivas, tendo em vista que a taxa de escolarização dos adolescentes de 15 a 17 anos saltou de 17% em 1990 para 58% em 2012. Contudo, o que mais chama a atenção nesse grupo é a formação dos pais. Para as famílias chefiadas por analfabetos, a taxa em 2012 é de 35%, e, para aquelas com curso superior, a taxa se eleva para 87% (BRASIL, 2014).

Com relação ao acesso a creches e pré-escolas, por outro lado, apenas 51% da população entre 0 e 6 anos frequentou estes estabelecimentos em 2012. Embora seja baixo, um dado positivo informado pelo relatório é de que não há diferenças relevantes nos níveis de escolaridade quando separados os percentuais por sexo ou raça. Entretanto, ainda existem distorções consideráveis entre as regiões (41% no Norte e 54% no Sudeste), na renda familiar (45% para os 20% mais pobres e 66% para os 20% mais ricos), e na escolaridade dos chefes de família (46% para chefes analfabetos e 65% para chefes com curso superior) (BRASIL, 2014).

Em todos os casos é mostrado que quanto mais elevada a escolaridade dos pais, mais frequente será a presença dessas crianças e adolescentes no ensino básico, com ganho preponderante para o ensino médio. A adequação da série com a idade também é mais afetada pelo fator renda, uma vez que para as famílias em extrema pobreza a adequação à série é média. A oferta maior de vagas em creches e pré-escolas, por sua vez, possibilita uma melhor inserção da mulher no mercado de trabalho, que é o principal mecanismo para a superação da pobreza e coopera no combate à desigualdade de gêneros.

4.3 A política nacional na proteção dos direitos de crianças e adolescentes

No tocante à proteção dos direitos, o atendimento de crianças e adolescentes com direitos ameaçados ou violados é a tônica do Eixo 2 da política. Segundo o documento de consulta pública e a UNICEF (2011), os casos mais recorrentes da ameaça e violação dos direitos que necessitam de proteção especial são: o trabalho infantil, a violência sexual, doméstica, institucional e letal, a negação do direito à convivência familiar (sistemas de acolhimento), e a ausência de medidas socioeducativas (BRASIL, 2010; UNICEF, 2011).

²⁷ O ensino médio também é composto por iniciativas do ensino profissionalizante para adolescentes acima de 16 anos. O relatório aponta que, em geral, famílias da extrema pobreza têm baixa escolaridade e enfrenta dificuldades para alcançar e se manter nos cursos de formação profissional. Por isso, desde 2012, já foram efetivadas mais de 900 mil matrículas profissionalizante para estas famílias (BRASIL, 2014).

O Conselho Tutelar no município é o principal instrumento de proteção dos direitos. Em 2012 (IBGE, 2013a), cerca de 99,3% dos municípios contavam com este conselho, apenas 39 não o possuem²⁸, sob este prisma, portanto, estão praticamente universalizados no país. No entanto, o documento aponta que a estrutura de funcionamento e o número de conselheiros ainda são muito aquém das suas atribuições e relata as iniciativas para enfrentar a questão:

[...] muitas vezes não existe uma relação ideal entre o número de conselhos e o tamanho da população local e não são atendidos os parâmetros para seu funcionamento. A pesquisa Bons Conselhos (SEDH/Conanda, 2006) evidenciou as falhas na implementação dos Conselhos Tutelares, tanto na formação e capacitação dos conselheiros, quanto na infraestrutura para o seu trabalho, inclusive para a alimentação do sistema nacional de informação na área, o Sípia – Sistema de Informação para a Infância e Adolescência, coordenado pela SDH [Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República]. A partir desse diagnóstico, várias iniciativas foram implementadas desde então pela SDH e Conanda, tais como a criação de Escolas de Conselhos nos Estados, portais de ensino à distância e a nova versão web do SIPIA CT [Conselho Tutela] que começa a ser implantado nas capitais brasileiras em 2010 (BRASIL, 2010, p.13).

Outro dado da pesquisa de 2012 (IBGE, 2013a) é o número reduzido de municípios que oferece acesso especializado em segurança pública para criança e adolescente: são apenas 105 municípios que possuem delegacia de proteção aos direitos que é especializada em apurar crimes praticados contra crianças e adolescentes; também são 105 que têm especialidade em apurar atos infracionais praticados por adolescentes; e 68 municípios que não diferem a especialidade, mas possuem delegacias dedicadas ao público em referência.

Já a pesquisa de 2011 (IBGE, 2012), destinada a apurar, entre outras informações, a incorporação da agenda dos direitos humanos de crianças e adolescentes, mostra que, em relação a 2009 (IBGE, 2010), os municípios desenvolveram as seguintes ações²⁹:

²⁸ Em relação ao total de municípios no Estado, o Estado do Maranhão é o que apresenta o maior percentual de municípios sem Conselho Tutelar, 9%, ou 19 municípios, seguido pelos Estados de Minas Gerais, São Paulo e Paraná, em que não há Conselho Tutelar em 4 de cada um do total de seus municípios.

²⁹ Foram selecionadas ações que pudessem ser comparadas entre os dois períodos.

Ações e Quantidade de Municípios	2009	2011	Var.
Combate ao trabalho infantil	3.263	3.918	20%
Combate à violência sexual ¹ de crianças e adolescentes	2.201	3.798	73%
Desabrigamento crianças e adolescentes (volta à família) ²	889	1.657	86%
Combate ao subregistro civil de nascimento	1.379	1.862	35%
Plano municipal socioeducativo	1.548	987	(36%)

Tabela 1. Política de proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes existente nos municípios brasileiros (2009-2011).

Política de proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes existente nos municípios brasileiros (2009-2011).

1. Inclui o abuso e a exploração sexual.

2. Desabrigamento foi o nome dado na pesquisa à previsão de regras no serviço de acolhimento para a volta à família.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic 2009 e 2011.

Houve uma variação positiva no número de municípios com ações de proteção aos direitos humanos de crianças e adolescentes entre os dois anos de apuração, com exceção da existência de municípios com plano municipal socioeducativo. Este dado da Munic 2011 é inconsistente, tendo em vista que não se pode ter reduzido o número de municípios com planos para o sistema socioeducativo, se já existiam nos municípios, a tendência seria aumentar ou no mínimo mantê-los em igual número.

O combate ao trabalho infantil, por sua vez, é uma questão sempre presente na agenda dos governos e da sociedade civil, pois ainda prevalece a noção simbólica, em especial nas famílias pobres, de que crianças devem trabalhar desde pequenas, para se tornarem adultos mais responsáveis e para que possam contribuir com a renda da casa (BRASIL, 2010).

Dados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios – PNAD (IBGE, 2013b), mostra que, entre os anos de 2008 e 2012, é possível observar um decréscimo de 5% na população de 5 a 14 anos, enquanto a redução da população de 5 a 15 anos em situação de trabalho reduziu cerca de 33% no mesmo período (seis vezes mais), a tabela 2 apresenta esses números. Isso demonstra que menos crianças e adolescentes se encontram em atividades laborais, a despeito da queda de população nessa faixa etária.

Milhares de pessoas		
Ano	População Total 5 a 14 anos	População em Situação de Trabalho 5 a 15 anos
2008	33.332	2.146
2009	33.026	2.061
2011	32.128	1.667
2012	31.695	1.429
Redução	4,9%	33,4%

Tabela 2. Crianças e adolescentes em situação de trabalho (2008-2012).

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir das PNAD de 2008, 2009, 2011 e 2012.

Esta redução maior no trabalho infantil pode ser explicada, entre outros motivos, pelo decréscimo de pessoas dentro dessa faixa que não frequentavam a escola, que saiu de 3,7% para 2,6% no mesmo período³⁰, em ambos os períodos para crianças e adolescentes dos 5 a 13 anos de idade. Além disso, foi aprovado em 2008 a Lista das Piores Formas de Trabalho Infantil³¹, chamada de lista TIP, que regulamentou o artigos 3º, alínea “d”, e 4º da Convenção nº 182 da Organização Internacional do Trabalho – OIT. Esta lista serve como alvo prioritário de políticas públicas em busca da erradicação do trabalho infantil (BRASIL, 2010). Ademais, o plano nacional para a área, que foi aprovado em 2011 pelo Conanda, tem metas ambiciosas a serem atingidas até 2015 para erradicar o trabalho infantil na faixa entre os 5 e 9 anos e reduzir significativamente a ocorrência na faixa dos 10 a 14 anos. O gráfico 2 mostra o declínio de crianças e adolescentes na situação de trabalho infantil nos últimos dez anos:

Proporção de Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho

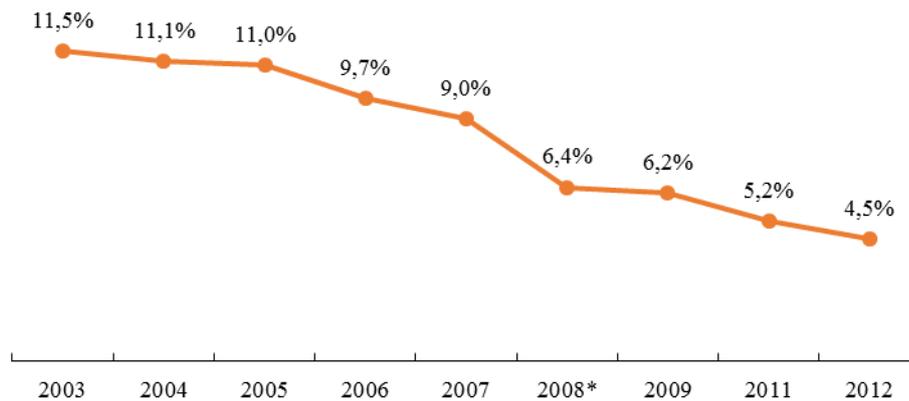


Gráfico 2. Proporção de crianças e adolescentes em situação de trabalho (2003-2012).

(*) A partir deste ano, a população total de crianças e adolescentes considerada foi a de 5 a 14 anos e a de situação de trabalho de 5 a 15 anos. De 2003 a 2007, no entanto, a PNAD contava a população de 10 anos ou mais em situação de trabalho, dessa forma, para este período foi considerada a população total de 10 a 14 anos. Este foi o motivo do ponto de inflexão ocorrido entre os anos de 2007 e 2008, mas que não invalida a observação do processo de redução do trabalho infantil.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir das PNAD de 2003 a 2012.

De qualquer forma, embora a proporção de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil esteja reduzindo nos últimos dez anos, conforme observado no gráfico 2, a

³⁰ A redução de 1,1 ponto percentual equivale a um incremento de cerca de 350 mil crianças na escola.

³¹ Trata-se do Decreto nº 6.481, de 12 de junho de 2008.

mesma pesquisa aponta que, em 2012, ainda existiam 4,5%, ou 1,4 milhão, de crianças e adolescentes brasileiras entre 5 e 15 anos de idade trabalhando³².

No tocante ao combate à exploração sexual de crianças e adolescentes, destaca-se o Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-juvenil, que foi editado e aprovado em 2000 pelo Conanda e, tendo em vista a realização do III Congresso Mundial de Enfrentamento da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes em 2008 e a aprovação do plano decenal em 2011 já comentado, o planejamento para o combate à exploração sexual foi revisto e o plano reeditado em 2013.

Segundo a contextualização do programa para crianças e adolescentes que consta do PPA 2012-2015, cerca de 2.798 municípios registraram casos de exploração sexual de crianças e adolescentes, mediante denúncias encaminhadas ao Disque 100³³, com predominância de exploração nas meninas (78% dos casos denunciados). Dados do sistema VIVA³⁴ (BRASIL, 2013d) mostram que em 2009 e 2010, do total de 21.199 notificações com ocorrências de violências praticadas contra crianças³⁵, mais de um terço, ou seja, 7.538 casos se referiam à violência sexual, com 73% contra meninas, mantendo uma proporção próxima com as denúncias do Disque 100. Importante registrar que, quando comparado ao período de 2006 e 2007, a proporção de notificações por violência sexual reduziu em cerca de 19 pontos percentuais, conforme tabela 3:

³² Das 1,4 milhão em situação de trabalho, tem-se 45% exercendo atividades rurais (agrícolas) e 55% atividades urbanas (não agrícolas), 69% são meninos e 31% meninas, e cerca de 40% estão concentradas na região nordeste do país. Considerando o grupo etário ocupado, de 5 a 13 anos de idade, 22% é empregado ou trabalhador doméstico e 47% é não-remunerado. Já entre os ocupados de 14 ou 15 anos, 54% são empregados e trabalhadores domésticos e 29% são não-remunerados.

³³ É o canal de ouvidoria para denúncia contra a violação dos direitos humanos, vinculada à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, que funciona 24 horas por dia, nos 7 dias da semana, e promove, entre outros serviços, informações estatísticas importantes no que concerne aos direitos de crianças e adolescentes.

³⁴ Sistema de Sistema de Vigilância de Violências e Acidentes, que é operado pelo Ministério da Saúde.

³⁵ Para o Ministério da Saúde crianças são as da faixa etária dos 0 aos 9 anos e adolescentes são aqueles dos 10 aos 19 anos.

Violências / Período	2006-2007			2009-2010		
	Crianças	Adolescentes	Total	Crianças	Adolescentes	Total
Todas as Violências ¹ (A)	1.934	2.370	4.304	21.199	29.502	50.701
Violência Sexual (B)	845	1.355	2.200	7.538	8.983	16.521
Percentual (B/A)	43,7%	57,2%	51,1%	35,6%	30,4%	32,6%
Municípios Notificantes	35			2.209		

Tabela 3. Número de notificações dos serviços de referência (2006-2007) e do sistema de informação de agravos de notificação (2009-2010) sobre violências contra crianças e adolescentes.

Tabela 3. Número de notificações dos serviços de referência (2006-2007) e do sistema de informação de agravos de notificação (2009-2010) sobre violências contra crianças e adolescentes.

1. Compreendem: física, psicológica, abandono, tráfico pessoas, financeira, tortura, sexual, entre outras.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados do sistema Viva - Vigilância de Violências e Acidentes, 2006 e 2007; 2009, 2010 e 2011.

Embora a amostra seja menor no primeiro período, estes dados demonstram que, proporcionalmente com outras violências, a violência sexual vem se reduzindo para estas faixas etárias. Um dos motivos para esta redução pode ser o aumento do número de municípios que vêm engendrando ações no combate à violência infantil, conforme exposto na Tabela 1. Além disso, há o Programa de Ações Integradas e Referenciais para o Enfrentamento da Violência Infanto-Juvenil – PAIR, que segundo o documento em consulta pública “foi implantado em 549 municípios com maior vulnerabilidade como pólos turísticos, regiões portuárias, de desenvolvimento econômico e de fronteiras.” (BRASIL, 2010, p. 19). Contudo, para se ter uma análise mais acurada sobre essa redução, é necessário aguardar o próximo relatório do Sistema VIVA.

Outros tipos de violência também são destaque na contextualização do programa do PPA, nesse sentido faz um destaque para a violência doméstica, que relata:

A violência doméstica também está associada ao desaparecimento de crianças e adolescentes (38% dos casos registrados na Redesap [Rede Nacional de Identificação e Localização de Crianças e Adolescentes Desaparecidos] se relacionam a essa situação) e à vivência nas ruas. De acordo com pesquisa censitária realizada pela SDH/CONANDA (2010), dentre as 24 mil crianças e adolescentes vivendo em situação de rua nos 75 municípios brasileiros com mais de 300 mil habitantes, a maioria refere que a saída de casa está relacionada prioritariamente à violação dos direitos no ambiente doméstico, associada a brigas, violência física, abuso sexual, além da perda da moradia e desemprego familiar (BRASIL, 2011, p. 7).

No campo da convivência familiar, destaca-se a situação de crianças e adolescentes em serviços de acolhimento no Brasil. O acolhimento institucional é uma medida de proteção e é entendido como um caso extremo, em que a retirada da criança do seu ambiente familiar por um breve período se faz necessária, visando resguardá-la de danos maiores, sobretudo relacionados à violência doméstica. O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes, de 2006, assim com as Orientações Técnicas para a

implantação do serviço de acolhimento do Governo Federal, de 2009, são os principais elementos dessa política.

O levantamento nacional sobre a situação dos serviços de acolhimento realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, de 2010 sinaliza que houve melhora no levantamento anterior feito pelo IPEA em 2003. Na pesquisa de 2003 foram ouvidas 626 unidades de acolhimento, já em 2010 foram escutadas 2.624, e em ambas, foi identificado a concentração na região sudeste, 46% e 55%, respectivamente. O número médio de crianças por abrigo, por exemplo, passou de 32,9 em 2004 para 14,3 em 2010; e de crianças acolhidas a mais de 2 anos, que era de 50% dos casos, em 2010 aparecem para 30% dos casos de acolhimento. Contudo, permanecem alguns problemas, como o número de crianças de cor preta e aquelas com deficiência que possuem um tempo médio de permanência nos serviços de acolhimento superior a crianças brancas e sem deficiência. A pobreza ainda é o principal motivo para o acolhimento das crianças.

Dados da PNAD 2012 (IBGE, 2013b) mostram que, embora 4.198 municípios (75% do total 5.565) tenham serviços de proteção social especial³⁶, somente 1.921 (34%) possuem serviço de acolhimento institucional exclusivos para crianças e adolescentes, ademais, em apenas 10% dos municípios há o serviço de acolhimento oferecido por meio da família acolhedora³⁷, ambos são considerados serviços de alta complexidade.

Por fim, as medidas de proteção à criança e ao adolescente, abordar-se-á o atendimento socioeducativo. Há diversos mandamentos internacionais³⁸ que indicam as medidas socioeducativas como diretrizes para tratar de crianças e adolescentes em conflito com a lei. No Brasil, o principal marco é o Sistema de Atendimento Socioeducativo – Sinase, que, após sete anos de debates em conferências, no âmbito dos conselhos de direitos, e no Congresso Nacional, teve o seu regulamento legal aprovado pela Lei nº 12.594, de 2012.

³⁶ A proteção social especial divide-se em média e alta complexidade. Ela organiza a oferta de serviços, programas e projetos de caráter especializado, que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, o fortalecimento de potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de risco pessoal e social, por violação de direitos. Fonte: MDS (<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaoespecial>)

³⁷ Família acolhedora: trata-se de um indivíduo ou família já constituída que se propõe a receber em sua casa criança e/ou adolescente, assumindo, sob termo de responsabilidade, as atribuições relativas ao guardião, conforme os arts. 33 e 92 do ECA.

³⁸ Trata-se da Convenção Internacional sobre Direitos da Criança, de 1989, das Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça Juvenil ou Regras de Beijing, de 1985, Regras Mínimas das Nações Unidas para os Jovens Privados de Liberdade, de 1990, Diretrizes das Nações Unidas para Administração da Justiça Juvenil, ou Diretrizes de Riad para a prevenção da delinquência juvenil, também de 1990 (BRASIL, 2010).

Trata-se de uma lei que veio regulamentar o ECA que, embora tivesse definido a apuração e o processo de conhecimento relativo a atos infracionais cometidos por adolescentes para eventual aplicação de medidas protetivas, não previu um capítulo referente à execução das medidas socioeducativas. Até então, a principal norma de aplicação analógica ao ECA era a Lei de Execução Penais, que por si só, referia-se ao sistema de execução de penas a adultos, e, portanto, imprópria para medidas socioeducativas (ARAÚJO; NETO; ALBINO, 2012).

O plano nacional específico do Sinase foi aprovado pelo Conanda em 2013, que prevê um sistema complexo para atender aos preceitos da garantia de direitos (BRASIL, 2013e). Já na formação do sistema em 2006, as principais áreas de atuação e articulação do Sinase apresentavam-se como mecanismos de apoio às medidas socioeducativas. A figura 2, extraída do anexo à Resolução nº 119 do Conanda, de 2006, apresenta os principais canais de interlocução:



Figura 2. Sistema de Garantia de Direitos e o Sinase
Fonte: Anexo da Resolução nº 119 do Conanda, de 11 de dezembro de 2006.

Para fazer frente a este sistema em prol da garantia dos direitos, o Sinase se organizou por meio de um modelo de gestão representado no quadro 2:

MODELO DE GESTÃO DO SISTEMA NACIONAL SOCIOEDUCATIVO

	PODER EXECUTIVO	INSTÂNCIAS DE ARTICULAÇÃO	INSTÂNCIAS DE CONTROLE
FEDERAL	ÓRGÃO GESTOR DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO NACIONAL SDH Coordenador Nacional do Sistema Socioeducativo	POLÍTICAS SETORIAIS COMISSÃO INTERSETORIAL ESCOPO: Garantir responsabilidade e transversalidade das Políticas Setoriais do SINASE. COMPOSIÇÃO: SDH, MINISTÉRIOS (MDS, MEC, Ministério da Saúde, do Esporte, de Cultura, de Planejamento, de Trabalho e Emprego, SEPPIR/PR), CONANDA, FONSEAS, CNAS, FONACRIAD, CONGEMAS	ÓRGÃOS FISCALIZADORES CONANDA, CGU, Congresso Nacional, TCU e Sistema de Justiça
	Medidas de Meio Fechado Medidas de Meio Aberto SINASE 4.1.3: Coordenar o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo; formular e executar a política nacional; suplementação de recursos; elaborar o Plano Nacional do SINASE; SIPIA, Assistência Técnica a Estados e Municípios; diretrizes gerais sobre organização e funcionamento; processos de avaliação de entidade e programas.		
ESTADUAL	ÓRGÃO GESTOR DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO ESTADUAL Coordenador Estadual do Sistema Socioeducativo	COMISSÃO INTERSETORIAL ESCOPO: Garantir responsabilidade e transversalidade das Políticas Setoriais do SINASE COMPOSIÇÃO: Órgão Gestor, Secretarias Estaduais, Coordenação Meio Aberto, Coordenação Meio Fechado, Sistema de Justiça e Organizações da Sociedade Civil.	Órgão de controle da Administração Estadual; Legislativo Estadual; Sistema de Justiça; Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e Organização da Sociedade Civil
	ÓRGÃO GESTOR DA PRIVAÇÃO E RESTRIÇÃO DE LIBERDADE ÓRGÃO GESTOR DA LIBERDADE ASSISTIDA E PRESTAÇÃO DE SERVIÇO À COMUNIDADE Função: coordenar, monitorar, supervisionar e avaliar a implantação e o desenvolvimento do Sistema Socioeducativo; supervisionar tecnicamente as entidades; articular a intersetorialidade, estabelecer convênios, publicar, emitir relatórios, coordenar a elaboração do Plano Estadual, SIPIA, Assistência aos Municípios; criar e manter programas de internação, semiliberdade e internação provisória - SINASE 4.2.2; 4.1.4.		
MUNICIPAL	ÓRGÃO GESTOR DO PROGRAMA MUNICIPAL DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS Coordenador Municipal do Sistema Socioeducativo COORDENAÇÃO DE PROGRAMAS DE LIBERDADE ASSISTIDA E PRESTAÇÃO DE SERVIÇO Função: Coordenar, monitorar, supervisionar, e avaliar a implantação e o desenvolvimento do Sistema Socioeducativo; supervisionar tecnicamente as entidades, avaliando e monitorando; articular a intersetorialidade, estabelecer convênios, publicar, emitir relatórios, SIPIA, coordenar a elaboração do Plano Municipal - SINASE 4.2.2; 4.1.5.	COMISSÃO INTERSETORIAL ESCOPO: Garantir responsabilidade e transversalidade das Políticas Setoriais do SINASE	CMDCA; Órgão de Controle Administração Municipal, Legislativo Municipal, CCM, CT, Sistema de Justiça e Organizações da Sociedade Civil.

Quadro 2. Modelo de gestão do Sistema de Atendimento Socioeducativo - Sinase.
 Fonte: Plano Nacional do Sinase (BRASIL, 2013e, p. 23).

O modelo prevê atribuições a todos os entes federados, e instâncias de articulação e controle. De forma geral, há atribuições de diretrizes e execução para as medidas do meio fechado (federal, estadual) e aberto (federal, estadual e municipal), além da previsão de se articularem por meio de comissões de políticas intersetoriais e com os principais órgãos de controle dos entes, envolvendo os Poder Legislativo e o Ministério Público

O plano nacional do Sinase apresenta um diagnóstico que indica aumentos no número de atos infracionais cometidos por adolescentes, mas um decréscimo dos atos cometidos contra à vida, rebatendo as críticas quanto à redução da maioridade penal, e analisa a situação da seguinte forma:

Os dados do levantamento anual da SDH (...) indicam que aumentou a taxa de restrição e privação de liberdade: de 4,5% em 2010 para 10,6%, em 2011. Também cresceram os atos infracionais relacionados ao tráfico de drogas (de 7,5% em 2010 para 26,6% em 2011). Esses dados indicam, por um lado, que os principais motivos de internação estão diretamente relacionados à vulnerabilidade social a que estão expostos os adolescentes. Por outro, deixam claro que os atos cometidos não são contra vida. Ao contrário, entre 2010 e 2011, apontam a redução de atos graves contra a pessoa: homicídio (14,9% para 8,4%), latrocínio (5,5% para 1,9%), estupro (3,3% para 1,0%) e lesão corporal (2,2% para 1,3%). Paradoxalmente, o aumento da restrição e privação de liberdade para casos de baixa gravidade parece corresponder mais à utilização da internação-sanção, que daria assim uma resposta a apelos pela redução da maioridade penal que encontram repercussão na mídia – do que à realidade. Esse desvio pede uma intervenção conjunta do Sistema de Justiça e do Poder Executivo, uma vez que o uso indiscriminado da internação é contrário às medidas de proteção que a Lei Federal 12.594/2012 impõe (BRASIL, 2013e, p.11).

Ao que parece, o Sistema de Justiça está internando adolescentes por motivos que poderiam estar sendo tratados mediante medidas socioeducativas no meio aberto, embora a relação proporcional entre meio fechado e meio aberto tenha aumentado, saindo de 2,4 em 2009 para 4,5 em 2011, para cada 1 adolescente internado em meio fechado, sobretudo devido a ampliação do programa em meio aberto ocorrido a partir de 2010 (BRASIL, 2013e).

Por outro lado, a Munic 2012 (IBGE, 2013a) revelou que ainda é muito baixo o número de municípios que possuem serviços de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de liberdade assistida e de prestação de serviços à comunidade, são 2.586 (46% do total). Cabe registrar que o MDS, por meio da implantação em conjunto com Estados e municípios, dos Centros de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, é o principal, mas não único³⁹, fornecedor de unidades que oferecem este tipo de serviço. Levantamento feito pelo Ministério em 2012, revelou que 1.561

³⁹ Alguns Estados e municípios têm estruturas próprias que também oferecem o serviço, independentes do Governo Federal.

CREAS, dos 2.167 existentes, possuem o atendimento especializado em medidas socioeducativas.

Discorrer sobre a política nacional e a situação atual de crianças e adolescentes no Brasil auxilia na análise desta pesquisa nas relações entre as deliberações finais das conferências e a previsão e acompanhamento das Metas do PPA 2012-2015. Além disso, foi possível perceber a transversalidade desse segmento, em que setores de diversos órgãos são considerados para fazer frente à política. Ademais, as atribuições do Conanda, entre outras, é “acompanhar a elaboração e a execução da proposta orçamentária da União, indicando modificações necessárias à consecução da política formulada para a promoção dos direitos da criança e do adolescente” (BRASIL, 1991, p. 1). Ou seja, é a partir do entendimento sobre o desempenho dos principais setores envolvidos, como educação, saúde, trabalho, desenvolvimento social, que o Conanda pode indicar alterações na alocação, e o relacionamento com as Metas do PPA se torna preponderante para uma análise que vise resultados para a política nacional.

4. METODOLOGIA

A pesquisa faz a análise de em que medida a participação social influencia os instrumentos orçamentários no âmbito da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente. Foram reunidos, nesse sentido, elementos teóricos que embasem e demonstrem tal fenômeno. Foi apresentado e discutido, no capítulo sobre a democracia, participação e influência social, o processo democrático brasileiro mediante a participação social e a atuação dos conselhos de políticas e, conjuntamente, o modelo de pesquisa orçamentária, que possibilita entender a dinâmica ocorrida para a entrada de políticas nos instrumentos orçamentários, mais especificamente no PPA.

Quanto à natureza metodológica, está alicerçada em um estudo de caso aplicado à atuação do Conanda, por meio da sua participação nas conferências nacionais e deliberações finais dessas conferências. É um delineamento mais adequado para a investigação de um fenômeno contemporâneo em seu contexto real (GIL, 2010). Nesse sentido, as deliberações finais foram comparadas às Metas dos Objetivos do PPA 2012-2015: ano base 2013. Estas, foram extraídas da Agenda Transversal Criança e Adolescente, que foi apresentada em 2012 como uma ferramenta para o controle social oferecida à Sociedade civil, visando o acompanhamento de políticas transversais e multisetoriais. Reforça-se que a política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente é ampla e, necessariamente, transversal às demais programações constantes do orçamento.

Ressalta-se que a abordagem se dará nas Metas dos Objetivos do PPA, selecionadas para a Agenda Transversal da Criança e Adolescente, porque são um recorte específico deste instrumento orçamentário, oferecido pelo Poder Executivo aos conselhos de políticas para o monitoramento da ação governamental que afeta o público alvo, e, portanto, traz a visão do governo sobre a política pública correspondente em cada área⁴⁰. Além disso, foi confirmado, por meio de entrevistas, que a proposta de Agenda, quando da sua formação e qualificação, tinha sido colocada à disposição do Conanda, que não se manifestou contrário à proposta.

⁴⁰ Foram elaboradas Agendas Transversais para 22 áreas distintas, em que as metas do PPA podem atender a uma ou mais agendas, tais como a Agenda de Políticas para os Objetivos do Milênio, que possui metas nas Agendas Criança e Adolescente, Juventude, Políticas para as Mulheres, entre outras.

Esta proposta culminou com a pactuação⁴¹ entre governo e conselhos para o processo de monitoramento participativo do PPA 2012-2015.

O estudo, quanto ao seu objetivo, é de caráter descritivo e exploratório, em virtude de apresentar a política nacional de atendimento aos direitos da criança e do adolescente definida nas conferências nacionais e a atuação do Conanda nesses eventos, como variáveis independentes, e às respectivas metas do PPA 2012-2015, como uma variável dependente neste trabalho.

A presente pesquisa, quanto à abordagem, é classificada como mista, pois descreve as características na atuação do Conanda e os resultados das deliberações finais das conferências nacionais *vis a vis* as metas da Agenda Transversal da Criança e do Adolescente, trazendo aqui um esforço de relacionar a dinâmica comparativa-causal, definida, por Richardson (1999), como uma pesquisa que parte dos efeitos observados e procura descobrir os antecedentes de tais efeitos. Dessa forma, como será visto adiante, foi empregado três procedimentos metodológicos: revisão de literatura, pesquisa documental e entrevista semiestruturada.

Os dados dos Objetivos do PPA 2012-2015 e o monitoramento das metas do Plano, bem como os valores da execução orçamentária, foram extraídos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP, sistema informatizado desenvolvido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para a elaboração e acompanhamento do PPA e do Orçamento da União. Quanto aos dados de caráter mais qualitativos (os do SIOP também o são, mas a predominância é quantitativa), foram realizadas dez entrevistas semiestruturadas, análise documental dos regulamentos internos, dos resultados das conferências, de atas e de resoluções do Conanda no período de 2007-2012, assim como os planos específicos que abordam a política nacional.

Com a finalidade de apresentar o caminho lógico que foi percorrido na pesquisa, os quadros 3 a 6 mostram as ações e os procedimentos metodológicos com referências teóricas correspondentes a cada objetivo específico apresentado na introdução do trabalho.

Objetivo Específico: a) Caracterizar a democracia participativa brasileira a partir dos conselhos de políticas públicas e das conferências temáticas.

⁴¹ Trata-se dos resultados do 3º e 4º Fóruns Interconselhos, eventos realizados em 2012 e 2013, respectivamente. O Fórum Interconselhos tem como objetivo promover a participação social no planejamento público, permitindo à sociedade debater diretamente com o governo propostas para o planejamento e orçamento no médio prazo.

Ações	Procedimentos Metodológicos e Referências
<ul style="list-style-type: none"> - Apresentar a caracterização da democracia representativa <i>vis a vis</i> a democracia participativa no contexto geral e pré/pós-constitucional brasileiro; e - Discorrer sobre a institucionalização da participação social no Brasil por meio dos conselhos de políticas públicas e da realização de conferências temáticas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Revisão de literatura, mediante pesquisa bibliográfica, visando determinar o estado da arte do fenômeno e análise em relação ao objetivo (RICHARDSON, 1999). - Pesquisa documental (Constituição Federal, 1988 e Legislação Específica).

Quadro 3. Ações e procedimentos de pesquisa para o objetivo específico (a).

Fonte: Elaborado pelo autor

Objetivo Específico: b) Identificar a participação social exercida pelo Conanda nos resultados finais das conferências nacionais desse segmento.

Ações	Procedimentos Metodológicos e Referências
<ul style="list-style-type: none"> - Relacionar os conselheiros que representavam governo e sociedade nas comissões organizadoras das conferências nacionais ocorridas entre 2007 e 2012. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pesquisa documental (Atas e Resoluções do Conanda, de 2007 a 2012).
<ul style="list-style-type: none"> - Entrevistar presidentes, ou vice-presidentes e/ou membros do Conanda que participaram das comissões organizadoras. 	<ul style="list-style-type: none"> - Entrevista semiestruturada (MINAYO, 1994). O roteiro utilizado encontra-se no Apêndice 1.

Quadro 4. Ações e procedimentos de pesquisa para o objetivo específico (b).

Fonte: Elaborado pelo autor

Objetivo Específico: c) Identificar as metas dos Objetivos do PPA 2012-2015, o respectivo acompanhamento situacional das mesmas, assim como os valores da execução orçamentária para 2013 relacionados à Agenda Transversal Criança e Adolescente.

Ações	Procedimento Metodológico e Referências
<ul style="list-style-type: none"> - Relacionar as metas dos Objetivos do PPA 2012-2015, referentes a Agenda Transversal Criança e Adolescente. - Extrair a execução orçamentária de 2013 dos Objetivos do PPA 2012-2015 que estão relacionados a Agenda Transversal Criança e Adolescente. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pesquisa documental da Agenda Transversal Criança e Adolescente (BRASIL, 2013) e da Base de Dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP (BRASIL, 2013f).

Quadro 5. Ações e procedimentos de pesquisa para o objetivo específico (c).

Fonte: Elaborado pelo autor

Objetivo Específico: d) Analisar a ocorrência da participação do Conanda nas metas dos Objetivos do PPA 2012-2015, no âmbito da Agenda Transversal Criança e Adolescente.

Ações	Procedimentos Metodológicos e Referências
<ul style="list-style-type: none"> - Identificar, nas deliberações finais das conferências nacionais, a ocorrência de relações com as metas dos Objetivos do PPA 2012-2015 da Agenda Transversal Criança e Adolescente. - Apontar as “janelas políticas” no modelo de fluxos múltiplos, se possível, que foram “abertas” por ocasião de identificar ocorrências nas metas dos Objetivos do PPA 2012-2015. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pesquisa documental das conferências nacionais (IPEA, 2012) junto como as metas dos Objetivos do PPA 2012-2015 na Agenda Transversal Criança e Adolescente, e os respectivos resultados da entrevista semiestruturada (MINAYO, 1994; BARDIN, 1977). - Pesquisa documental das deliberações finais das conferências nacionais (BRASIL, 2007, 2009, 2012) relacionadas às metas do PPA 2012-2015 da Agenda Transversal Criança e Adolescente, utilizando parte da metodologia de efetividade das conferências nacionais (PETINELLI, 2013). - Entrevista semiestruturada (MINAYO, 1994).

Quadro 6. Ações e procedimentos de pesquisa para o objetivo específico (d).

Fonte: Elaborado pelo autor

Para identificar em que medida essa influência ocorre nas metas dos Objetivos do PPA 2012-2015, será apresentada em tópico a frente, e utilizada com adaptações, a metodologia desenvolvida por Petinelli (2013), que analisou o grau de efetividade das últimas conferências nacionais das áreas de ciência, tecnologia e inovação, da política para as mulheres, e da aquicultura e pesca.

4.1 Coleta e tratamento dos dados

Conforme o tópico introdutório à metodologia e os quadros de 3 a 6 anteriormente apresentados, o trabalho vai utilizar três instrumentos de pesquisa: revisão de literatura, pesquisa documental e entrevista semiestruturada.

Na revisão de literatura, conforme preconiza Richardson (1999), procura-se avaliar criticamente a produção recente de um tópico particular. Nesse caso, artigos recentes sobre a participação social exercida no âmbito dos conselhos e das conferências nacionais, em geral, e as que tratam dos direitos da criança e do adolescente, em particular, foram selecionados e trazidos à baila nessa pesquisa, com a intenção de descrever o estado da arte dessa dinâmica em relação à democracia brasileira.

No que diz respeito à pesquisa documental, os documentos e as bases foram coletados em três locais distintos: (i) documentos oficiais do Conanda, mais especificamente, atas (da

147^a até a 201^a)⁴² e resoluções que foram elaboradas visando à realização das conferências nacionais de 2007, 2009 e 2012; (ii) publicações dos resultados das conferências nacionais, espelhados nas deliberações finais dos eventos daqueles anos, lembrando que, conforme comentado no referencial teórico, foram as três últimas conferências que se revestiram do caráter deliberativo; e (iii) a extração de dados orçamentários do SIOF para as metas dos Objetivos do PPA 2012-2015 da Agenda Transversal Criança e Adolescente e para os valores de execução orçamentária em 2013 (ano mais recente sobre dados de execução já encerrados).

Com relação aos valores de execução orçamentária, buscou-se encontrar qual seria o recorte mais apropriado nos instrumentos orçamentários para lidar com a política nacional de atendimento aos direitos de crianças e adolescentes, tendo em vista a sua intrínseca transversalidade e multisetorialidade. Em um primeiro momento, foram mapeados os atributos existentes atualmente no PPA e na LOA sobre o público alvo. Em seguida, como as deliberações finais das conferências se aproximavam mais da linguagem constante das metas dos Objetivos do PPA 2012-2015, sobretudo devido à nova versão do Plano elaborado em 2011, resolveu-se trabalhar com esta base para se ter um valor, mesmo que aproximado, destinado à política nacional.

Nesse sentido, extraiu-se as ações orçamentárias que estavam “vinculadas” aos Objetivos do PPA, tendo em vista que as metas do PPA estão distribuídas nos respectivos Objetivos do Plano, contudo inexistente relacionamento de metas com valores orçamentários. As metas são uma medida do alcance do Objetivo, podendo ser de natureza quantitativa ou qualitativa, a depender das especificidades de cada caso. Cada Objetivo do PPA 2012-2015 tem uma ou mais metas associadas. Esta “vinculação” entre Objetivos do PPA e ações orçamentárias é utilizada apenas de forma gerencial pelo SIOF e por outros sistemas de consulta pública⁴³, com a finalidade de organizar e harmonizar os dados de orçamento com o PPA. Este relacionamento também pode ser observado ao consultar o Volume II das Leis Orçamentárias Anuais (Consolidação dos Programas de Governo), em que os Programas,

⁴² As atas de 2012 não estavam disponíveis na Secretaria-Executiva do Conanda, contudo o processo de elaboração da última conferência ocorreu em 2011, o que não prejudicou a análise.

⁴³ Destaca-se o sistema utilizado pelo Senado Federal e disponibilizado à sociedade (SIGA Brasil).

Objetivos e Iniciativas do PPA 2012-2015 são apresentados com as respectivas Ações Orçamentárias e os seus valores⁴⁴.

Além disso, para que se possa ter uma maior cobertura dos valores do orçamento que podem contribuir para a política nacional de atendimento aos direitos de crianças e adolescentes, as ações orçamentárias “vinculadas” aos Objetivos do PPA 2012-2015 foram comparadas e complementadas com os dados do Orçamento Criança e Adolescente – OCA, que é um recorte do orçamento em nível federal, definido metodologicamente pela sociedade civil, que identifica as ações e os respectivos recursos orçamentários do Governo Federal destinados a garantir a sobrevivência, o desenvolvimento e a integridade de crianças e adolescentes (INESC, 2014). Dessa forma, na apuração dos recursos, todas as variáveis possíveis de alocação orçamentária, mesmo que superestimadas, foram consideradas neste trabalho.

Ademais, quando do mapeamento dos valores, estes foram seccionados em despesas protegidas de limitação de empenho e despesas não protegidas de limitação de empenho, a fim de se estabelecer uma diferenciação da execução orçamentária e seus impactos sobre as áreas da política nacional de atendimento aos direitos de crianças e adolescentes e a atuação do controle social.

As despesas protegidas não podem sofrer qualquer limitação de empenho, por serem consideradas obrigações do Governo Federal previstas em regramento Constitucional ou legal. Essas despesas são relacionadas em anexo específico das Leis de Diretrizes Orçamentárias, que em 2013, se referem ao Anexo V da Lei nº 12.508, de 17 de agosto de 2012⁴⁵. Já as despesas não protegidas, não há obrigação de executar o orçamento que foi autorizado pelo Congresso Nacional e, portanto, são passíveis de limitação de empenho, ou, como mais conhecido, são elegíveis para reincidir o contingenciamento de despesas.

Sobre a entrevista semiestruturada, os entrevistados foram membros conselheiros e ex-conselheiros da sociedade civil e governamentais do Conanda, privilegiando aqueles que participaram das comissões organizadoras das conferências nacionais. Também foram

⁴⁴ Ressalta-se que o manual de elaboração do PPA 2012-2015 declara que as Ações Orçamentárias são vinculadas ao atributo chamado Iniciativa. Acontece que o monitoramento das Iniciativas, no relatório que é enviado ao Congresso Nacional por determinação legal do art. 15 da Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, refere-se apenas à execução orçamentária das Ações Orçamentárias que têm vinculação com as Iniciativas, sendo ausente uma avaliação qualitativa das mesmas, e, portanto, impedindo o acompanhamento das entregas à sociedade.

⁴⁵ Este anexo está disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2013-1/Ido-1/Anexo_V_LDO_2013.pdf. Acessado em: 10 de maio de 2014.

entrevistados servidores do Governo Federal: gestores da política nacional de atendimento dos direitos de crianças e adolescentes; e responsáveis pela articulação de formas de consulta e participação social na gestão pública. Importante comentar que *a priori* não se sabia quantos seriam entrevistados, pois sob o ponto de vista de Duarte (2002) não é possível definir qual é a quantidade de indivíduos que será entrevistada, este número depende das respostas, pois elas podem acrescentar novas informações à pesquisa.

Assim, seguiu-se as etapas sugeridas por Bardin (1977): pré-análise, exploração do material e o tratamento dos resultados. A pré-análise, que para esta pesquisa consistiu em identificar e aprontar o material que foi analisado, baseou-se no conteúdo das entrevistas, que serviu, inicialmente, para identificar que deveriam ser feitas entrevistas com outros conselheiros do Conanda, que não necessariamente participaram das comissões organizadoras. Isso ocorreu porque haviam dúvidas quanto à existência de cerceamento de outras entidades na comissão, uma vez que foi constatado uma repetição de representantes da sociedade civil na sua composição. Além disso, permitiu que mais entrevistas fossem realizadas com representantes do Ministério do Planejamento, no âmbito do Conanda, uma vez que surgiram indícios de que a alocação orçamentária não era, em nenhum momento, influenciada pelas conferências nacionais.

Isto foi necessário porque, na prática, como as conferências são chamadas na maioria das vezes pelo governo, por meio dos conselhos de políticas, as suas respectivas deliberações finais podem gerar resultados úteis ao elaborar diretrizes de natureza administrativa ou legislativa à política em questão (POGREBINSCHI, 2013).

A exploração do material encarregou-se de fazer as categorizações necessárias para o tratamento dos dados. Conforme Bardin (1977), nessa fase é importante ouvir atentamente os relatos proferidos, ser fidedigno nas transcrições e categorizar, preservando suas respectivas interdependências, tendo em vista os objetivos específicos desta pesquisa. As categorias criadas para a análise de conteúdo estão na próxima seção. Por fim, a análise dos dados exigiu o retorno ao referencial teórico para concordar ou refutar com o empírico observado.

Portanto, foram realizadas dez entrevistas, sendo divididas em dois blocos e ambos com cinco entrevistados. O critério para esta divisão se deve ao fato de que haviam perfis distintos a serem investigados. Em primeiro lugar, a pesquisa quis identificar a atuação do Conanda na organização da conferência nacional e perceber se as deliberações finais desses eventos tinham a chancela da participação social, cujas representatividade e isenção deveriam

ser averiguadas, para este bloco foi utilizado o roteiro do Apêndice 1 (entrevista semi-estruturada). Em segundo lugar, se as deliberações finais influenciaram, de fato, a elaboração dos instrumentos orçamentários, neste segundo bloco as perguntas foram livres. Os quadros 7 e 8 mostram os órgãos ou entidades a que pertencem os entrevistados, assim como as suas respectivas atribuições:

Entrevistado (a)	Órgão/Entidade	Atribuição
A	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República (SEPPIR/PR)	Conselheiro(a) Titular Governamental do Conanda e membro de comissão organizadora da Conferência Nacional
B	Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e Adolescente, Secretaria de Direitos Humanos, da Presidência da República (SNPDCA/SDH/PR)	Conselheiro(a) Suplente Governamental ¹ do Conanda e membro de comissão organizadora da Conferência Nacional
C	União Brasileira de Educação e Ensino (Marista)	Conselheiro(a) Titular da Sociedade civil e membro de comissão organizadora da Conferência Nacional
D	Pastoral do Menor Nacional (Pastoral do Menor)	Conselheiro(a) Titular da Sociedade civil e membro de comissão organizadora da Conferência Nacional
E	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag)	Conselheiro(a) Titular da Sociedade civil

Quadro 7. Relação dos entrevistados do primeiro bloco (identificar a participação social do Conanda nas deliberações finais das conferências nacionais).

1. O conselheiro informou que foi representante da sociedade civil no Conanda até 2006 (Fundação Fé e Alegria do Brasil)

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir das informações da Secretaria Executiva do Conanda e das entrevistas de pesquisa

O primeiro bloco teve como objetivo identificar a participação social do Conanda nas deliberações finais da conferências nacionais, portanto os perfis escolhidos foram, principalmente, aqueles que tinham participado da comissão organizadora desses eventos, e que produziram também o documento/texto base, com exceção de um entrevistado, tendo em vista a investigação sobre a existência ou não de cerceamento em participar da comissão.

Entrevistado (a)	Órgão/Entidade	Atribuição
F	Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e Adolescente, Secretaria de Direitos Humanos, da Presidência da República (SNPDCA/SDH/PR)	Gestor(a) da Política Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e Adolescente

Entrevistado (a)	Órgão/Entidade	Atribuição
G	Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SE/MP)	Ex-Conselheiro(a) Titular Governamental do Conanda
H	Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MP)	Conselheiro(a) Titular Governamental do Conanda
I	Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SOF/MP)	Ex-Conselheiro(a) Suplente Governamental do Conanda
J	Secretaria Nacional de Articulação Social, Secretaria-Geral da Presidência da República (SNAS/PR)	Servidor(a) do Departamento de Participação Social, que tem a atribuição, entre outras, de articular formas de consulta e participação social na gestão pública, fomentando a intersetorialidade e a integração entre os conselhos nacionais, ouvidorias e conferências.

Quadro 8. Relação dos entrevistados do segundo bloco (analisar a política destinada a criança e ao adolescente e a ocorrência da participação social nas programações orçamentárias).

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir das informações da Secretaria Executiva do Conanda, da estrutura organizacional da Presidência da República e das entrevistas de pesquisa.

Os entrevistados do segundo bloco deveriam ter um perfil que ajudaria a entender como o governo acompanha a política nacional de atendimento aos direitos de crianças e adolescentes, tendo em vista a sua transversalidade, assim como perceber a ocorrência de influência da participação social na elaboração dos instrumentos orçamentários mapeados para o público em tela. Além disso, foi também entrevistado o servidor que trabalha no órgão responsável pela política de participação social no Governo Federal, a fim de entender o *status quo* da participação e as tendências desse movimento no plano da gestão pública brasileira. Na análise desse bloco, também houve a cooperação de um entrevistado do primeiro bloco (Entrevistado E).

4.2 Mensuração da medida de influência da participação social no PPA 2012-2015

Como mencionado, será utilizada parte do método de Petinelli (2013), que consiste identificar a proporção de recomendações das conferências que foram incorporadas em ministérios ou secretarias especiais vinculadas às áreas de ciência, tecnologia e inovação – CT&I, da política para as mulheres e da aquicultura e pesca. Os resultados apontaram que há relevante incorporação, em alguma medida, das recomendações das conferências nos órgãos que atuam nas respectivas áreas (40% para CT&I e Pesca, e 72% para Mulheres).

Especificamente para esta pesquisa, a incorporação que foi investigada recaiu sobre as metas dos Objetivos do PPA 2012-2015 (ano base 2013). Portanto, para cada deliberação final analisada foi atribuído valor de:

- (i) 0 (zero), quando o conteúdo da diretriz não foi incluído ou não estava contido em nenhuma meta dos Objetivos do PPA 2012-2015, concernentes a Agenda Transversal Criança e Adolescente;
- (ii) 0,5 (meio), quando o conteúdo da diretriz foi incluído ou estava contido parcialmente nas metas dos Objetivos do PPA 2012-2015, concernentes a Agenda Transversal Criança e Adolescente; e
- (iii) 1 (um), quando o conteúdo da diretriz foi incluído ou estava contido integralmente nas metas dos Objetivos do PPA 2012-2015, concernentes a Agenda Transversal Criança e Adolescente.

O quadro 9 mostra os critérios objetivos utilizados para apurar em cada deliberação a pontuação supracitada:

A Deliberação se relaciona com as Metas do PPA 2012-2015? Agenda Criança e Adolescente		Crítérios Objetivos
Não	zero ponto (0)	Não existe meta associada com a deliberação da Conferência
Parcial	meio ponto (0,5)	Existe(m) meta(s) associada(s), mas ela(s) não contempla(m) todo o enunciado da deliberação (por exemplo: falta referência para criança/adolescente; falta a intersectorialidade exigida na deliberação; atende apenas a uma parte da deliberação, entre outras)
Sim	um ponto (1)	Existe(m) meta(s) associada(s) à deliberação da Conferência

Quadro 9. Critérios para pontuar as deliberações às Metas do PPA.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Ainda segundo Petinelli (2013), deve-se obter, em seguida, a medida de influência dos resultados das conferências nacionais dar-se-á a partir do cálculo da média do efeito das deliberações. Neste trabalho, contudo, serão sob as metas dos Objetivos do PPA 2012-2015, considerando:

- (i) NULA, quando nenhuma das deliberações foi incorporada ou não estava contido no PPA 2012-2015;

- (ii) BAIXA, quando de 1% a 30% das deliberações aprovadas foram incorporadas ou estavam contidas no PPA 2012-2015, em alguma medida;
- (iii) MÉDIA, quando de 31% a 70% das deliberações aprovadas foram incorporadas ou estavam contidas no PPA 2012-2015, em alguma medida; ou
- (iv) ALTA, quando de 71% a 100% das deliberações aprovadas foram incorporadas ou estavam contidas no PPA 2012-2015, em alguma medida.

Com a realização das ações apresentadas e a aplicação desses instrumentos de pesquisa, os resultados desse trabalho estão alinhados com um dos critérios de avaliação de processos participativos indicados por Souza (2011). O autor enumera uma série de critérios de avaliação desses processos, contudo, como o escopo dessa pesquisa é analisar em que medida a atuação do Conanda influencia os instrumentos orçamentários, utilizar-se-á somente aqueles que estão no âmbito das consequências das conferências, que, por sua vez, estão sob elementos de observação voltados para o impacto da participação nas políticas públicas, assim como a sua respectiva adequação às deliberações finais das conferências nacionais (SOUZA, 2011).

Portanto, foi efetivado uma triangulação desses dados (MINAYO, 1994) para que a análise, ocorrida ao final do trabalho, da influência do Conanda nos instrumentos orçamentários da União, percorresse os seguintes passos: primeiro, da atividade do Conanda nas conferências, que faz valer ou não suas decisões naqueles fóruns genuínos de participação e a consequente abertura ou não de janela política para a definição da agenda governamental; segundo, o nível (nulo, baixo, médio ou alto) de ocorrências nas metas dos Objetivos do PPA 2012-2015 das diretrizes da política pública deliberadas pelas conferências nacionais; e terceiro, a execução orçamentária em 2013, que analisou a incidência do volume de recursos, oriundos de despesas protegidas no contexto constitucional-legal e sem proteção, a fim de se obter uma diferenciação sobre o impacto dessas despesas nas áreas da política nacional de atendimento aos direitos da criança e do adolescente.

4.3 Categorização e análise de conteúdo

Esta pesquisa se utilizou da análise de conteúdo, segundo Bardin (1977), com as seguintes categorias:

- (i) Conanda e a relação com as conferências nacionais: esta categoria analisou como ocorrem a formação da comissão organizadora, a elaboração do documento/texto

base, a influência do conselho sobre as deliberações finais das conferências nacionais e em outros fóruns, e por fim, a isenção dos membros do conselho;

- (ii) A influência da participação social na formulação da política e nos instrumentos orçamentários: esta categoria discutiu aspectos sobre a formulação da política nacional e a relação com os planos específicos, o relacionamento da política com os instrumentos orçamentários, e a influência da participação social (atuação do Conanda e sobretudo das conferências) sobre os instrumentos orçamentários.
- (iii) Conferências nacionais e o PPA 2012-2015: esta categoria de análise se deteve em identificar a relação das deliberações finais das conferências nacionais, como variável independente, e as metas dos Objetivos do PPA 2012-2015, como variável dependente. A busca dessa relação auxiliou na mensuração da medida de influência da participação social, em cada tema/eixo discutido nas conferências nacionais sobre o PPA.
- (iv) Recursos para a criança e o adolescente no orçamento federal: nesta última categoria, evidenciou-se os recursos orçamentários alocados em 2013 destinado ao público em tela. Evidenciou-se três áreas da política nacional: promoção, proteção e gestão. Os quais correspondem aos cinco eixos discutidos nas duas últimas conferências, contudo, o de gestão, para organizar os recursos em áreas, absorveu os eixos 3 e 4, além do próprio eixo 5.

5. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Este capítulo trata dos resultados e discussões acerca das categorias de análise de conteúdo explicitadas na metodologia dessa pesquisa. Portanto, a próxima seção apresenta os relatos dos entrevistados do primeiro bloco de entrevistas, cujo objetivo é identificar a atuação do Conanda nos resultados das conferências nacionais. A segunda seção se debruça sobre a influência da participação social na política nacional e nos instrumentos orçamentários, utilizando-se, majoritariamente, das entrevistas do segundo bloco. A terceira, por sua vez, cuida da mensuração da medida de influência sobre o PPA 2012-2015, e a quarta seção evidencia os recursos orçamentários por áreas da política nacional de atendimento de crianças e adolescentes.

5.1 Atuação do Conanda nas conferências nacionais

A primeira categoria de análise percorreu o processo de escolha da comissão organizadora, assim como sobre o processo de elaboração e discussão do documento-base para as conferências. Em seguida, investigou a influência do Conanda nas deliberações finais e sobre outros resultados da conferência em questões da política nacional de atendimento de crianças e adolescentes.

Com relação ao processo de escolha para a comissão organizadora, tanto o regimento interno do Conanda, como o regimento interno das conferências, é omissivo quanto a esse ponto. Contudo, segundo as atas⁴⁶ do Conselho, verificou-se que os critérios para compor a comissão da 8ª Conferência Nacional foram: dois titulares com respectivos suplentes de cada uma das comissões do Conselho (são quatro comissões temáticas e, portanto, oito membros), cinco adolescentes, o Presidente, e Vice-Presidente⁴⁷ do Conselho. Esta informação foi confirmada pelo relato do entrevistado C, representante do Marista, quando informou que:

A comissão organizadora é composta pela presidência e vice-presidência do conselho nacional e por dois representantes de cada comissão do Conanda, sendo paritária. Temos quatro comissões, então são oito representantes, 4 do governo e 4 da sociedade civil (ENTREVISTADO C, 2014).

Embora haja registro em ata sobre os critérios para a 8ª Conferência, percebe-se que o modelo também foi adotado para a 9ª Conferência, tendo em vista o relato do entrevistado C, ao comentar o diferencial da última conferência. Este diferencial vai ao encontro das

⁴⁶ Trata-se do registro da 170ª Reunião Ordinária do Conanda, que ocorreu no período de 8 a 11 de dezembro de 2008 em Brasília-DF.

⁴⁷ Presidente e Vice-presidente do Conanda são membros natos das comissões organizadoras, isso pode ser verificado, por exemplo, na Resolução nº 133, de 16 de março de 2009.

diretrizes da política nacional, que prevê a participação e o controle social, mediante o protagonismo de crianças e adolescentes na discussão dos seus direitos (BRASIL, 2010). Dessa forma, o entrevistado quando se refere à participação de adolescentes no evento, detalha que:

Em 2012 tivemos um grande diferencial, 27 adolescentes representando os estados da federação. Cada Estado indicou um adolescente, este foi um grande avanço da 9ª Conferência. Desses 27 adolescentes, tivemos 5 adolescentes participando mensalmente na organização da conferência (escolhido entre eles para representar a região do país), e de três em três meses tinha a reunião maior, em que todos os 27 participavam (ENTREVISTADO C, 2014).

O entrevistado A, representante da SEPPIR/PR, afirmou que o processo de composição da comissão organizadora está previsto em regimento interno, situação que não foi observada nesse documento. Apesar disso, o mesmo entrevistado relatou que a escolha dos membros, em um primeiro momento, é feita mediante manifestação de interesse (voluntários) das comissões, podendo participar os representantes da sociedade civil e os de governo, em iguais condições, pelo fato de também respeitar a mesma paridade que tem o conselho, comentando o seguinte:

A composição da comissão organizadora, ela é formada... ela é paritária, por meio da sociedade civil e do Governo. Então, conselheiros governamentais se manifestam em interesse em participar da composição, em compor a comissão organizadora e a sociedade civil também. Então a comissão é formada por membros do Conanda. Isso está assegurado pelo regimento interno do conselho e tudo (ENTREVISTADO A, 2014).

É ressaltado, inclusive, a importância dos membros da sociedade civil nesse processo. O entrevistado D, representante da Pastoral do Menor, relatou que:

A sociedade civil na comissão organizadora tem uma tarefa muito importante, porque a sociedade civil é exatamente aquele olhar que a sociedade põe no conselho e na comissão organizadora para garantir o processo democrático, para garantir que as conferências sejam um espaço onde não haja governo mandando e não haja governo se isentando. Então, a sociedade civil ela é extremamente importante nesse processo (ENTREVISTADO D, 2014).

Sobre a escolha da comissão organizadora, o entrevistado E, representante da Contag, afirmou ainda que:

Na verdade a escolha da comissão vai muito do interesse da entidade representada em participar. Não há um critério pré-definido, um parâmetro prévio que vai definir quais são as entidades que participarão do processo da conferência. Todas as entidades podem se candidatar para participar da comissão organizadora. É óbvio que aquelas entidades que já têm um histórico de participação em outras comissões se apresentam, até porque querem aperfeiçoar o trabalho da anterior, contudo é importante que tenham outras entidades, até para que você tenha também essa expertise (ENTREVISTADO E, 2014).

Além disso, todos os textos e documentos produzidos pela comissão organizadora são levados para aprovação em plenário do conselho. Há diversas atas onde se pode constatar esta prática, sobretudo nos períodos que antecedem o evento. Isto também foi confirmado por meio dessa entrevista, conforme segue:

A criação da comissão é mais para otimizar o trabalho, a minuta do regimento interno, minuta de chamada de resolução, do tema, dos critérios de participação na conferência, mas não é deliberativa, quem delibera tudo é a plenária do conselho, item a item, tem que passar pela aprovação de todos (ENTREVISTADO E, 2014).

Dessa forma, infere-se que todos os conselheiros podem participar da comissão organizadora, apesar de terem somente duas vagas em cada comissão temática e da presença obrigatória dos presidente e vice-presidente do Conselho. Além disso, foram inseridos representantes adolescentes dos estados brasileiros, ampliando a participação na comissão que organiza as conferências.

Em relação à elaboração do documento/texto-base, as respostas foram no sentido de que é o Conanda o principal elemento que atua nesse documento. É um processo no qual se inicia com a definição do assunto a ser tratado nos eventos, a posterior elaboração do texto pelos conselheiros, membros da comissão organizadora, que circula entre os outros membros, angariando sugestões e críticas ao texto, além disso, foi informado que há o trabalho de consultorias, que são contratadas para auxiliar na sistematização do documento, e que depois é submetido à plenária do conselho para aprovação.

Quando se refere especificamente à 7ª Conferência, foi informado de que a escolha dos temas é política, e que cada tema deve ser delimitado, em virtude da amplitude dos assuntos e do risco de não se deliberar nada ao final da conferência. Neste evento não se discutiu a política setorial, conforme referenciado pelo IPEA (IPEA, 2013b). Contudo, esta situação não se repetiu para as demais conferências (8ª e 9ª), tendo em vista que foram amplas e discutiram os eixos da política para criança e o adolescente.

Nesse sentido, os relatos transcorreram da seguinte forma:

[o documento base] é o pontapé inicial de todas as etapas (eles são o alinhamento da discussão). Os municípios e os estados devem seguir as orientações que estão nesse documento. Mesmo que o município não concorde com todos os assuntos que estão ali dispostos, mas ele tem algo a mostrar e discutir com os seus conselheiros, tendo em vista que o complexo de direitos das crianças e adolescentes vão se concretizar no município (ENTREVISTADO B, 2014).

A comissão organizadora pensa no tema, leva para plenária onde é aprovada o tema principal da conferência, por exemplo, agora em 2014, já em vistas da conferência nacional de 2015 já se aprovou o tema principal. Depois a comissão organizadora pensa numa estratégia para produção dos textos-base, tem a presença de assessores

[consultores], por exemplo a política nacional tem 5 eixos (promoção, defesa, participação, controle e gestão) ela mesma escreve e ao mesmo tempo tem assessores [consultores] para contribuir na produção do texto e depois é apresentada e aprovado em plenário (ENTREVISTADO D, 2014).

Teve uma diferença da de 2007 para a de 2012. Até 2007 eram discutidos temas e não a política nacional para criança e adolescente, pois ela é muito maior que isso. A partir de 2009 nós começamos a discutir a política e o plano decenal... Os princípios e os eixos são universais (5 eixos), servem para toda a política de criança e adolescente. Em 2012 repetimos a de 2009! E conseguimos extrair o que será feito para mobilizar e implementar a implementação da política e do plano decenal (ENTREVISTADO C, 2014)

O documento-base não é alterado depois da decisão em plenária, e ele serve como referência para todas as etapas (municipal, estadual e nacional). Segundo relatos do entrevistado C (2014): “o que é deliberado no texto-base não tem mudança”. Isso significa que, uma vez aprovado pelo Conanda, este documento percorre todas as etapas sem alterações. É importante frisar que Faria, Silva e Lins (2012) já apontaram que essas etapas constituem um sistema integrado de participação e deliberação, e a metodologia obedece um roteiro temático que foi elaborado para permitir que os resultados fossem aproveitados em todas as fases.

Situação peculiar à 8ª Conferência deve ser ressaltada. O documento base dessa conferência foi bastante rico em conteúdo, uma vez que o objetivo da conferência era deliberar sobre a política nacional e sobre o plano decenal dos direitos da criança e do adolescente. Havia um suplemento ao documento-base que trazia uma explicação sobre cada eixo a ser discutido nas etapas locais (estados e municípios).

No documento-base da referida conferência se orientava que cada etapa local fizesse até cinco diretrizes para cada eixo sugerido. A comissão organizadora se encarregou de sistematizar as propostas que foram enviadas pelos estados (na etapa estadual e os estados faziam com as etapas municipais), rearrumando-as ou aglutinando-as, caso a caso, nos respectivos eixos, quando, por exemplo, estavam no eixo errado ou eram repetidas.

Enquanto acontecia as etapas locais, a comissão organizadora estava sendo apoiada por um grupo interministerial que se encarregou de mapear as diretrizes que o governo federal já vinha desenvolvendo sobre o tema. Assim, o documento-base para a 8ª Conferência Nacional recebeu uma série de contribuições das deliberações finais das etapas estaduais e de sugestões de diretrizes que foram produzidas pelo grupo interministerial, que se transformou em um documento intitulado “Teses sobre Diretrizes da Política Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente”, que continha 67 diretrizes espalhadas em cada eixo da conferência.

Este acontecimento com a 8ª Conferência virou um marco nas deliberações finais desse evento. O próprio gestor da política em nível federal, pertencente a Secretaria Nacional da Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNPDCA/PR) comentou que a construção da política, ainda em andamento:

[...] está sendo gestada desde a penúltima conferência [é a 8ª, ocorrida em 2009]. Esta conferência foi um marco, por ter tido um resultado mais propositivo com maior impacto que as anteriores. É uma construção coletiva, tendo em vista que o público alvo da política representa 1/3 da população que não vota. Precisa dessa forma uma intermediação dos seus direitos pelos adultos em uma agenda intersetorial (ENTREVISTADO F, 2014).

Portanto, o processo de elaboração e discussão do documento-base das conferências passa por indicações sugeridas nas etapas locais e por uma sistematização de seus resultados, para se dar início a etapa nacional. Na etapa nacional, por conseguinte, os participantes são divididos em comissões, chamados de minigrupos, em que cada eixo é discutido. Caso não se tenha nenhum destaque para aquelas proposições, ou seja, não há dúvidas nem complementos a serem feitos sobre a proposição, a sugestão de diretriz é automaticamente aceita pelo minigrupo. As propostas, então, são levadas para o plenário principal, onde são votadas as sugestões. O quadro 10 traz a quantidade de proposições votadas nas últimas três Conferências Nacionais:

Conferências Nacionais	Deliberações Finais
7ª Conferência	15
Tema 1 - Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária	5
Tema 2 - Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase)	4
Tema 3 – Orçamento	6
8ª Conferência	67
Eixo 1 - Promoção e Universalização de Direitos em um Contexto de Desigualdades	17
Eixo 2 - Promoção e Defesa no Enfrentamento das Violações de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes	11
Eixo 3 - Fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos	12
Eixo 4 - Participação de Crianças e Adolescentes em Espaços de Construção da Cidadania	14
Eixo 5 - Gestão da Política	13
9ª Conferência	89
Eixo 1 - Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes	19
Eixo 2 - Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes	20
Eixo 3 - Protagonismo e Participação de Crianças e Adolescentes	10
Eixo 4 - Controle Social da Efetivação dos Direitos	18
Eixo 5 - Gestão da Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes	22

Quadro 10. Quantidade de deliberações finais por tema/eixo das últimas três Conferências Nacionais.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir das deliberações finais das 7ª, 8ª, e 9ª Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente.

O total das deliberações finais (são 171) será a variável independente do objeto de trabalho, conforme metodologia de pesquisa apresentada no Capítulo 4. Cumpre ressaltar que,

nas discussões da etapa nacional, os entrevistados relataram que o Conanda é mais um participante em cada mini-grupo. Os conselheiros se misturam ao grupo e as votações acontecem de forma igualitária com todos os participantes. Contudo, na plenária principal e final do evento, o Conanda tem assento à mesa, para organizar e decidir, por meio de votação dos delegados presentes, sobre as deliberações finais. Quando perguntado aos entrevistados A, B, C e D sobre o grau de influência que exerce o Conanda nas deliberações finais, foram obtidas as seguinte informações:

Foi **médio**, por que levando em consideração que o Conanda chama a conferência, estabelece o tema, cria a metodologia, faz o texto base e ainda qualifica o produto, naturalmente que o Conanda é muito presente. Todavia, no âmbito da própria conferência, nas discussões, a atuação da conferência é igual a dos outros. No processo é muito grande, mas nas sequências dos produtos é igual aos outros (ENTREVISTADO D, 2014, grifo do autor).

É **alto**... mas complexo, veja que o Conanda não delibera a conferência, é a conferência que delibera, as propostas, as proposições... é a conferência, mas pode também ter coisas que o Conanda gostaria que fosse aprovado e não ali naquele momento, mas o que posso dizer é que o Conanda faz um esforço concentrado de mobilização, de articulação, para ela colocar lá os seus interesses (ENTREVISTADO A, 2014, grifo do autor).

É **alta**. Alguns pontos polêmicos, como a afirmação da idade penal, por exemplo, está sempre no debate. A influência do Conanda na propaganda infantil. A primeira pergunta é: eles têm esse poder? O Conanda precisa manter os temas referencias dos direitos da criança e adolescentes, ele é o responsável de colocar isso em pauta (ENTREVISTADO B, 2014, grifo do autor).

Eu considero **baixa/média** a influência do Conanda nos resultados da política. Qual é o ente subnacional que fez já fez seu plano decenal para a política da criança e adolescente no nível local? São poucos! Mas, não é sempre assim, o Sinase, por exemplo, se avançou, foi devido a insistência da discussão nas conferências também... por outro lado, quando se observa o resultado da conferência em si, ou seja, das suas deliberações, o Conanda tem uma **alta influência**, por compor a mesa da plenária final, para decidir, em conjunto com outros delegados da conferência, e em função das votações, aquilo que vai ser aprovado (ENTREVISTADO C, 2014, grifo do autor).

Nesse sentido, pode-se inferir que o processo de discussão na conferência nacional é preponderante para o Conanda, que atua em todas as etapas, com ênfase na etapa nacional. As respostas indicaram que a influência é considerada de média para alta na deliberação final, situação que demonstra o interesse do Conselho, mas que também mostra a cooperação de outros participantes na construção do resultado final. É bom lembrar que a 8ª Conferência teve esse processo muito bem demonstrado, não só pelos documentos analisados, mas, principalmente pela confirmação dos entrevistados.

Dados de pesquisa do IPEA (BRASIL, 2012c), sobre os conselheiros do Conanda e a influência deles em assuntos relacionados a: política(s) com o ministério vinculado ou com

outros, iniciativas da sociedade civil; ou sobre a agenda do Congresso Nacional, apresentaram os seguintes resultados:

- (i) Política do órgão ao qual está vinculado o Conselho: 83% dos conselheiros, eles têm muita ou significativa influência na atuação junto ao órgão vinculado, nesse caso, a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República;
- (ii) Iniciativas da sociedade civil: 71% dos conselheiros, eles têm muita ou significativa influência nas iniciativas da sociedade civil, neste caso em conselhos de políticas e tutelares de entes subnacionais;
- (iii) Políticas públicas de outros ministérios: 42% dos conselheiros, eles têm muita ou significativa influência nas políticas setoriais de outros ministérios, observa-se nesse ponto a intersectorialidade característico da política nacional de atendimento aos direitos de crianças e adolescentes; e
- (iv) Agenda do Congresso Nacional: 29% dos conselheiros, eles têm muita ou significativa influência na agenda do Congresso Nacional, ou seja, sob a aprovação de leis.

Esses dados demonstram que os membros do Conanda têm a percepção de que a sua influência é alta para o órgão vinculado e para as iniciativas da sociedade civil. Contudo, ainda se dividem quando o assunto são as políticas de outros ministérios (intersectorialidade) e da agenda do Congresso (aprovação de leis).

Questão que suscita dúvidas é o grau de isenção que os conselheiros tem em relação ao governo, ou seja, será que eles são representantes legítimos da sociedade, ou foram cooptados pelo poder estatal? Estudos já apontaram que em outros processos de participação social, como do orçamento participativo, há uma linha muito tênue entre os dois atores e que, governo e partidos políticos estão compondo estes conselhos (ROMÃO, 2010), prejudicando a essência da democracia participativa, cuja vertente é encurtar as distâncias entre a sociedade e os centros de poder (PATEMAN, 1992). Contudo, encurtar, em nosso entendimento, não requer que seja a mesma pessoa.

No período entre 2007 e 2014 foram 107 conselheiros da sociedade civil que participaram com titulares ou suplentes do Conanda. Ao cruzar nomes e CPFs desses conselheiros, com os dados do Portal de Transparência do Governo Federal (Poder

Executivo), seis têm vínculo com a administração pública federal, ou seja, apenas 5,6%, conforme tabela 4:

Atualmente na APF		Sem Vínculo com APF (A)	Total Geral (B)	Relação Percentual (A/B) – 1
Concurso Público	Cargo em Comissão			
4	2	101	107	5,6%

Tabela 4. Conselheiros da Sociedade Civil do Conanda (2007-2014).

APF: Administração Pública Federal

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir das informações da Secretaria-Executiva do Conanda e Portal Transparência do Governo Federal.

Ainda considerando que a vinculação com o serviço público de quatro dos seis tiveram seu ingresso na APF por meio de concurso público, tem-se apenas dois conselheiros que atualmente estão desenvolvendo atividades no Governo Federal com cargo comissionado. Destes dois, um é diretor de uma universidade federal e o outro é coordenador de nível intermediário (cargo de direção e assessoramento três - DAS 101.3) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Nessa lógica, somente um ex-conselheiro da sociedade civil do Conanda desempenha, atualmente, atividades dentro do governo em um órgão que lida com a política de crianças e adolescentes.

Por outro lado, ao relacionar os conselheiros titulares governamentais, na mesma base de dados dos servidores públicos federais do Poder Executivo, contata-se o seguinte:

Apenas Cargo Comissionado	Apenas Concurso Público	Concurso Público e tem Cargo Comissionado	Sem Vínculo com APF	Total Geral
12	11	21	17	61

Tabela 5. Conselheiros Titulares Governamentais do Conanda (2007-2014).

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir das informações da Secretaria-Executiva do Conanda e Portal Transparência do Governo Federal.

Dos 61 titulares governamentais no período de oito anos, 17 não pertencem mais à APF. A maioria são servidores públicos de carreira (53% do total), e, destes, 21 acumulam cargo comissionado. Contudo, há 12 conselheiros titulares governamentais (20% do total) que possuem apenas cargos comissionados, e, destes, três são requisitados de outros estados ou de empresa pública.

Dessa forma, embora o período pesquisado tenha sido pequeno⁴⁸ e de que não se leva em consideração o fluxo de entradas e saídas dos servidores nesse período, constata-se que a

⁴⁸ Foram computados os conselheiros titulares e suplentes da sociedade civil e titulares governamentais dos últimos 8 anos (2007-2014), sendo que o Conanda já tem 22 anos de existência.

ocorrência é muito baixa para conselheiros da sociedade civil (5,6% do total), mas que há cerca de nove conselheiros titulares governamentais (15% do total) que só possuem cargos comissionados dentro do Poder Executivo Federal e que não foram requisitados de outros estados ou empresa pública. Não se pode afirmar, no entanto, que há isenção total desses conselheiros governamentais, tendo em vista que são cargos de livre provimento. Ao passo que também não se pode afirmar que são oriundos das próprias entidades que atualmente representam⁴⁹ a sociedade civil no Conanda, e por isso, podem tornar a isenção requerida ao conselho prejudicada.

Devido à pesquisa do IPEA, dos resultados das entrevistas, e da isenção parcial dos conselheiros, pois se deve considerar as ressalvas para aos titulares governamentais mencionado no parágrafo anterior, percebe-se que o Conanda tem todos os interesses de que a pauta defendida pelos conselheiros nas conferências tenha maior aceitação, sobretudo porque podem se tornar políticas públicas destinadas à criança e ao adolescente, que não estão sob o comando do órgão vinculado, e influenciar, inclusive, a agenda do Congresso Nacional, para aprovar leis que estão sob a égide daquela instituição. Cita-se o caso do Sistema Socioeducativo (Sinase), que estava em todas as pautas das últimas três conferências e apenas em 2012 conseguiu-se aprovar a normatização legal do sistema.

5.2 Influência da participação social, política nacional e os instrumentos orçamentários

No segundo bloco, os entrevistados ajudaram a entender o acompanhamento da política destinada à criança e ao adolescente, assim como da ocorrência da participação social nos instrumentos orçamentários. Além disso, teve como objetivo apresentar o *status quo* da participação social e as tendências desse movimento no plano da gestão pública brasileira.

Dessa forma, segundo relato do entrevistado F, que é o representante da SNPDC/SDH/PR, a política para crianças e adolescentes está em um:

[...] momento de construção. A política está sendo gestada desde a penúltima conferência (2009) [...] é uma construção coletiva, tendo em vista que o público alvo da política representa 1/3 da população que não vota. Precisa dessa forma uma intermediação dos seus direitos pelos adultos em uma agenda interssetorial (ENTREVISTADO F, 2014).

Além disso, o entrevistado H confirma que a atuação do Conanda nesse processo é fundamental, tendo em vista as suas atribuições e o caráter multisetorial da política pública, e completa que:

⁴⁹ Com exceção de dois conselheiros, em que foi identificado suas participações no Conanda como sociedade civil fora do período pesquisado.

O Conanda está em processo de finalização dessa política, são onze ministérios (oito ministérios e mais três secretarias) com representação da sociedade civil. Já se foi construído um mapa, uma plataforma, que ainda não foi totalmente formatada. Na prática todos esses ministérios participam, retirando ou incluindo suas ações para cooperar com a política. Importante mencionar que não há interrupção e nem um vazio da política. Precisa-se sim de uma formatação mais orgânica dessa política, com quase 20 anos depois⁵⁰ (ENTREVISTADO F, 2014).

Em seguida, o gestor da política no âmbito governamental aludiu que os eixos do plano decenal são a indicação legítima da política pública, e considera que tem eixos que são mais de caráter finalísticos, enquanto outro são de meios. Estes eixos foram apresentados no Capítulo 3 e eles serão a referência para se tratar os resultados das conferências e a programação orçamentária correlata, nesse caso o PPA 2012-2015, sobretudo na análise da 8ª e a 9ª que foram estruturadas dessa maneira. Contudo, o entrevistado F alerta que nem tudo que a Secretaria e o Conanda desenvolvem está espelhado no PPA. Trabalhos de articulação com outros ministérios, o acompanhamento da política transversal, mediante a assinatura da Carta de Constituição de Estratégias em Defesa da Proteção Integral de Crianças e Adolescentes⁵¹, são exemplos de atividades que não constam como objetivo, meta, ou ação orçamentária correspondente.

Outra situação relevante são os planos⁵² já elaborados para algumas questões da política de criança e adolescente. O gestor da política informou que estes planos são atualizados sempre levando em consideração as discussões das conferências, assim, os assuntos que são esmiuçados nos planos tiveram origem nos debates da conferência, seja para a elaboração de novos, seja para revisar os já existentes.

O entrevistado F complementa que os planos:

⁵⁰ O entrevistado F está se referindo ao período entre a edição do ECA em 1990 e a realização da 8ª Conferência em 2009.

⁵¹ Trata-se de um compromisso firmado em outubro de 2012 entre os Poderes Judiciário e Executivo com os presidentes dos Conselhos Nacional de Justiça, do Ministério Público, dos Defensores Públicos Gerais e os Ministros da Justiça, da Educação, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Trabalho e Emprego, e da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR). A Carta tem o objetivo de articular esforços em âmbito nacional para a adoção de medidas concretas voltadas a dar efetividade aos direitos fundamentais da criança e do adolescente com absoluta prioridade. São diversas ações a serem executadas, de forma conjunta, articulada, contínua e permanente, com reuniões periódicas de acompanhamento, por meio da constituição de um comitê interinstitucional, coordenado pela SDH/PR.

⁵² Atualmente são sete planos: Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes (2011-2020), de 2011; Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil, de 2000; Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, de 2006; o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, de 2006 (virou lei federal em 2012); Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, de 2008; Plano Nacional pela Primeira Infância, de 2010; e o Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente, revisado em 2010.

[...] foram baseados nas conferências sim. Alguns são mais antigos, mas já se atualizaram com as diretrizes e aos paradigmas das conferências nacionais. Aqui cabe um comentário: há uma certa inversão nesse processo. Primeiro se discute os planos e depois a política?! Isso não é correto, pois a política deve dar o norte para os planos. Contudo, o que a realidade mostra são questões urgentes, e a expressão dessa realidade em plano traz mais simplicidade à intervenção, sendo mais operacional do que a política. De fato a política ainda precisa de uma formatação, como dito antes, por outro lado tem-se já o Programa Nacional de Direitos Humanos que, por ser um “guarda-chuva”, também nos dá um norte, e que, de uma certa forma, imprime uma diretriz para os planos (ENTREVISTADO F, 2014).

É alertado pelo entrevistado F que mesmo sem a política construída a edição de planos teve como objetivo incidir sobre um determinado assunto, que se mostrava mais emergencial. Contudo, está assegurado, segundo o mesmo entrevistado, que boa parte da política se encontra também no Programa Nacional de Direitos Humanos, na sua terceira versão, que, de alguma forma, direciona a elaboração dos planos.

Nesse contexto, fixar a análise nos eixos das conferências e em suas respectivas deliberações abrange uma grande parte da política, onde são debatidos os problemas, na busca de possíveis causas e possíveis escolhas sobre os assuntos que afetam o público em tela, caracterizando o fluxo de problemas (OLLAIK; ET AL, 2011), podendo ainda se tornar uma verdadeira fonte de informações para construção de política públicas que vão ao encontro dos anseios da sociedade civil.

Um dos relatos importantes sobre este fato é do entrevistado G, representante da SE/MP, que declara ter tido influência dos espaços de participação social institucionalizados quando da construção do PPA 2012-2015, em que o novo modelo tinha uma preocupação em demonstrar a transversalidade de políticas sociais que perpassavam diversas atividades e projetos dos ministérios. Foram naqueles fóruns, seja auxiliando na realização da própria conferência, seja participando das reuniões dos conselhos de políticas, que o entrevistado G informou que foi possível agregar informações úteis à elaboração do novo Plano Plurianual. A exposição seguiu da seguinte forma:

[...] a primeira o meu próprio trabalho que era acompanhar essas áreas, então eu precisava estar por dentro disso, mas pra mim a participação em conselho abriu a minha cabeça, porque como a área é transversal você acaba vendo de tudo... a experiência no conselho faz você olhar para aquilo ali, é quase uma doutrina, abre o olho para outras realidades de preocupações, a participação em conselho da outro olhar. Tenho que pensar em acessibilidade para as pessoas com deficiência, as pessoas têm que ser atendidas, em todas as suas condições respeitadas. Dessa forma, qualquer coisa que você vai fazer no trabalho tem que ter outros olhos... para a transversalidade, **entrou muita coisa lá nos conselhos e conferências**. A ideia era trabalhar para aparecer a transversalidade mesmo no PPA (ENTREVISTADO G, 2014, grifo do autor).

Ainda nessa linha, também comentou os planos específicos:

Quando a gente foi construir o PPA e aí nessa ideia de convencer os órgãos em colocar o que estava fazendo, a gente foi procurar também os instrumentos, **os planos que foram construídos a partir das conferências** então a gente olhou pra criança e adolescente, **olhou também para os direitos humanos, que tem coisa pra criança e adolescente** também. A própria secretaria de direitos humanos levantou coisas desses planos que eram importantes para eles e a gente junto foi aos ministérios para tentar fazer que eles colocarem essas metas ou iniciativas ou o que fosse no PPA, para deixar explícito. Então teve esse trabalho de olhar para o que eles estavam fazendo... **obviamente que você não vai ter tudo**, mas teve esse trabalho de olhar (ENTREVISTADO G, 2014, grifo do autor).

Dessa forma, o fluxo das políticas públicas do modelo de Kingdom (2007) parece ter sido contemplado por esta declaração. Este fluxo é definido como a escolha da solução proposta, que é construído com base na persuasão e na difusão de ideias, portanto, o trabalho de convencimento dos órgãos setoriais e a busca de informações naquelas arenas sociais (SOUZA, 2006) contribuiu para a formatação do PPA 2012-2015.

O discurso anterior confirma o que o entrevistado F Já tinha informado sobre o “norte” que o Programa Nacional de Direitos Humanos oferece aos planos. Nesse caso, o entrevistado G recorreu também àquela fonte para elaborar o novo PPA 2012-2015. Além disso, confirma também quando se observa que nem tudo o que se faz pode estar no PPA.

Nesse momento, vale ressaltar a intenção do governo em querer demonstrar a política pública sob o aspecto da transversalidade no novo PPA. O relato do entrevistado G reforça isso ao identificar o esforço direto do titular da Secretaria responsável pela elaboração dessa lei no âmbito do governo, nesse sentido:

A secretaria [SPI/MP] brigou muito na época, a secretária Lúcia. Ela ligava pessoalmente para os Ministérios, para a Secretaria Executiva dos Ministérios, cobrando as metas específicas para agenda transversal e ela conseguiu que muita coisa entrasse e aparecesse explícito. Então teve esse esforço dentro do Ministério do Planejamento e aí com as Secretarias transversais, com a gente ajudando, teve todo esse trabalho e explicitar no PPA o máximo que a gente conseguir (ENTREVISTADO G, 2014).

Depreende-se, portanto, que o fluxo político indicado na teoria de Kingdom (2007) pode ter sido alcançado neste momento, sobretudo devido à convergência entre os problemas discutidos no âmbito das conferências e do conselho, e a indicação da política pública a ser perseguida no instrumento orçamentário PPA. Este movimento é caracterizado pela abertura da janela política, em que a gestora responsável em elaborar o Plano plurianual percorre os ministérios para conseguir explicitar metas governamentais que contribuem para a política nacional de atendimento aos direitos de crianças e adolescentes. Ademais, deve-se levar em consideração o momento para se implementar uma modificação normativa (AVRITZER, 2012) era mais propício, tendo em vista o período de elaboração do Plano.

Cabe ressaltar uma situação entre os dois entrevistados governamentais deste segundo bloco. O entrevistado G estava como conselheiro do Conanda de 2009 a 2011, portanto participou dos preparativos da 8ª Conferência ocorrida em 2009 e da elaboração do PPA, que foi em 2011. Já o entrevistado H, representante da SPI/MP, que substituiu o entrevistado G, participou apenas da 9ª Conferência, que ocorreu em 2012. Acontece que, quando perguntado ao entrevistado H se ele utilizou dos resultados da conferência para a elaboração do PPA 2012-2015 (mais precisamente em suas revisões, uma vez que o plano plurianual já tinha sido elaborado) ou da Lei Orçamentária, obteve-se o seguinte relato:

De fato, como tem uma grande diferença do que elas aprovam [as conferências] e a natureza do PPA e do Orçamento, muitas das propostas estão contempladas. Dessa forma, a conferência ratifica as políticas que já estão, de alguma forma, nos documentos orçamentários, ajudando mas não de forma completa. No meu ponto de vista, falta originalidade nas propostas. Eu participei apenas na 9ª conferência e muitas das deliberações estão contempladas no orçamento (ENTREVISTADO H, 2014).

Depreende-se desse depoimento que o momento em que este conselheiro se insere nos debates do Conanda e da conferência é outro, pois sua participação no conselho é a partir de 2012. A discussão da política e sua formatação se deram muito forte na 8ª Conferência, como já relatado pelos entrevistados e documentos analisados. Nesse sentido, é de se esperar que aquelas fontes de informações (a conferência, em especial), não apresente tantas novidades para o PPA ou para orçamento. Além disso, o entrevistado H alegou que são visões diferentes, e que há uma dissonância entre estes instrumentos (deliberação da conferência e a programação do PPA e do orçamento), na visão dele, com relação aos resultados das conferências:

[...] as deliberações da conferência têm a natureza de sociedade civil, mais que de governo, no que pese, o conselho e a participação da conferência serem paritários. Há um problema: visão externa ao Estado (de fora para dentro). Isso, por si só, já cria um conflito de visões, elas vêm no sentido de cobrar resultados de ação pública e muitas vezes tais resultados são influenciados somente quando você implementa a política pública (ENTREVISTADO H, 2014).

Com relação da sua atuação dentro do Conanda:

Já como conselheiro, o que vejo é um tratamento privilegiado que o Conanda tem para com os assuntos orçamentários, sobretudo porque estamos naquele fórum e sempre somos acionados para explicar tecnicamente os instrumentos orçamentários. Mas veja, a visão dos conselheiros do Conanda é de uma política extremamente transversal e o Estado não é organizado desta forma (ENTREVISTADO H, 2014).

Nesse sentido, a relação com a programação orçamentária torna-se de difícil comparação, mas o PPA 2012-2015 resolveu tratar da transversalidade. Assim, o entrevistado H argumenta que:

O governo indicou as metas do PPA como forma de o conselho participar do orçamento, e, portanto, efetivar o controle social sobre estes instrumentos. Contudo, não se pode ainda fechar um número para criança e adolescente, como é o desejo dos conselheiros da sociedade civil. Este problema, aliás, sempre existiu, mesmo antes das metas do PPA serem apresentadas como forma de monitoramento social (ENTREVISTADO H, 2014).

Corroborando com a forma de perceber esta análise, o entrevistado I, representante da SOF/MP, informa que havia um descompasso entre a discussão da política e o orçamento público, nas suas palavras:

Eu participei de poucas reuniões, por ser suplente, mas a minha impressão é que estávamos falando de coisas totalmente diferentes, a linguagem não era a mesma, só se falava de política e na hora que ia trazer para o orçamento, havia uma grande dificuldade e um desconhecimento sobre o assunto (ENTREVISTADO I, 2014).

E esta situação também foi observada pelo próprio gestor da política. O entrevistado F informa que “[...] até agora são dois mundos distintos. A construção da política e a relação orçamentária. São dois territórios que não se conversam, são distintos” (ENTREVISTADO, F, 2014). Ao se constatar isso, compreende-se que a intenção do novo PPA foi de se aproximar da política pública e, com isso, ser uma ferramenta útil ao controle social sobre o governo.

Importante mencionar que há um desconhecimento sobre a temática orçamento público inerente aos participantes das conferências. Dessa forma, discutir elementos de alocação orçamentária nesses fóruns mostra-se uma tarefa difícil, além disso, a estrutura programática atual das Leis Orçamentárias carece de incentivos para demonstrar ou até mesmo discutir a transversalidade da política. O entrevistado I comentou a situação da seguinte maneira:

[...] havia uma grande dificuldade e um desconhecimento sobre o assunto [orçamento público]. Por exemplo, nas conferências eu participei de um grupo temático, que tinha como objetivo o orçamento, inclusive com a presidente do Conanda, que também estava no grupo como participante, as pessoas que estavam envolvidas ali em movimentos sociais (que não só a do Conanda), reivindicavam orçamento sem conhecimento de causa. É impressionante o despreparo das pessoas para participar desse evento. As pessoas, para participar de um grupo desse, é claro que é democrático, é aberto, mas, principalmente em nosso país, em que não formação cívica para estes assuntos, o orçamento ninguém conhece, deveriam ter um preparo anterior, não desmerecendo a participação deles não, eles sabem da política, mas as demandas eram um pouco fora da realidade (ENTREVISTADO I, 2014).

Ademais, quando se tratava de discutir esse assunto internamente na Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, não havia espaço dedicado ao tema. Por conta disso, o debate sobre a transversalidade não era escopo para a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária, segundo o entrevistado I:

[...] em termos práticos, mesmo aqui na instituição, você não encontra espaço para essa abordagem. Eu estava no Conanda não por opção e sim porque trabalhava com as secretarias da Presidência da República que tratavam desse tema, em particular a Secretaria dos Direitos Humanos, algumas programações relacionadas ao tema, mas sabemos que tem outras áreas que também trabalham com isso (educação, saúde, desenvolvimento social, por exemplo). Na época eu fiquei sensibilizado com as discussões, mas eu senti que sozinho, mesmo sendo representante do Conanda, não influenciaria muito na alocação de recursos, sem ter uma oportunidade de inserir uma discussão que veio do conselho até mesmo da conferência. Para resumir, com a estrutura de orçamento que tínhamos e a forma de se fazer o orçamento, não se tinha espaço para essa discussão, de dotação maiores, criação de ações, entre outras demandas (ENTREVISTADO I, 2014).

Com relação sobre se é possível identificar uma agenda transversal no Orçamento Federal, obteve-se o seguinte relato:

É muito complicado! Nós já tivemos situações de serem solicitadas informações sobre temas como criança, idosos, pessoas com deficiências, e o seu rebatimento em todas as programações do orçamento federal relacionadas a esses temas. O que a gente percebe, fruto da experiência de quem já fez esse tipo de trabalho, que é muito difícil fazer o levantamento de informações de qualquer política que seja transversal (ENTREVISTADO I, 2014).

No entanto, tanto o entrevistado I como o H comentaram que há como resolver essa questão, pois seria possível utilizar mecanismos já existentes, na classificação orçamentária ou ainda de instrumentos gerenciais, os quais possibilitariam um recorte mais apropriado das políticas transversais que atualmente perpassam o planejamento governamental, conforme seus relatos:

São duas situações: a primeira é o nosso sistema de informações, nosso sistema de classificação, que envolve um levantamento de informações dessa natureza, na hora de se fazer essa classificação, talvez haja um despreparo das pessoas lá da ponta, a parte qualitativa [primeira parte de elaboração do orçamento] passa mais rápido do que deveria. O que tem hoje já dá para termos ideia. Vou te dar um exemplo, hoje **no cadastro das ações a um campo que indica a participação social naquela determinada ação orçamentária**, contudo não foi uma marcação que foi adotada por todos, sendo muito baixa a sua identificação. Parece que há um trabalho a ser feito com as pessoas, mais orientação do órgão central, que seja mais completa, com mais tempo. A gente tem a tecnologia, a gente tem as classificações, mas a gente tem que ter mais orientações do órgão central, que tem chegar de uma forma mais completa, com mais tempo, mais eficiente (ENTREVISTADO I, 2014, grifo do autor).

(...) temos o instrumento gerencial do **Plano Orçamentário**, que pode ajudar nessa identificação mais precisa do valor destinado para este público alvo. Já fizemos isso para identificar os recursos para o plano Brasil sem Miséria, talvez seja possível utilizar a mesma fórmula (ENTREVISTADO H, 2014, grifo do autor).

Ao trazer à baila os espaços de participação social que se têm hoje nos instrumentos orçamentários, de forma a minimizar esta ocorrência de dissonâncias e de “mundos distintos” observados pelos entrevistados anteriores, o entrevistado J, representante da SNAS/PR, comenta que, para a área estratégica do governo e responsável pela articulação social, a

escolha de se iniciar o debate com a sociedade civil por meio do planejamento primeiro, em vez de tratar com o orçamento diretamente, traz alguns benefícios:

Quando se enfatiza o planejamento, a sociedade é trazida para discutir algo que não está num horizonte tão próximo, mas que pode se concretizar em um espaço de quatro anos. Onde, o que fica importante, não é só o momento da elaboração, mas sobretudo, o seu acompanhamento e monitoramento, então é uma participação que tende ser mais longa, mais duradoura, mais contínua, e que não produz resultados imediatos no curto prazo. Por outro lado, quando se discute o orçamento, ou seja, a alocação de recursos, a lógica é outra, em geral, os problemas que tendem a ser apresentados são mais imediatos, que requerem uma solução mais imediata, mais concreta, não necessariamente tem uma vinculação com o planejamento de médio e longo prazo, e, em geral, justamente pelo fato de que o orçamento é discutido anualmente, é um processo que tende a se repetir todos os anos e com mais rapidez, e, portanto, centrando mais esforços no momento da elaboração, do que no momento do monitoramento e do acompanhamento dos resultados (ENTREVISTADO J, 2014).

Este entrevistado se referia ao histórico de participação social, oriundo das administrações locais, intitulados Orçamentos Participativos, que foram criados para aproximar a população do debate sobre a alocação de recursos no nível municipal, e a escolha do Governo Federal de tratar essa vertente da participação, primeiramente, no lado do planejamento governamental de médio prazo.

Como as conferências são fóruns que têm a pretensão de discutir a política pública de forma ampliada (SOUZA, 2011), sobretudo no caso das duas últimas quando se refere à criança e ao adolescente, faz sentido considerar esses eventos mais alinhados, num primeiro momento, ao planejamento governamental. Nessa toada, o entrevistado J declara a tendência, no seu ponto de vista, ao tratar estes “mundos distintos”:

[...] o ideal, e eu acredito ser uma grande tendência, seria trabalhar estes espaços participativos do planejamento e do orçamento integrados com outros espaços participativos que já existem hoje no governo, por exemplo, os conselhos e as conferências nacionais, audiências públicas, ouvidorias, entre outros. O Decreto 8.243, que trata da política de participação social, editado no mês passado [maio de 2014], é um exemplo claro disso no Poder Executivo, numa tentativa que estes espaços de participação social dialoguem e atuem em conjunto (ENTREVISTADO J, 2014).

Isto é uma vontade expressa também pelo entrevistado do E, representante da Contag, que avaliou os resultados da conferência e a incipiência no acompanhamento dos resultados. Este integrante da sociedade civil também enxerga que é preciso se aproximar dos instrumentos orçamentários para dar melhor efetividade as deliberações da conferência.

O modelo [das conferências nacionais] não se esgotou, mas precisa de novos ares. Os resultados não dialogam com o PPA ou com o Plano Decenal. Os conselheiros não têm condições de acompanhar por não ter “pernas”. Nós não podemos nos desvincular de nossas entidades fins. Na verdade é uma cultura, temos metodologias bem ricas, que garantem a participação, **mas os instrumentos pecam no**

monitoramento daquilo que foi aprovado nas conferências. Temos que nos apropriar do que é orçamento público, do que é PPA, entender os trâmites internos, para que haja um casamento com os instrumentos orçamentários e, a partir daí, seja acompanhado os resultados da conferência. Temos que fazer com que os encaminhamentos da conferência já saiam nas “caixinhas” do PPA (ENTREVISTADO E, 2014, grifo do autor).

Porém, faz mister ressaltar que nem todas as deliberações são passíveis de serem relacionadas ao PPA e à LOA, ou à qualquer outra iniciativa do governo. São espaços amplos de participação (FERRAREZI; OLIVEIRA, 2013) e, portanto, arenas sociais complexas (SOUZA, 2006), que imputam aos conselhos a responsabilidade pelo acompanhamento de suas deliberações. Tais conselhos têm dificuldades de acompanhar as indicações das conferências, conforme relatado por Nascimento (2012). Por outro lado, vincular ao PPA e, por sua vez, ao orçamento, não assegura que os asseios sociais sejam atendidos. Algumas deliberações são direcionadas a outros atores sociais, contudo, o entrevistado J declara a importância de que o governo dê uma espécie de orientação e retorno à sociedade, tendo em vista que o Estado também é um ator social e tem o dever de se posicionar perante a sociedade civil, e completa que as conferências são:

[...] um espaço muito complexo, e de discussões complexas, que às vezes redundam para direções muito amplas, variadas e diversificadas, saindo do planejamento inicial. Eu vejo isso como algo natural e benéfico ao processo de participação social. Muitas das análises que são feitas nas conferências nacionais, são análises que pecam pela concepção pré-definida de conferência e uma expectativa pré-definida em relação aos resultados da conferência. Em geral, quem analisa as conferências sob o ponto de vista da efetividade, já partem de uma premissa de que elas deveriam produzir um resultado X e seguir por um caminho Y e isso é muito diferente do que acontece na realidade. A conferência é um espaço político de debate, de encontro de uma sociedade, plural, pluralista, muito heterogênea, e uma sociedade também que não é consensual em suas demandas e propostas, e por isso, a disputa e o conflito é algo muito natural dentro de conferências, e com resultados imprevisíveis e variados que podem sair um pouco do escopo da conferência, isso também deve ser visto com muita naturalidade (ENTREVISTADO J, 2014).

E, afirma que o governo deve se posicionar sobre o que é deliberado das conferências:

[...] algumas propostas são a materialização do interesse público naquele tema. O que a sociedade como um todo pensa, discute e considera sobre aquele tema, e isso não é algo para ficar parado, nem para ficar como uma comunicação unilateral. É necessário que o governo leia, entenda, também se aproprie daquilo e responda para a sociedade como e em que medida ele se reconhece naquelas propostas. Isso significa que o governo tem que dizer o que concorda, o que não concorda, pois ele também é um ator social, também é titular de posições e de opiniões que precisam ser comparadas com as da sociedade (ENTREVISTADO J, 2014).

Diante de todos esses relatos, infere-se alguns pontos:

A política nacional para este público ainda está em construção, em que pese a sua evolução nos últimos cinco anos, pós realização da 8ª Conferência, que estabeleceu um ponto

de inflexão às deliberações de conferências nacionais realizadas em períodos anteriores, ao estabelecer eixos para a discussão da política como um todo, sendo a base para a montagem do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes. Além disso, destaca-se que os planos específicos foram elaborados para atender a determinada demanda mais emergencial e foram fundamentais para operacionalizar determinadas situações no combate aos direitos violados. Estes planos passaram por revisões que também foram discutidas nas conferências, onde se originou suas respectivas atualizações.

Os resultados das conferências foram utilizados pelo Poder Executivo na elaboração de projetos de leis federais, especificamente quando se refere ao Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Lei nº 12.594/2012 - Sinase) e, de um dos instrumentos orçamentários, o Plano Plurianual (Lei nº 12.593/2012 - PPA 2012-2015). Ademais, o momento em que se estava elaborando o PPA, no ano de 2011, foi fundamental para o aproveitamento das discussões, seja da 8ª Conferência, com a discussão da política nacional e de planos específicos, ocorrida em 2009, seja dos debates ocorridos em plenárias no interior do Conanda, os assuntos abordados nesses espaços auxiliaram na elaboração do PPA. Havia ainda uma orientação política para que o PPA retratasse a transversalidade. Ações estratégicas para que isso ocorresse foram verificadas, como o empenho direto do titular da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento à época nessa empreitada.

Embora os resultados das conferências tenham sido utilizados, o acompanhamento das deliberações ainda é um desafio para os conselheiros e para o governo. Sob o ponto de vista da efetividade das conferências, isto é um ponto de atenção, uma vez que esses eventos, pela sua natureza plural, podem se tornam inócuos com o passar do tempo, porque não conseguem demonstrar resultados efetivos. Há afirmações de que os conselheiros ficam impedidos de acompanhar devidos as suas atividades da entidade que representam e o governo não faz uma crítica sobre os resultados. O que está se configurando como tendência é a vinculação do planejamento com as deliberações, ou seja, como é que os anseios sociais estão sendo vistos na estrutura de planejamento de médio prazo do governo.

Há uma dissonância entre as discussões da política nas conferências e o planejamento governamental. É necessário compatibilizar, de alguma forma, a linguagem desses resultados com o planejamento do governo, para que seus resultados sejam acompanhados pelos órgãos setoriais responsáveis por cada política (educação, saúde, desenvolvimento social, trabalho e

emprego, entre outros). Contudo, também é de conhecimento desses atores sociais, que sempre haverá limitações nessa vinculação, tendo em vista a amplitude das discussões e o respectivo direcionamento das deliberações para outras áreas externas à atuação governamental.

A Lei Orçamentária Anual ainda está distante dessa discussão, seja por sua estrutura não dialogar com as políticas transversais, seja porque não se tem ainda um espaço de discussões interno à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento sobre o assunto, a despeito de iniciativas⁵³ que devem ser registradas como uma fase embrionária dessa convergência.

Pode ser que hajam mecanismos para se apurar as políticas transversais no orçamento público, segundo os entrevistados do Ministério do Planejamento, tratam-se do Plano Orçamentário, que já é utilizado para mapear os recursos do “Brasil Sem Miséria – BSM”, e da classificação das próprias ações orçamentárias, que possuem campo específico para indicar a participação social exercida pela sociedade na formulação desta programação orçamentária. Contudo, ainda faltam orientações do órgão central de planejamento e orçamento federal para a utilização desses mecanismos.

Vale ressaltar que, em audiência pública sobre o Orçamento Federal, promovida pelo Poder Executivo em 4 de junho de 2014, se convidou conselheiros da sociedade civil, do governo e outras pessoas que tinham interesse no assunto, para que pudessem sugerir sobre ações orçamentárias que deveriam ser priorizadas no orçamento de 2015⁵⁴, os conselheiros presentes relataram, entre outras reivindicações, que essa iniciativa deveria convergir com as decisões dos conselhos e deliberações das conferências, de alguma forma.

Finalmente, as discussões relatadas aqui reforçam que a pesquisa sobre a influência do Conanda nos instrumento orçamentários deve ser focada no PPA. Dessa forma, a próxima

⁵³ Tratam-se da participação social nos processos de elaboração das Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2014 e 2015. Os resultados do processo da participação da LDO 2015 podem ser apreciados em: <http://www.participa.br/monitoramento/pldo2015/relatorios/lista-de-propostas> (acessado em 20.06.2014). Iniciou-se também processo de participação na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2014 e 2015 (este ainda sem resultados coletados), ver em: <http://www.participa.br/monitoramento/ploa-2015/apresentacao-de-propostas> (acessado em 20.06.2014).

⁵⁴ Foi distribuído um formulário para que o conselheiro respondesse a seguinte questão: que ação orçamentária deveria ser fortalecida pelo governo federal em 2015? Para tanto, foi dado a oportunidade de conhecer um sistema de acesso público aos dados pormenorizados das ações orçamentárias que constarão da proposta para 2015. O resultado das indicações será compartilhado com os ministérios, como contribuição pública para o processo de alocação de recursos entre as ações orçamentárias.

educação. Nessa linha, a tabela 6 demonstra a quantidade de Metas do PPA 2012-2015 atreladas aos Objetivos e a respectiva extração para a montagem da Agenda Transversal Criança e Adolescente sugerida pelo Poder Executivo.

PPA 2012-2015				
Agenda Transversal Criança e Adolescente				
Exercício	Objetivos Selecionados na Agenda	Total de Metas dos Objetivos Selecionados na Agenda	Extração de Metas para composição da Agenda Criança e Adolescente	Percentual
2012	30	231	92	40%
2013	37	295	121	41%

Tabela 6. Quantidade de Metas dos Objetivos do PPA 2012-2015 selecionados para a Agenda Transversal Criança e Adolescente.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir do SIOP - Módulo PPA 2012-2015.

Houve um crescimento de cerca de 30% de metas selecionadas do primeiro ano (2012) de execução do PPA em relação ao segundo ano (2013). Na revisão da Agenda Transversal, foram escolhidas mais metas em outros Objetivos do plano relacionadas ao tema que já se encontravam no PPA em 2012. Manteve-se, entretanto, quase inalterado a sua relação com o total de metas de cada Objetivo selecionado para a Agenda. Como houve uma atualização dos dados, que na prática revisou e acrescentou Metas à Agenda, trabalhou-se com os dados de 2013, uma vez que a avaliação do PPA 2012-2015, ano base 2013, foi enviada ao Congresso Nacional no final de maio de 2014⁵⁵.

Ao relacionar as deliberações das últimas três Conferências Nacionais às Metas do PPA 2012-2015 em 2013, obteve-se o seguinte resultado:

⁵⁵ Trata-se da Mensagem Presidencial nº 135, de 29.05.2014, que encaminhou ao Congresso Nacional o Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual 2012-2015, ano base 2013 (publicada no Diário Oficial da União nº 102, em 30.05.2014).

PPA 2012-2015		Quantidade de Metas Associadas a Agenda Criança e Adolescente que constam das Deliberações Finais das últimas três Conferências Nacionais		
Exercício	Extração de Metas para composição da Agenda Criança e Adolescente	7ª Conferência	8ª Conferência	9ª Conferência
2013	121	12	75	90
	100%	10%	62%	74%

Tabela 7. Metas do PPA 2012-2015 associadas às deliberações das Conferências Nacionais.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir do SIOP - Módulo PPA 2012-2015 e Relatórios das Conferências Nacionais da Criança e do Adolescente.

Vale mencionar que a 7ª Conferência ocorreu em 2007 e objetivo do evento, apesar de relevante, foi tímido em relação as outras duas posteriores. Trabalhava-se nesses eventos, até então, temas específicos; importantes e prementes à época, mas envidando apenas um recorte sobre a política. Segundo o IPEA (IPEA, 2013b), esta 7ª Conferência está na relação com mais 10, entre 82 realizadas no período de 2003 a 2011, que não abordou temas intersetoriais. Ademais, o momento em que ela foi realizada (dezembro de 2007) o PPA 2008-2011 já tinha sido enviado ao Legislativo e, especificamente para este plano, foi decretado o fim das revisões anuais (PAULO, 2010). Embora desde a elaboração do PPA 2004-2007 o diálogo com a participação social tivesse sido aberto, por meio de encontros com os conselhos de políticas de âmbito nacional, a ausência de um processo de acompanhamento e monitoramento junto à sociedade civil de forma sistemática enfraqueceu o método, e a iniciativa ficou desacreditada no que tange a participação social (MATSUDA, *et al*, 2006 *apud* PAULO, 2010).

Por estas razões, a Metas do PPA 2012-2015 da Agenda Transversal Criança e Adolescente ficaram prejudicadas ao dialogar com as deliberações da 7ª Conferência, apesar do seu caráter deliberativo.

Já com relação as edições de 2009 (8ª Conferência) e 2012 (9ª Conferência) as Metas do PPA 2012-2015 estão mais próximas de serem relacionadas com as respectivas deliberações. Assim, até aqui, foi realizada apenas um relacionamento direto com as Metas, sem entrar no mérito da gradação se elas atendem ou não as deliberações das conferências. Faz sentido, dessa forma, aplicar os critérios que foram adotados para mensuração dos pontos que cada deliberação obteve ao relacioná-las às Metas do PPA 2012-2015, conforme quadro 9 apresentado no Capítulo da metodologia. A relação completa dessas metas está no Apêndice 4 desta pesquisa.

Para demonstrar como se deram os resultados da relação entre as deliberações das conferências e as metas do PPA, extraiu-se alguns exemplos, com as respectivas justificativas, para visualizar a forma de aplicação da pontuação em cada um dos casos, inicia-se, dessa forma, com a pontuação integral (1):

Evento	Deliberação da Conferência	Meta(s) do PPA 2012-2015	Justificativa
7ª Conferência	Realizar diagnóstico com levantamento e sistematização de dados acerca da realidade que envolve os adolescentes em conflito com a Lei que estão cumprindo medida socioeducativa de semiliberdade.	- Implantar o Sistema de Informações para a Infância e Adolescência (SIPIA) do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) nos programas de privação de liberdade nas 27 unidades da federação e nos programas em meio aberto nos municípios com mais de 100 mil habitantes.	A meta trata da implantação do SIPIA (Sinase).
8ª Conferência	Garantir a inclusão e fortalecer o acesso de crianças e adolescentes com deficiência, altas habilidades/superdotação e/ou transtorno mental, inclusive os transtornos globais do desenvolvimento, nas diversas políticas públicas, com garantia de atendimento especializado e prioritário, de acessibilidade e de profissionais habilitados, em constante formação continuada conforme legislação específica.	- Elevar a taxa de inclusão escolar das pessoas de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na rede regular de ensino, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020; - Aumentar o acompanhamento do acesso das famílias beneficiárias do PBF ao sistema educacional, considerando as especificidades dos povos indígenas e comunidades quilombolas; e - Aumentar o acompanhamento do acesso das crianças beneficiárias do PBF ao sistema de saúde infantil, considerando as especificidades dos povos indígenas e comunidades quilombolas.	As metas tratam de elevar a inclusão escolar de crianças e adolescentes, com necessidade especiais, aumentam o acompanhamento dos beneficiários do Bolsa Família na redes de educação e saúde.
9ª Conferência	Aprimorar e/ou criar canais de escuta humanizada e ouvidoria de fácil acesso para crianças e adolescentes, com equipe multidisciplinar especializada encaminhando os casos de violação de direitos aos órgãos e equipamentos competentes garantindo o sigilo das informações.	- Implantar a Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, conforme item 4 da Resolução nº 7/29 do Conselho de Direitos Humanos da ONU.	A meta se refere a implantação a ouvidoria dedicada a crianças e adolescentes.

Quadro 11. Exemplos de deliberações que foram associadas às Metas do PPA 2012-2015 (Pontuação 1).

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos resultados das 7ª, 8ª e 9ª Conferências e PPA 2012-2015 - Agenda Transversal.

Em seguida, com a pontuação parcial (0,5):

Evento	Deliberação da Conferência	Meta(s) do PPA 2012-2015	Justificativa
7ª Conferência	Implantar e ou implementar os programas de medidas sócioeducativas em meio aberto (LA e PSC) seguindo as diretrizes do ECA e do SINASE de forma municipalizada, com co-financiamento das três esferas de governo, com a garantia de espaço físico adequado, equipe técnica específica e interdisciplinar, formação permanente, assegurando o atendimento aos adolescentes e suas famílias, com a promoção de programas de escolarização, de inserção no mercado de trabalho, profissionalização, de atenção à saúde mental e dependência química, de modo articulado e a fortalecer a rede de serviço intersetorial.	<ul style="list-style-type: none"> - Aprovar marco legal para instituição do Sistema Nacional Socioeducativo (SINASE); e - Ampliar a 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. 	As metas tratam de aprovação do marco legal do SINASE. Quanto aos espaços físicos adequados, tem-se somente a ampliação do serviço.
8ª Conferência	Garantir a universalização e a efetivação dos direitos humanos fundamentais, com absoluta prioridade por meio de políticas públicas intersetoriais voltadas às crianças, aos adolescentes e aos seus familiares do meio urbano e rural, para a erradicação da pobreza e a superação das desigualdades sociais e regionais.	<ul style="list-style-type: none"> - Garantir que todas as famílias extremamente pobres já beneficiárias do Programa Bolsa Família tenham renda mínima de R\$ 70,00; - Incluir 800 mil famílias em extrema pobreza no Bolsa Família; e - Transferir renda para 13,8 milhões de famílias em condições de pobreza e de extrema pobreza, utilizando o Busca Ativa para localização e cadastramento de famílias que atender aos critérios de elegibilidade. 	As metas tratam da extrema pobreza e da busca ativa para encontrar as famílias nessa situação.
9ª Conferência	Propor legislação para implantar Programa de Atendimento Psicopedagógico e social com equipe interprofissional na rede de ensino público, articulado à rede de serviços sócio assistenciais.	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborar e difundir orientações técnicas para o atendimento de famílias e indivíduos em situação de violação de direitos, inclusive mulheres vítimas de violência, adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa (MSE), crianças e adolescentes em situação de violência (física, psicológica, abuso ou exploração sexual) e violações de direitos associadas ao uso de crack e outras drogas; e - Estabelecer protocolos e fluxos intersetoriais para o atendimento de famílias e indivíduos em situação de violação de direitos, inclusive mulheres vítimas de violência, adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa (MSE), crianças e adolescentes em situação de violência (física, psicológica, abuso ou exploração sexual) e violações de direitos associadas ao uso de crack e outras drogas. 	As metas se referem a protocolos e orientações técnicas. Não há previsão para elaborar legislação específica.

Quadro 12. Exemplos de deliberações que foram associadas de forma parcial às Metas do PPA 2012-2015 (Pontuação 0,5).

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos resultados das 7ª, 8ª e 9ª Conferências e PPA 2012-2015 - Agenda Transversal.

Por fim, segue exemplos de deliberações que não foram associadas às Metas do PPA 2012-2015, e, portanto não foram pontuadas (0):

Evento	Deliberação
7ª Conferência	Elaboração e implementação dos Planos Municipais, Distrital e Estaduais de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária respeitando as especificidades territoriais, estabelecendo cronograma, com prazos e metas (e órgãos responsáveis para a realização das ações), com a participação da sociedade civil, poder público e representantes do segmento infanto-juvenil, tendo como base o diagnóstico da situação da criança e do adolescente, articulando ações intersetoriais (saúde, educação, assistência social, esporte, cultura, lazer, geração do trabalho e renda) assegurado pelo co-financiamento das três esferas de Governo.
8ª Conferência	Assegurar a todas as crianças e adolescentes o acesso a informação para o exercício de seu direito à participação sobre temas relacionados às políticas sociais, educacionais, econômicas e ambientais, inseridas no PPP (Projeto Político Pedagógico), PDE (Plano de Desenvolvimento Educacional), matriz curricular e planejamento pedagógico.
9ª Conferência	Criar o Dia Nacional em defesa da promoção dos direitos da criança e do adolescente (1 de outubro).

Quadro 13. Exemplos de deliberações que não foram associadas a nenhuma Meta do PPA 2012-2015. Pontuação (0).

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos resultados das 7ª, 8ª e 9ª Conferências e PPA 2012-2015 - Agenda Transversal.

Cabe lembrar o depoimento do entrevistado J, representante da SNAS/PR, quando informou que nem todas as deliberações são destinadas ao governo. Portanto, é normal que haja indicações das conferências sem nenhuma relação com as Metas do PPA 2012-2015. Dessa forma, as análises se detiveram em aquelas deliberações que foram pontuadas, total ou parcialmente, por terem proximidade com a Agenda Transversal Criança e Adolescente sugerida pelo Poder Executivo. Cada deliberação pontuada tem a(s) meta(s) relacionadas e a respectivas justificativas no Apêndice 5⁵⁶ dessa dissertação, conforme exemplo dos quadros 11 a 13 apresentados anteriormente.

Diante dos critérios mencionados na metodologia, procedeu-se a análise de cada deliberação final das três conferências sob pesquisa, e se ponderou os resultados conforme a pontuação em cada meta identificada no PPA.

Como estas Metas foram elaboradas tendo em vista:

- (i) o processo de elaboração do PPA 2012-2015, ocorrido em 2011, que levou em consideração a transversalidade da política para o público em questão, exigindo a explicitação de metas dos ministérios com recorte, sempre que possível, geracional, para que se pudesse, em um segundo momento demonstrar a intersetorialidade e transversalidade dessa política;

⁵⁶ Preferiu-se manter este apêndice disponível na internet devido ao seu tamanho. Pode ser acessado em: https://www.dropbox.com/s/kcsegm3dozgokqr/Apendice_5.docx?dl=0

- (ii) a capacidade operativa dos ministérios em buscar resultados de médio prazo para suas políticas setoriais e demonstrá-las por meio de metas que pudessem ser acompanhadas pelo Congresso Nacional e pela sociedade, por meio da gestão do PPA;
- (iii) a proximidade do Ministério do Planejamento, que é o órgão central de planejamento e orçamento do Governo Federal, nas discussões com secretarias transversais da Presidência da República, que têm *status* de ministérios, para que se possa explicitar as políticas também transversais das áreas que representam (criança e adolescente, direitos humanos, igualdade racial, mulheres, comunidades tradicionais, entre outras);
- (iv) a consulta aos resultados das conferências, por parte dos técnicos do Ministério do Planejamento, que eram conselheiros do Conanda à época e também participantes das Conferências;
- (v) a consulta aos planos específicos da política nacional de atendimento aos direitos da criança e adolescente, que também foram oriundos de discussões das conferências; e
- (vi) o processo de construção participativa do planejamento governamental, iniciado no PPA 2004-2007, que se tornou mais sistematizado no PPA 2012-2015, com a implantação do monitoramento participativo, na tentativa de instrumentalizar o controle social de políticas públicas transversais.

Inferiu-se, nesse sentido, que as deliberações poderiam influenciar a elaboração deste instrumento orçamentário. Dessa forma, os resultados são expostos na tabela 8:

Evento	Quantidade de Deliberações Plenária Final	A Deliberação se relaciona com as Metas do PPA 2012-2015? Agenda Criança e Adolescente			Mensuração		
		Não (0)	Parcial (0,5)	Sim (1)	Total Pontos	Percentual	Resultado
7ª Conferência	15	6	5	4	6,5	43%	MÉDIA
8ª Conferência	67	20	21	26	36,5	54%	MÉDIA
9ª Conferência	89	35	28	26	40	45%	MÉDIA
TOTAL	171	61	54	56	83	49%	MÉDIA

Tabela 8. Resultado Global da Influência das Conferências Nacionais Deliberativas da Criança e do Adolescente sobre as Metas do PPA 2012-2015.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos resultados das 7ª, 8ª e 9ª Conferências e do PPA 2012-2015 (Agenda Transversal). Mensuração conforme critérios da pesquisa.

Do total de 171 deliberações realizadas nas últimas três conferências, quase metade delas se configura, em alguma medida, nas Metas do PPA 2012-2015. Isto permite inferir que se obteve uma influência MÉDIA dessas deliberações sobre este instrumento orçamentário. Mesmo a 7ª Conferência, que teve poucas Metas associadas, obteve 43% das deliberações atendidas no PPA, em que foi impactada, sobretudo, pelo reduzido número de deliberações. Vale ressaltar o resultado da 8ª Conferência que superou as demais, confirmando o que os entrevistados relataram como um evento que foi um marco para política. Além disso, foi esta conferência, pelo período que ocorreu, que foi uma das bases recorrida pelos técnicos do Ministério do Planejamento para a elaboração do PPA 2012-2015.

No caso da 9ª Conferência ficou evidente que, apesar do aumento das deliberações, houve uma manutenção do número de atendimento das deliberações atendidas pelas Metas do PPA, um aumento dos atendimentos parciais que também foi acompanhado por um aumento das deliberações não atendidas. Um dos motivos para este crescimento de deliberações não atendidas ou parcialmente atendidas pode se dever à mudança de escopo desse evento, tendo em vista ter sido mais profundo ao abordar as questões para se construir a política nacional, a consequente amplitude das deliberações, e o direcionamento menor para o governo de algumas questões que competem a outros atores sociais.

Vale salientar que as 121 Metas da Agenda Transversal Criança e Adolescente que foram associadas as deliberações das conferências, conforme mostra a tabela 7, estão distribuídas em mais de um tema (com relação a 7ª) ou eixos (com relação a 8ª e 9ª) e que as mesmas se repetem para alguns, mas estão ausentes em outros. Por esse motivo, embora haja, ao final da última conferência, por exemplo, cerca de 70% de Metas do PPA relacionadas às

deliberações, nem todas as deliberações foram contempladas com as Metas, e a respectiva mensuração ficou MÉDIA (45%), depois da aplicação dos critérios no resultado final. Diante disso, torna-se importante analisar cada tema ou eixo, para apresentar como se comportou a mensuração retratada no quadro 8.

5.3.1 Análise das conferências nacionais em relação às metas do PPA 2012-2015

Para indicar as principais realizações concernentes à política nacional de atendimento aos direitos de crianças e adolescentes, serão analisados os resultados das Metas do PPA 2012-2015 em relação as deliberações que foram atendidas com pontuação integral, para todas as conferências, exceto para a o Eixo 3 da 9ª Conferência, que só obteve pontuação parcial. Dessa forma, será evidenciado adiante, um exercício nos temas e eixos das conferências, com base no monitoramento do PPA 2012-2015 enviado ao Congresso Nacional no dia 30.05.2014 (ano 2013), por meio da “Análise Situacional da Meta” (BRASIL, 2014b), campo adotado no PPA para o acompanhamento dos resultados do Plano.

Esta opção vai permitir que seja apreciada a possibilidade de acompanhar parte da política pública destinada a criança e ao adolescente, por meio do que se está alcançando dessas metas, que já contam com dois anos de execução do atual PPA, de modo que se perceba se são potenciais ferramentas ao controle social, o que coopera, inclusive, para a dimensão de efetividade dessas conferências (AVRITZER, 2013; PETINELLI, 2013).

5.3.1.1 7ª Conferência em relação às metas do PPA 2012-2015

Sendo assim, o resultado por Tema/Eixo, após aplicação dos critérios enunciados no trabalho, para a 7ª Conferência Nacional, é o seguinte:

7ª Conferência Nacional	Quantidade de Deliberações Plenária Final	A Deliberação Consta do PPA 2012-2015? Agenda Criança e Adolescente			Mensuração		
		Não (0)	Parcial (0,5)	Sim (1)	Total Pontos	Porcentual	Resultado
Tema 1 - Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária	5 (33%)	2	2	1	2	40%	MÉDIA
Tema 2 - Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE)	4 (27%)	1	1	2	2,5	63%	MÉDIA
Tema 3 – Orçamento	6 (40%)	3	2	1	2	33%	MÉDIA
TOTAL	15 (100%)	6	5	4	6,5	43%	MÉDIA

Tabela 9. Resultado da Influência da 7ª Conferência Nacional sobre as Metas do PPA 2012-2015.

■ Deliberações que terão as Metas do PPA 2012-2015 sob análise nesta pesquisa.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos resultados da 7ª Conferência e PPA 2012-2015 (Agenda Transversal). Mensuração conforme critérios da pesquisa.

Para todos os Temas a influência foi MÉDIA. Com relação ao Tema 1 - Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária, que correspondeu a 33% do total das deliberações, a deliberação que foi atendida se referia a implantação e ao reordenamento de serviços de acolhimento institucional e familiar nos curto e médio prazos. A meta relacionada tem a ver com a criação/qualificação de 188 Unidades de Acolhimento Infanto-juvenil até 2014. No relatório enviado ao Congresso Nacional – CN, o governo declara que “As habilitações ocorridas até 2013, somadas às Casas de Acolhimento Transitório (infanto-juvenil), representam 9 serviços em funcionamento até o final do ano” (BRASIL, 2014b, p.73). Ou seja, trata-se de uma meta quantitativa que ainda está muito aquém daquilo que se propôs no início do PPA.

Já o Tema 2 - Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, com 27% em relação ao total, as deliberações atendidas se referiam a implantação do sistema e a utilização de diagnósticos por meio de bases estruturadas de sistematização de dados sobre crianças e adolescentes nessa situação. As metas relacionadas tratavam de construir condições para extinguir unidades de atendimento socioeducativo impróprias, com a implantação de serviços integrados e a redução do índice de incidência, além da implantação do Sistema de Informações para a Infância e Adolescência – Sipiia do Sinase. No relatório enviado ao CN, consta que, para eliminar unidades impróprias é necessário construir padrões de referência (de estrutura, de serviços e pedagógicos), que já foram elaborados, e assinar com entes federados os convênios para implantar os padrões, sendo que 2 estados já assinaram e outros 10 estão em vias de assinar, visando à (re)construção desses locais. Com relação aos índices de incidência, a governo revela que não tem o controle desse dado ainda, mas que a implantação do Sipiia (nas modalidades Sinase e Conselhos Tutelares), que pode dar esta resposta, está em andamento com quase 90% dos municípios com mais de 100 mil habitantes com o sistema implantado (BRASIL, 2014b).

No que diz respeito ao Tema 3 - Orçamento, com 60% do total das deliberações, a única deliberação atendida foi o estabelecimento de padrões para o funcionamento dos Fundos da Infância e Adolescência. A meta relacionada trata da aprovação do marco legal que agiliza o repasse de recursos do Fundo Nacional da Criança e do Adolescente – FNCA, para estados e Municípios (fundo a fundo). A atual posição do governo relata que realizou estudos específicos sobre o tema e a proposta de legislação está em apreciação da área jurídica da Casa Civil/PR e dos conselheiros do Conanda (BRASIL, 2014b).

5.3.1.2 8ª e 9ª Conferências em relação às metas do PPA 2012-2015

Para as 8ª e 9ª Conferências, que mantiveram a mesma estrutura de eixos em ambos os eventos, optou-se por trabalhar as duas em conjunto, realocando apenas os eixos 3 e 4 da 8ª para os eixos 4 e 3 da 9ª, respectivamente, a fim de permitir que a natureza das suas deliberações se mantivesse no eixo correto⁵⁷, ficando a seguinte distribuição de resultados nos respectivos Eixos:

8ª e 9ª Conferências	Quantidade de Deliberações Plenária Final	A Deliberação Consta do PPA 2012-2015? Agenda Criança e Adolescente			Mensuração		
		Não (0)	Parcial (0,5)	Sim (1)	Total Pontos	Porcentual	Resultado
Eixo 1 - Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes	36 (23%)	7	9	20	24,5	68%	MÉDIA
Eixo 2 - Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes	31 (20%)	2	17	12	20,5	66%	MÉDIA
Eixo 3 - Protagonismo e Participação de Crianças e Adolescentes (Corresponde ao Eixo 4 da 8ª Conferência)	24 (15%)	16	6	0	4	17%	BAIXA
Eixo 4 - Controle Social da Efetivação dos Direitos (corresponde ao Eixo 3 da 8ª Conferência)	30 (19%)	13	8	9	13	43%	MÉDIA
Eixo 5 - Gestão da Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes	35 (22%)	17	7	11	14,5	41%	MÉDIA
TOTAL	156 (100%)	55	47	52	76,5	49%	MÉDIA

Tabela 10. Resultado da Influência das 8ª e 9ª Conferências Nacionais sobre as Metas do PPA 2012-2015.

■ Deliberações que terão as Metas do PPA 2012-2015 sob análise nesta pesquisa.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos resultados das 8ª e 9ª Conferências e PPA 2012-2015 (Agenda Transversal). Mensuração conforme critérios da pesquisa.

Com exceção do Eixo 3, os demais se mantiveram com resultado de influência MÉDIO, efeito já observado quando apresentado de forma global na tabela 9. No entanto, os Eixos 1 e 2, que tratam mais especificamente da política finalística⁵⁸ de crianças e adolescentes, tiveram um resultado superior, quando relacionadas com as Metas do PPA 2012-2015. Interessante notar também que as deliberações se mantiveram equilibradas entre os eixos (girando em torno de 20%).

Como discorrido anteriormente, as Metas do PPA 2012-2015 se repetem para determinadas deliberações e também nos Eixos. Dessa forma, ao analisar esses Eixos, será

⁵⁷ Há ainda duas deliberações do Eixo 3 da 8ª Conferência que se referem aos conselhos tutelares que, na 9ª Conferência, este assunto é tratado no Eixo 2. Contudo, para manter a fidelidade das deliberações e respeitar os Eixos discutidos, resolveu-se mantê-las no Eixo 3. Essas duas deliberações, como foram atendidas no PPA 2012-2015, impactam, de forma positiva, no resultado do Eixo 4 da 9ª Conferência, quando se aglutina os resultados para análise.

⁵⁸ Conforme relato do entrevistado F, representante da SNPDC/SDH/PR, que ressaltou dois perfis para os Eixos, sendo alguns mais finalísticos e outros mais meio.

evidenciada aquelas metas e resultados que mais se aproximam da sua natureza, abstendo-se de repeti-las. Entretanto, o Apêndice 5⁵⁹ apresenta a relação completa dessas metas para cada deliberação e para todos os Eixos.

5.3.1.2.1 Eixo 1 das 8ª e 9ª Conferências em relação às metas PPA 2012-2015

O Eixo 1, que abrange as políticas de promoção dos direitos de crianças e adolescentes, traz deliberações que tem relação com matérias voltadas para o enfrentamento às desigualdades, respeitando as peculiaridades sociais e culturais de crianças e adolescentes, com a garantia da universalização e a efetivação dos direitos humanos fundamentais, mediante a implementação de políticas públicas intersetoriais voltadas às crianças, aos adolescentes e aos seus familiares para a erradicação da pobreza e a superação das desigualdades sociais e regionais, reforçando a sua condição de prioridade absoluta. A tabela 11 apresenta os resultados, conforme metodologia aplicada:

Eixo 1 - Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes	Quantidade de Deliberações Plenária Final	A Deliberação Consta do PPA 2012-2015? Agenda Criança e Adolescente			Mensuração		
		Não (0)	Parcial (0,5)	Sim (1)	Total Pontos	Percentual	Resultado
8ª Conferência	17	2	6	9	12	71%	ALTA
9ª Conferência	19	5	3	11	12,5	66%	MÉDIA
TOTAL	36	7	9	20	24,5	68%	MÉDIA

Tabela 11. Resultado da Influência do Eixo 1 das 8ª e 9ª Conferências Nacionais sobre as Metas do PPA 2012-2015.

■ Deliberações que terão as Metas do PPA 2012-2015 sob análise nesta pesquisa

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos resultados das 8ª e 9ª Conferências e PPA 2012-2015 (Agenda Transversal). Mensuração conforme critérios da pesquisa.

Este eixo obteve 20 deliberações relacionadas com as metas do PPA (foram 9 para a 8ª e 11 para 9ª Conferência), em alguma medida, 9 relacionadas parcialmente e 7 não relacionadas. Ressalta-se que a 8ª Conferência foi contemplada com mais deliberações nas Metas do PPA 2012-2015, e portanto, sua influência foi ALTA na elaboração do PPA 2012-2015. Isto ocorreu também com o Eixo 2, que será analisado adiante, demonstrando que a influência dessa conferência na elaboração do PPA foi mais intensa, sendo mensurada também como ALTA, e não poderia ser mesmo diferente, pois era a última conferência realizada antes da elaboração do Plano.

⁵⁹ Lembrando que preferiu-se manter este apêndice disponível na internet devido ao seu tamanho. Pode ser acessado em: https://www.dropbox.com/s/kcsegm3dozgokqr/Apendice_5.docx?dl=0

As metas e resultados relacionados com as deliberações, em alguma medida, desse eixo foram divididas por setores e resumidos⁶⁰, da seguinte forma:

(i) **Esporte, Cultura e Lazer:** referem-se a implantação de 360 centros de artes e esportes; a atividades para o contra turno escolar (Forças no Esporte - 80 mil crianças e Segundo Tempo - 7,4 milhões de crianças); a criação de projetos 228 esportivos com o legado dos grandes eventos; e ao atendimento de 5.000 escolas no “Mais Cultura nas Escolas”.

Segundo o relatório enviado ao CN, os centros fazem parte do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, sendo que foram contratados 357 centros em quase 350 municípios, contudo apenas 22 foram construídos. Quanto aos projetos do Forças no Esporte e Segundo Tempo, alcançaram 25 mil e 4,1 milhões de crianças, adolescentes e jovens atendidos até 2013, respectivamente. Com referência ao legado dos grandes eventos, foram acordados 90 projetos, e, no que diz respeito ao Mais Cultura nas Escolas, a meta já foi alcançada (BRASIL, 2014b).

(ii) **Saúde:** referem-se a ampliação do Programa Saúde na Escola até 2015 em creches e pré-escolas; a garantir um série de testes, vacinas e vitaminas a gestantes e crianças na rede pública (Rede Cegonha); e a ampliação da “Caderneta de Saúde” para a criança e para o adolescente pelos serviços de atenção básica. Na avaliação do PPA 2012-2015, enviado ao CN, os resultados mostram que, mais de 80% dos municípios já aderiram ao Saúde na Escola, com pelo menos uma creche ou pré-escola selecionada, quanto a, vacinas, por exemplo, umas das metas era ter 70% dos municípios cobertos pela tetravalente até 2015, e que já foi alcançado 42% desses locais em 2013. Sobre o uso da caderneta da saúde, o relatório é confuso ao uso dela no serviço de atenção básica, cuja a meta para 2015 são 13 mil e o documento apresenta 9,2 mil atendidos (BRASIL, 2014b).

(iii) **Trabalho:** destina-se ao atingimento de mais de 1,2 milhões de adolescentes e jovens, com idade entre 14 e 24 anos, e pessoas com deficiência a qualquer tempo, admitidos em contratos de aprendizagem, entre outras metas. Os resultados apontam

⁶⁰ Ressalta-se que são 20 deliberações e 44 metas relacionadas, e lembrando que há repetição entre as deliberações. Dessa forma, foram destacadas aquelas com maior impacto, ao nosso ver, no eixo apresentado. Para todos os eixos analisados neste trabalho se adotará este critério para discussão.

para o alcance da metade da meta até 2013, e ainda a distribuição pelas regiões do país (BRASIL, 2014b).

(iv) **Educação:** têm a pretensão de acompanhar a acessibilidade nas escolas públicas; de fomentar iniciativas de combate à violência e ao "bullying" na escola e promover educação em direitos humanos; além disso, oferecer cerca de 8 milhões de vagas em cursos de educação profissional técnica, com a oferta de 3 milhões de vagas por meio de bolsas na rede pública e beneficiários dos programas federais de transferência de renda, populações do campo, indígenas, quilombolas e afrodescendentes; vão ao encontro também ao se comprometer em elevar a taxa de inclusão escolar das pessoas de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na rede regular de ensino; e na expansão da oferta de educação em tempo integral em escolas públicas de educação básica, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020.

Os resultados até 2013 mostram que o acompanhamento da acessibilidade em escolas públicas, realizada pela SDH/PR, mas com informações do MEC, mais de 30 mil escolas receberam recursos do Programa Escola Acessível, sendo entregue 12 mil salas de recursos multifuncionais e distribuídos 1.500 kits de recursos multifuncionais, em todos os estados, a distribuição das salas e kits são concomitante com a matrícula do estudante com deficiência na escola. Com referência ao combate do "bullying" e da promoção dos direitos humanos, foram distribuídas para cerca de 45 mil escolas, materiais pedagógicos⁶¹ e foi concluído o projeto⁶² em 2013 de reflexões sobre o ECA na perspectiva da implementação da Lei nº 11.525/2007, desenvolvido pela Universidade Federal da Paraíba. Com relação ao ensino técnico atingiu em 2013 5,6 milhões de vagas e cerca de 1,8 milhão no Bolsa Formação-Trabalhador e 406 mil no Bolsa Formação-Estudante. Já a elevação da taxa de inclusão escolar de alunos especiais da faixa de 4 a 17 anos, nas classes comuns do ensino regular era de 56% em 2007, chegando a 85,31% em 2013, incluí também aqui crianças e adolescentes beneficiários do Benefício de Prestação Continuada – BPC. Por fim, a oferta para

⁶¹ Os materiais distribuídos tinham os seguintes títulos - Impactos da Violência na Escola: Um Diálogo com Professores; Guia Escolar: Identificação de sinais de Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes; e O ECA nas Escolas: Perspectivas Interdisciplinares.

⁶² A conclusão do projeto gerou as seguintes publicações: ECA nas Escolas: Perspectivas Interdisciplinares (já distribuído); ECA nas Escolas: Reflexões sobre os seus 20 anos; ECA nas Escolas: Experiências Universitárias; e ECA nas escolas: construindo possibilidades de promoção dos direitos da criança.

educação integral gerou, em 2013, a adesão de mais de 49 mil escolas, sendo que em cerca de 32 mil delas mais de 50% de alunos são de famílias do Bolsa Família. Além disso, o relatório aponta para a adesão de mais de 19 mil escolas do campo, indígenas e quilombolas, além de outras iniciativas no processo de reestruturação do currículo escolar do ensino médio, com a inclusão das dimensões trabalho, ciência, cultura e tecnologia (BRASIL, 2014b).

(v) **Desenvolvimento Social:** referem-se a ampliação do Programa Bolsa Família e o respectivo acompanhamento das crianças na educação, saúde e serviços sócioassistenciais; a oferta de serviço especializado de abordagem social em municípios com alta incidência de trabalho infantil e de consumo de drogas, ao estabelecimento de protocolos intersetoriais de proteção a grupos vulneráveis; e a ampliação do serviço de proteção social especial de média complexidade. Os resultados apontam que foram 14,1 milhões de famílias beneficiadas com o PBF, com reforço para aquelas que ainda se encontravam na extrema pobreza. O acompanhamento das famílias registrou aumento em todas as modalidades, e registro do aumento dos CREAS que têm serviços para adolescentes cumprindo medidas socioeducativas, embora esta meta e resultado estejam mais voltados para o Eixo 2 (Proteção e Defesa). Com relação aos protocolos, a trabalhados sendo desenvolvidos em relação a: elaboração de uma Instrução Operacional que orientará gestores na operacionalização de ações complementares de proteção social em situações de emergência ou estado de calamidade pública, do Aluguel Social, entre outras, que também se referem mais ao Eixo 2. (BRASIL, 2014b)

(vi) **Direitos Humanos:** entre outras metas, há uma relacionada com a implantação da Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, conforme Resolução nº 7/29 do Conselho de Direitos Humanos da ONU. Com relação a esta meta, em 2013 o governo entendeu que o Disque 100, que é geral para os direitos humanos, atende plenamente o serviço de ouvidoria, sendo desnecessário a implantação de uma específica para crianças e adolescentes. A informação de que naquele ano, a maior denúncia contra o público em tela se referia à negligência (74% dos casos), contudo, houve decréscimo destas quando relacionadas ao período anterior (BRASIL, 2014b).

5.3.1.2.2 Eixo 2 das 8ª e 9ª Conferências em relação às metas do PPA 2012-2015

No que se refere ao Eixo 2, que estipula diretrizes para políticas de proteção e prevenção a todo tipo violência contra crianças e adolescentes, inclusive na ampliação dos canais de denúncia, na erradicação do trabalho infantil, e na implementação do sistema nacional de atendimento socioeducativo como política intersetorial cofinanciada pelas três esferas de governo, privilegiando o meio aberto como cumprimento de medida socioeducativa. Ainda, entre outras formas de proteção, prevê a implantação delegacias, varas e defensorias públicas especializadas nos direitos de crianças e adolescentes, além de exigir a qualificação de profissionais que atuam na área de proteção e atendimento. A tabela 12 apresenta os resultados, conforme metodologia aplicada:

Eixo 2 - Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes	Quantidade de Deliberações Plenária Final	A Deliberação Consta do PPA 2012-2015? Agenda Criança e Adolescente			Mensuração		
		Não (0)	Parcial (0,5)	Sim (1)	Total Pontos	Percentual	Resultado
8ª Conferência	11	0	5	6	8,5	77%	ALTA
9ª Conferência	20	2	12	6	12	60%	MÉDIA
TOTAL	31	2	17	12	20,5	66%	MÉDIA

Tabela 12. Resultado da Influência do Eixo 2 das 8ª e 9ª Conferências Nacionais sobre as Metas do PPA 2012-2015.

■ Deliberações que terão as Metas do PPA 2012-2015 sob análise nesta pesquisa.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos resultados das 8ª e 9ª Conferências e PPA 2012-2015 (Agenda Transversal). Mensuração conforme critérios da pesquisa.

Das 31 deliberações, apenas 2 não tem relação com as metas do PPA, 17 têm relação parcial e 12 estão contempladas, em alguma medida, nas metas do PPA. Dessas 12 que estão sendo contempladas, a metade se refere à 8ª Conferência e a outra metade a 9ª Conferência.

Especificamente quanto ao Eixo 2, convém ressaltar que a política pública de proteção discutida nessa conferência tem, nas suas diretrizes, a mais alta contemplação nas Metas do PPA 2012-2015 (77%), sendo considerada ALTA a sua influência. Situação esta que foi confirmada por meio de entrevistas, quando um conselheiro da sociedade civil do Conanda, relata a sua preocupação e critica o governo de trabalhar mais as questões da violação do direito em detrimento de outras garantias de direitos. O governo, por sua vez, percebe que são questões mais prementes e que precisam da atuação do Estado de forma incisiva, conforme relato do gestor da política:

Na verdade, tem lá na ponta uma realidade e a estrutura par dar resposta a isso tudo ainda é muito tímida. Mas acho que hoje pelos mecanismos que nós encontramos com uma grande articulação intersetorial, é o momento mais maduro dessa pasta, a secretaria tem pouco tempo (apenas 10 anos de criação), só isto estando pronto, ou seja, **trabalhar onde o direito já foi violado, tendo em vista que a intervenção era mais urgente, é que dava para avançar**. O tempo de maturidade da política e da secretaria garantem agora um processo de grande articulação intersetorial. Primeiro teria que ter um alicerce, para depois trabalhar na totalidade da função da secretaria. Com isso, será possível ampliar a atuação do governo na prevenção, proteção e promoção dos direitos (ENTREVISTADO F, 2014, grifo do autor).

Da mesma forma que para o Eixo 1, destaca-se, resumidamente, as referidas metas e resultados em 2013, nos seguintes setores:

(i) **Saúde:** As metas se referem a ampliação de ambientes para a implantação da atenção a pessoas em situação de violência sexual, com cadeia de custódia, em 94 hospitais de referência selecionados no SUS. Além disso, também pretendem contribuir para a ampliação dos serviços especializados às mulheres e adolescentes vítimas de violência sexual, e no apoio aos Núcleos de Prevenção de Violência e Promoção da Saúde – RedeVivaPaz nas 27 UFs. Os resultados em 2013 apontaram que, com relação a ampliação do atendimento de pessoas em violência sexual, ainda nada foi realizado, tendo em vista que a portaria de repasse de recursos para implantação da cadeia de custódia está em fase de finalização. Sobre a ampliação dos serviços especializados a vítimas de violência sexual, o relatório faz apenas referência à Lei nº 12.845, de 2013, que dispõe sobre o atendimento obrigatório e integral de pessoas em situação de violência sexual em todos os hospitais, sejam eles públicos ou privados. Quanto ao apoio à Rede VivaPaz, a meta foi atingida, contudo o relatório descreve somente a realização de visitas de assessoramento e de capacitações de gestores estaduais da vigilância em saúde (BRASIL, 2014b).

(ii) **Desenvolvimento Social:** são metas que preveem a ampliação dos serviços da Proteção Social Especial de Média Complexidade que atendam, entre outros públicos, crianças e adolescentes em situação de violência; e a difusão de protocolos e fluxos intersetoriais, assim como de orientações para o atendimento de famílias e indivíduos em situação de violação de direitos, inclusive mulheres vítimas de violência, adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa (MSE), crianças e adolescentes em situação de violência (física, psicológica, abuso ou exploração sexual). Com relação ao trabalho infantil, há a pretensão de elevar o número de crianças e adolescentes identificadas em situação de trabalho, pertencentes a famílias que recebem transferência de renda, com frequência suficiente às atividades

socioeducativas e de convivência familiar, além da realização de 25.000 fiscalizações especializadas para a erradicação do trabalho infantil. Além de elevar o percentual de famílias beneficiárias do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, que são acompanhadas pelos CREAS e CRAS (BRASIL, 2014b).

Os resultados em 2013 mostraram que foram atendidos em 2012 (Censo SUAS 2013), 213.784 casos de crianças e adolescentes acompanhados em situação de violência, dos quais 51.340 de abuso sexual, 7.544 de exploração sexual, e 75.146 de negligência ou abandono; e 15.433 famílias com crianças e adolescentes em serviços de acolhimento, contribuindo para a reinserção familiar e a proteção e garantia do direito à convivência. Contudo, não há no relatório evidências sobre a ampliação do serviço. No que se refere ao trabalho infantil, já foram realizadas mais de 15 mil fiscalizações, de um total de 25 mil para o período 2012-2015, com ressalva para a região Norte do país que tem dificuldades de manter auditores fiscais naquela região. Foi comentado também que a taxa de crianças e adolescentes em situação de trabalho vem reduzindo, conforme já comentado na discussão da política no Capítulo X deste trabalho. Por fim, em relação às medidas socioeducativas, o relatório informou que houve a realização, em novembro/2013, do “Seminário Nacional: O Papel da Educação no Sistema Socioeducativo”, que reuniu gestores do setor educacional e do SINASE dos 26 estados e do Distrito Federal, gestores de serviços de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto das capitais, e a elaboração do “Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo: Diretrizes e Eixos Operativos para o SINASE”, que, em 2014, deverá ser publicado caderno de orientações técnicas sobre a contribuição do SUAS no atendimento a pessoas e famílias em situação de risco pessoal e social, por violação de direitos, associada ao uso de crack e outras drogas.(BRASIL, 2014b).

(iii) **Direitos Humanos:** que tem metas para aprovar no Conanda o Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Letal de Crianças e Adolescentes, de implantação de serviços integrados de atendimento inicial a adolescentes em conflito com a lei nas 27 capitais, assim como na redução da taxa de crescimento da internação de adolescentes em conflito com a lei. Com relação aos Conselhos Tutelares, as metas se referem em equipar 100% dos Conselhos dos 1.000 municípios com menos IDI e IDH, localizados nas regiões do país, prevendo sede, computador, telefone e meio de transporte, além da implantação do Conselho Tutelar referencial em municípios com mais de 300 mil

habitantes, e parametrizar e aprovar no Conanda fluxos de atendimento e monitoramento para estes conselhos, universalizando-os em todos os municípios.

Com relação aos resultados, verifica-se que os dados para a construção do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Letal de Crianças e Adolescentes foram apresentados ao Conanda que deliberou pela a entrada permanente da agenda para o tema. Contudo, este plano ainda não está pronto, sendo aprovado a contratação de consultoria para a elaboração do mesmo. No campo dos serviços integrados (núcleos) para criança e adolescente em conflito com a lei, nenhum ainda foi implementado, tendo em vista que o projeto padrão para construção dos núcleos foi concluído no final de 2013. Por fim, o apoio aos Conselhos Tutelares mostra que 1.000 municípios foram contemplados com conjuntos de equipagem, sobretudo pelo incremento orçamentário de emendas parlamentares. A SDH acredita que até o final de 2015 100% dos Conselhos Tutelares em funcionamento nos 5.549 municípios estarão equipados, caso haja este aumento de dotação orçamentária para os próximos anos (BRASIL, 2014b).

5.3.1.2.3 Eixo 3 das 8ª e 9ª Conferências em relação às metas do PPA 2012-2015

O Eixo 3, que trata do protagonismo e da participação de crianças e adolescentes, tem deliberações que vão na direção de inserir os adolescentes nos espaços democráticos e processos de tomada de decisão e da gestão, inserindo-as, quando possível, em atividades nos meios de comunicação, com a garantia de recursos para criar fóruns e câmaras permanentes, inserindo-os nos conselhos de direitos e conferências, e sensibilizando famílias e comunidades para esse objetivo. Contempla ainda a diversidade, tais como: comunidades indígenas, do campo, meninos e meninas em situação de rua e demais grupos culturais, étnicos, religiosos, sociais e de gênero. A tabela 13 demonstra os resultados para com as Metas do PPA:

Eixo 3 – Protagonismo e Participação de Crianças e Adolescentes	Quantidade de Deliberações Plenária Final	A Deliberação Consta do PPA 2012-2015? Agenda Criança e Adolescente			Mensuração		
		Não (0)	Parcial (0,5)	Sim (1)	Total Pontos	Porcentual	Resultado
8ª Conferência (Eixo 4)	14	9	5	0	2,5	18%	BAIXA
9ª Conferência	10	7	1	0	1,5	15%	BAIXA
TOTAL	24	16	6	0	4	17%	BAIXA

Tabela 13. Resultado da Influência do Eixo 4 da 8ª e Eixo 3 da 9ª Conferência Nacional sobre as Metas do PPA 2012-2015.

■ Deliberações que terão as Metas do PPA 2012-2015 sob análise nesta pesquisa.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos resultados das 8ª e 9ª Conferências e PPA 2012-2015 (Agenda Transversal). Mensuração conforme critérios da pesquisa.

Em ambas as conferências não foi possível detectar metas declaradas no PPA para atender integralmente as deliberações, sendo, portanto BAIXA a influência destas conferências na elaboração do Plano. Assim, as Metas do PPA 2012-2015, que atenderam de forma parcial as deliberações, assinalam para o desenvolvimento de três campanhas anuais em temáticas referentes aos direitos da infância e da adolescência, e o fortalecimento da participação e o controle social na formulação e acompanhamento dos planos e políticas nacionais de promoção, proteção e defesa da infância e adolescência, assegurando o direito de opinião e participação de crianças e adolescentes e consolidando as instâncias e redes que integram o Sistema de Garantia dos Direitos.

Os resultados em 2013 destacam que foram realizadas seis campanhas de sensibilização de famílias e sociedade em geral, em assuntos relacionados a violência e exploração sexual de crianças e adolescentes, sendo realizadas em períodos de grandes eventos nacionais, como o Carnaval e a Copa das Confederações. Contudo, o relatório não trouxe nenhuma informação sobre ações de comunicação que pudessem sensibilizar famílias e sociedade para a importância da participação de adolescentes na discussão sobre os seus direitos (BRASIL, 2014b). Ressalta-se que, embora este Eixo não tenha tido maiores influências no PPA 2012-2015, iniciativas de incluir a participação de crianças e adolescentes nos debates sobre seus direitos foi uma realidade nas duas últimas conferências, sendo mais preponderante na última, em que cerca de um terço dos participantes do evento eram adolescentes (Relatório da 9ª Conferência, de 2012 e depoimento dos entrevistados C e D).

5.3.1.2.4 Eixo 4 das 8ª e 9ª Conferências em relação às metas do PPA 2012-2015

O Eixo 4 traz o controle social para efetivação dos direitos, e preconiza o fortalecimento dos conselhos de políticas dos direitos da criança e do adolescente, assim como a divulgação da política nacional na três esferas, promovendo o empoderamento da sociedade para o exercício do controle social, por meio de fóruns permanentes de defesa dos direitos, debates e diálogos com a mídia, escolas, e com o Poder Legislativo (agenda política), e ainda, com destinação de recursos dos Fundos da Criança e do Adolescente para financiar estas diretrizes. O eixo prevê também a construção e implementação de indicadores para acompanhar a política nacional.

Eixo 4 - Controle Social da Efetivação dos Direitos	Quantidade de Deliberações Plenária Final	A Deliberação Consta do PPA 2012-2015? Agenda Criança e Adolescente			Mensuração		
		Não (0)	Parcial (0,5)	Sim (1)	Total Pontos	Porcentual	Resultado
8ª Conferência (Eixo 3)	12	2	4	6	8	67%	MÉDIA
9ª Conferência	18	11	4	3	5	28%	BAIXA
TOTAL	30	13	8	9	13	43%	MÉDIA

Tabela 14. Resultado da Influência do Eixo 3 da 8ª e Eixo 4 da 9ª Conferência Nacional sobre as Metas do PPA 2012-2015.

■ Deliberações que terão as Metas do PPA 2012-2015 sob análise nesta pesquisa.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos resultados das 8ª e 9ª Conferências e PPA 2012-2015 (Agenda Transversal). Mensuração conforme critérios da pesquisa.

Na tabela 14 é possível verificar que das 30 deliberações, 13 não têm relação com as metas do PPA, oito têm relação parcial e nove estão contempladas, em alguma medida, nestas metas. Destas nove, seis se referem à 8ª Conferência, sendo que três delas são destinadas ao Conselhos Tutelares, que foram abordados no Eixo 2, e duas são da 9ª Conferência. Estas três deliberações em relação aos Conselhos Tutelares foram contempladas no PPA 2012-2015. Por isso o resultado da influência ficou MÉDIA. Se for desconsiderar essas deliberações para este eixo, ter-se-ia uma influência BAIXA, da mesma forma como o ocorrido para a 9ª Conferência. Destaca-se, portanto, as referidas metas e resultados:

A maioria das metas que contemplou as deliberações se refere à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência – SDH/PR, tendo na universalização dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente para todos os municípios uma das suas principais. Ademais, preveem o desenvolvimento de campanhas anuais temáticas referentes aos direitos da infância

e da adolescência e a aprovação, no Conanda, do seu plano nacional de comunicação referente aos direitos do público em tela, e ainda realizar a reforma política do Conanda.

Os resultados do relatório enviado ao CN indicam que os dados da Munic de 2011 (IBGE, 2012) haviam 5.447 municípios com conselhos de direitos da criança e adolescente. Acontece que na pesquisa de 2012 (IBGE, 2013), são 5.249, portanto, houve uma redução de cerca 3,6% no número de municípios com conselhos. De qualquer forma, a SDH/PR informou que iniciou em novembro de 2013 um diagnóstico para identificação dos conselhos municipais existentes e partir de 2014 será discutido junto ao Conanda o plano de promoção dos direitos de crianças e adolescentes para levar aos conselhos de direitos a todos os municípios do país.

Na criação de fóruns permanentes, cumpre informar que embora não se tenha uma meta específica no PPA 2012-2015, havia uma ação orçamentária⁶³ que explicitava no seu título e descrição atividades para atender a esta demanda. Com relação às campanhas, foram realizadas 6, na direção da proteção dos direitos (violência sexual e trabalho infantil). No que se refere ao plano de comunicação para o Conanda, está se contratando uma consultoria para elaborá-lo, e quanto à reforma política do conselho, que prevê a construção de fluxos administrativos, operacionais e informacionais para a gestão do conhecimento e da informação no âmbito do Conselho, assim como para elaboração do seu código de ética e revisão do seu regimento interno, também ainda está sob contratação de consultoria (BRASIL, 2014b). Com relação aos indicadores para o monitoramento da política, convém registrar a existência 11 indicadores no Programa 2062 – Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes, o Anexo 2 traz o quadro atualizado da evolução desses indicadores.

5.3.1.2.5 Eixo 5 das 8ª e 9ª Conferências em relação às metas do PPA 2012-2015

Finalmente, com relação ao Eixo 5, que trata mais especificamente da gestão de ações meio para a política nacional, tem diretrizes que apontam na garantia de iniciativas e recursos para a implementação dos outros 4 eixos. São deliberações que preveem, entre outras: a formação continuada dos atores do sistema de garantia de direitos; a elaboração de planejamento estratégico visando à construção de espaços intersetoriais (saúde, educação, trabalho, etc.) para implementação da política nacional; a criação de portal único que reúna dados dos sistemas informatizados federais atinentes ao público; e a indicação do Sistema de

⁶³ Tratava-se da ação orçamentária 8797 - Apoio aos Fóruns de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, que era prevista em 2012 e foi executada pela SDH/PR. Esta ação foi aglutinada em 2013 na ação 210M - Promoção, Defesa e Proteção dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Informação para a Infância e a Adolescência – SIPIA, como um dos instrumentos de gestão para planejamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas voltadas para o atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

Eixo 5 – Gestão da Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes	Quantidade de Deliberações Plenária Final	A Deliberação Consta do PPA 2012-2015? Agenda Criança e Adolescente			Mensuração		
		Não (0)	Parcial (0,5)	Sim (1)	Total Pontos	Porcentual	Resultado
8ª Conferência	13	7	1	5	5,5	42%	MÉDIA
9ª Conferência	22	10	6	6	9	41%	MÉDIA
TOTAL	35	17	7	11	14,5	41%	MÉDIA

Tabela 15. Resultado da Influência do Eixo 5 das 8ª e 9ª Conferências Nacionais sobre as Metas do PPA 2012-2015.

■ Deliberações que terão as Metas do PPA 2012-2015 sob análise nesta pesquisa.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos resultados das 8ª e 9ª Conferências e PPA 2012-2015 (Agenda Transversal). Mensuração conforme critérios da pesquisa.

Neste eixo, há 35 deliberações, 17 que não têm relação com as metas do PPA, 7 têm relação parcial e 11 estão contempladas, em alguma medida, nestas metas. Configura-se, dessa forma, uma influência MÉDIA na elaboração do Plano. Assim, daquelas 11, cinco se referem à 8ª Conferência e cinco são da 9ª Conferência, destacam-se, portanto, as referidas metas e resultados:

Há metas que preveem: criar um fórum intergovernamental da política dos direitos humanos de crianças e adolescentes; aprovar no Conanda o plano nacional decenal do Sinase; aprovar marco legal que agilize o repasse de recursos do Fundo Nacional da Criança e do Adolescente para entes subnacionais; implantar o Sipiia em todas as suas modalidades nas 27 unidades da federação e nos programas em meio aberto nos municípios com mais de 100 mil habitantes; implantar Escolas de Conselhos nas 27 unidades da federação; ofertar 120 mil vagas de capacitação para conselheiros municipais, entre outros, os de criança e adolescente, e lideranças comunitárias para atuar na redução da demanda de drogas em suas comunidades; capacitar de 3.240 novos policiais militares para atuarem nas escolas, visando à orientação quanto ao consumo de droga; entre outras.

Os resultados para 2013 indicaram que para o fórum foi firmada a Carta de Constituição de Estratégias, já comentada pelo gestor da política nacional (ENTREVISTADO H, 2014), com relação ao marco legal para agilizar repasse do Fundo, procede a mesma observação quando da análise do Tema 3 da 7ª Conferência, pois se trata de mesma meta. O

plano nacional decenal do Sinase foi aprovado no Conanda, por meio da Resolução 160/2013. Quanto à implantação do SIPIA, na modalidade Conselho Tutelar – CT, o relatório informa que são 739 municípios com o sistema implantado, embora o número de municípios com Conselho Tutelar, segundo a Munic 2012 (IBGE, 2013), seja de 5.526, ou seja, em apenas 13% dos municípios com conselho há o sistema implantado. Contudo, a meta de implantação em todos os municípios com mais de 100 mil habitantes está próxima de ser alcançada, com 261 dos 299 municípios com o SIPIA CT já implantado. Na modalidade Sinase, cumpre informar que das 27 UFs, 9 já estão com o SIPIA Sinase em funcionamento⁶⁴. Na modalidade do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte – PPCAAM, o relatório aponta que ainda está sendo testado e alimentado internamente na coordenação do PPCAAM/SDH. Com relação à Escola de Conselhos, o relatório indica várias medidas administrativas e de formação de conteúdo curricular foram tomadas para a implantação dessas escolas. Os dados de 2013 apresentam que 16 UFs já possuem estes espaços de ensino, em algum tipo e forma, pois há convênios sendo firmados com universidades públicas e privadas, assim como as próprias escolas de governo.

Por fim, das 120 mil vagas para o curso de extensão universitária, à distância e com 120h/aula, para fortalecer a atuação dos conselheiros na rede prevenção do uso de drogas, 80 mil foram preenchidas, contudo não especifica se os conselheiros da área de criança e adolescente foram qualificados. Já os policiais, dos 3.270 de meta até 2015, foram capacitados entre 2012 e 2013, 970 profissionais, o relatório informa que é “um trabalho preventivo, o que foca o atendimento de alunos do 5º ao 7º ano do ensino fundamental.” (BRASIL, 2014b, p. 189).

Diante dos resultados e análises anteriores, resta o desafio de mapear como os recursos orçamentários para 2013 se comportaram para fazer face ao cumprimento dessas Metas do PPA 2012-2015, *vis a vis*, os resultados das Conferências. Portanto, a próxima Seção vai dissecar as formas de identificação do orçamento para criança e adolescente no orçamento federal e analisá-las à luz da política nacional.

5.4 Criança e Adolescente no Orçamento Federal

Conforme demonstrado na Seção anterior, a base para identificar a relação das deliberações das conferências foram as Metas da Agenda Transversal de Crianças e

⁶⁴ Ressalta-se que o relatório informa que “Existem 8 Estados que utilizam sistemas próprios de gestão da informação e repassarão os dados, periodicamente, para a base nacional, sendo assim considerada implantada a matriz nacional de migração de informações para o SIPIA SINASE” (BRASIL, 2014, p. 332).

Adolescentes de 2013, que constam dos Objetivos do PPA 2012-2015. Nesse sentido, procurou-se trabalhar com os valores das ações orçamentárias “vinculadas”⁶⁵ aos Objetivos do PPA.

Entretanto, ressalta-se que foram pesquisadas outras bases que pudessem ter relação com as deliberações das conferências, a saber: o Orçamento da Criança e do Adolescente – OCA, cuja metodologia foi desenvolvida pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC; o programa específico do PPA 2012-2015 para criança e adolescente (Programa 2062 - Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes); a subfunção orçamentária, que classifica as programações de assistência ao público em referência (subfunção 243 - Assistência à Criança e ao Adolescente); e dois atributos do cadastro de ações orçamentárias: o beneficiário e o produto da ação.

Relata-se que, como as outras bases acima tinham a referência na ação orçamentária, e por não terem sido discutidas/elaboradas à luz dos resultados das conferências nacionais ou dos debates ocorridos no Conanda, elas [as ações orçamentárias] estão em uma linguagem que se distancia das deliberações desse eventos e do Conselho, e portanto, ficaram desabilitadas para a realização de qualquer relação. E isto foi confirmado por meio das entrevistas do bloco dois da Seção anterior (ENTREVISTADO I, 2014) e pela análise documental do cadastro de ações orçamentárias realizada para pesquisa. Não que as metas dos Objetivos do PPA 2012-2015 tenham uma relação perfeita, mas elas guardam maior relação ou dialogam mais com o que foi apresentado para a política nacional.

De qualquer forma, com base nas informações orçamentárias de 2012, obteve-se o seguinte resultado ao mapeá-las na Lei Orçamentária Anual:

⁶⁵ Explica-se, na metodologia desta pesquisa, o porquê do tratamento da palavra “vinculadas” entre aspas.

Tipos	Agenda Transversal Criança e Adolescente	Orçamento Criança e Adolescente OCA	Programa 2062 Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes	Subfunção 243 Assistência à Criança e ao Adolescente	Beneficiário das Ações Orçamentárias ²	Produto Ações Orçamentárias ²
Qtde. de Ações	136	64	13	12	12	2
Valor ¹ (R\$ Milhões)	127.513,1	85.962,3	476,2	469,0	1.689,5	241,9

Tabela 16. Formas de identificação do orçamento destinado à criança e ao adolescente no orçamento federal em 2012.

1. Valores autorizados (dotação atual) para despesas em 2012 (exclui ações que tiveram valor "zero" ao final do exercício)

2. Foi pesquisado nos atributos "Beneficiário" e "Produto" das Ações Orçamentárias as palavras (com variações de gênero e número): Criança / Adolescente / Jovem / Infantil / Juvenil / Menino / Pueril.

Fonte: Elaborado pelo autor. Para a Agenda Transversal - PPA 2012-2015: Agendas Transversais (monitoramento participativo: ano base 2012), em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/130924_Ag_Transversais-Monit_Participativo_vol2.pdf (acessado em 6 de junho de 2014). Para o OCA - Siga Brasil do Senado Federal (Orçamentos Temáticos - Criança 2012). Para o Programa, Subfunção, Beneficiário e Produto - SIOF (Cadastro de Ações Orçamentárias 2012).

Com exceção do OCA, a programação do Programa 2062, da Subfunção 243 e dos Beneficiários e Produtos com palavras chaves, estão contidas na Agenda Transversal Criança e Adolescente. Embora a Agenda Transversal detenha um maior número de ações (136), das 64 ações orçamentárias do OCA, 18 não são encontradas na Agenda Transversal para Criança e Adolescente, e destas, 12 estão presentes em outras agendas.

Esta ocorrência foi no ano de 2012, porque é o primeiro e o único ano em que se tem disponível a identificação do orçamento que consta das Agendas Transversais. Para 2013⁶⁶, no entanto, a Agenda passou por uma reavaliação, inserido mais Metas e Objetivos que a de 2012, mas a relação com a Lei Orçamentária de 2013 ainda está sendo elaborada. Dessa forma, para esta pesquisa, levou-se em consideração quase todas⁶⁷ ações que cooperam para o alcance das Metas dos Objetivos do PPA 2012-2015 relacionados à Agenda Transversal Criança e Adolescente⁶⁸.

Com isso, fica evidente que os valores apurados foram superdimensionados e, nesse sentido, são imprecisos. Não faz parte deste trabalho esmiuçar no detalhe estes números, até

⁶⁶ Foi procurado um ano mais adiante na intenção de que a presente pesquisa trabalhasse com dados mais atualizados possíveis.

⁶⁷ Exceto as que se referem aos pagamentos da Renda Mensal Vitalícia para Idosos, e os Benefícios de Prestação Continuada para Idosos e Inválidos.

⁶⁸ Não custa lembrar que estas Metas, como já visto na metodologia, não possuem uma relação direta com as ações orçamentárias.

porque a própria característica da transversalidade discutida no referencial teórico remete às estruturas transversais a apuração dos resultados da sua política, sempre quando é possível obter informações dos órgãos setoriais sobre a intervenção indicada pela política nacional (Serra, 2004). Ao que parece, dados qualitativos, consubstanciados nas Metas do PPA 2012-2015, assim como a construção e mensuração de indicadores, foram elaborados nessa intenção. Isso não ocorreu, no entanto, na alocação de recursos para criança e adolescente, aliás, são raras as ações que identificam claramente este público, o que impede que esta apuração seja real.

Entretanto, servirá para que se possa analisar um recorte dentro do orçamento total de valores que, em alguma forma e medida, cooperam com a política nacional de atendimento aos direitos de crianças e adolescentes.

Importante comentar que o OCA também passou por reformulações em 2013, devido sobretudo a mudanças metodológicas do PPA 2012-2015 e da LOA 2013, cuja discussão foi tratada na seção 3.5 do segundo Capítulo deste trabalho, Em linhas gerais⁶⁹, o OCA identificou 76 Iniciativas para o PPA 2012-2015 e 80 ações orçamentárias na LOA 2013. Embora o Inesc tenha identificado a ocorrência de aglutinação em programações antes explícitas no PPA e na LOA, e deu exemplos concretos disso, o número de ações orçamentárias foi ampliado na nova revisão efetuada pelo Instituto (saíram de 64 em 2012 para 80 em 2013). Além disso, das 76 Iniciativas que foram apontadas pelo OCA no novo PPA, o relatório temático gerencial do Siga-Brasil (Senado Federal) indicou apenas 46 Iniciativas declaradas.

Nesse sentido, ao analisar estas duas formas para 2013 (Agenda Transversal Criança e Adolescente e o OCA), percebe-se, na apuração dos valores para da Agenda Transversal, que também há ausência de ações orçamentárias do OCA, conforme verificado em 2012. Por serem relevantes, em alguma forma e medida, à política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, elas foram incluídas no mapeamento de valores.

Este movimento é retratado na tabela 17, que expressa os valores para a base de análise dos recursos destinados à política nacional:

⁶⁹ Para saber a íntegra da reformulação e metodologia do OCA, verificar no site: <http://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/programas-sociais/tematicocrianca/2014/execucao/metodologia-orcamento-da-crianca>. Acessado em: 10.06.2014.

Tipos	Ações dos Objetivos relacionados à Agenda Transversal Criança e Adolescente (A)	Ações do Orçamento Criança e Adolescente OCA	Ações do OCA que não constavam dos Objetivos da Agenda Transversal Criança e Adolescente (B)	Ações destinadas à Política Nacional de Atendimento aos Direitos de Crianças e Adolescentes (A+B)
Qtde. Ações Orçamentárias	137	80	17	154
Valor (R\$ Milhões) ¹	149.493,5	105.233,8	45.058,9	194.552,4

Tabela 17. Ações destinadas à política nacional de atendimento aos direitos de crianças e adolescentes em 2013. 1. Valores autorizados (dotação atual) para despesas em 2013 (exclui ações que tiveram valor "zero" ao final do exercício). Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de: para a Agenda Transversal - PPA 2012-2015: Agendas Transversais (SIOP 2013); e para o OCA - Siga Brasil do Senado Federal (Orçamentos Temáticos - Criança 2013)

Ressalta-se que das 17 ações que não constavam dos Objetivos da Agenda Transversal do PPA 2012-2015, duas delas correspondem à cerca de 93% dos valores acrescidos ao total de ações mapeadas. Trata-se das ações de transferência aos entes subnacionais do Salário-Educação e do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB, ambas acrescentaram 9,8 e 32,0 bilhões, respectivamente. Dessa forma, apura-se o valor autorizado de R\$ 194,6 bilhões para 2013 relativo as ações que podem ter contribuído ou contribuem para a política nacional de atendimento aos direitos da criança e adolescente. O Apêndice 2 traz a relação completa dessas ações, bem como a respectiva execução orçamentária em 2013.

Conforme comentado anteriormente, é um valor expressivo que deve ser visto com ressalvas, pois o orçamento não possui este recorte geracional que atenda a multisetorialidade exigida nas agendas transversais. É possível verificar que no documento relativo ao ano base de 2012 (BRASIL, 2013), várias ações se repetem em outras agendas, situação que possivelmente ocorre em 2013. A maioria das ações que foram selecionadas são de caráter universal, ou seja, não são dedicadas exclusivamente ao atendimento de crianças e adolescente; questão, inclusive, que sempre existiu e não é exclusiva do ano de 2013, os relatos de entrevistas são claros ao abordar esse problema (Entrevistados H e I).

5.4.1 Análise orçamentária por área da política nacional de crianças e adolescentes

Como são valores expressivos, seria prudente analisar a execução sob o contexto das áreas abrangidas pela política: promoção, proteção e gestão da política nacional de atendimento aos direitos e adolescentes. Ademais, separar o que são despesas protegidas que, por força constitucional ou legal, não são sujeitas à limitação de empenho, das demais despesas que podem ser contingenciadas, conforme relatado na metodologia deste trabalho,

pode permitir que se oriente e indique onde e como se deve atuar na fiscalização e controle social para cobrança de resultados (os conselheiros do Conanda, por exemplo).

Nesse sentido, pelo o que foi visto no Capítulo 3, que trata da política nacional e dos resultados sobre as deliberações das conferências, pode-se identificar três áreas específicas da política:

(i) Promoção dos direitos de crianças e adolescentes (corresponde ao Eixo 1), que envolve geralmente os órgãos da Educação (inclui as transferências aos entes subnacionais), Des. Social e Comb. à Fome (nas ações de combate à pobreza), Esporte, Cultura, Trabalho (exceto ações que envolvem fiscalização do trabalho infantil), Saúde⁷⁰, e Defesa;

(ii) Proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes (corresponde ao Eixo 2), que tem como principais órgãos Des. Social (nas ações relacionadas a proteção social especial), Justiça, Políticas para as Mulheres, Des. Agrário, Trabalho (ações relacionadas ao trabalho infantil) e Turismo; e

(iii) Gestão da política nacional (corresponde aos Eixos 3, 4 e 5), que conta com a preponderância da Presidência e da Secretaria de Direitos Humanos. Importante mencionar que nesta área envolve também os assuntos que tratam da efetivação dos direitos, por meio do apoio aos conselhos de políticas, e o incentivo na participação de crianças e adolescentes.

Ademais, nas três áreas acima há despesas protegidas do contingenciamento e despesas que podem ser limitadas de fazer empenho, ou seja, são desprotegidas. Assim, tem-se os seguintes números:

⁷⁰ Uma parte das metas do PPA 2012-2015 da Saúde, tratadas na seção anterior, também se referem à proteção e defesa dos direitos, sobretudo àquelas que indicam recursos para o tratamento da violência sexual. Contudo, os valores são significativos para ações que tratam da promoção desses direitos, como o programa saúde na escola, a distribuição de vacinas e de cadernetas da saúde para crianças e adolescentes, entre outras.

R\$ Milhões

Área da Política	Despesas Protegidas			Despesas Desprotegidas			Total		
	Autori- zado	Empe- nhado	%	Autori- Zado	Empe- nhado	%	Autori- zado	Empe- nhado	%
Promoção dos Direitos	135.740,8	133.767,9	98,5	38.148,4	27.402,3	71,8	173.889,2	161.170,2	92,7
Proteção e Defesa Direitos	16.654,2	16.654,2	100,0	3.726,1	2.985,8	80,1	20.380,3	19.640,0	96,4
Gestão da Política Nacional	0,0	0,0	-	282,9	208,7	73,8	282,9	208,7	73,8
Total Geral	152.395,0	150.422,1	98,7	42.157,4	30.596,8	72,6	194.552,4	181.018,9	93,0

Tabela 18. Orçamento por Áreas da Política Nacional de Atendimento aos Direitos de Crianças e Adolescentes. Fonte: Elaborado pelo autor, a partir do SIOP Gerencial 2013, Anexo V da LDO-2013 e Política Nacional de Atendimento dos Direitos de Crianças e Adolescentes.

De forma geral, a execução orçamentária alcançou um índice alto em 2013, de cerca de 93% de empenho, o que vai ao encontro das diretrizes encontradas nas conferências⁷¹ que orientam para a preservação do orçamento voltado para criança e adolescente, quando, é claro, se refere somente aos recursos alocados no orçamento federal. Ainda com relação as ações protegidas, nas áreas de promoção e proteção dos direitos os recursos autorizados foram executados quase que plenamente (98,7%), esses valores correspondem a 83% dos recursos mapeados para a política nacional. Pode-se observar também que a área de gestão da política não tem recursos protegidos.

Portanto, a parcela protegida se refere a 16 ações das 154 selecionadas para a política nacional, embora corresponda a cerca de 83% do valor total apurado. Esta parcela está distribuída nos órgãos da Educação, Saúde e Desenvolvimento Social. Interessante notar que, apesar de ter ocorrido um elevado percentual de execução, há uma ação da Saúde, na qual contempla a expansão e consolidação da estratégia de Saúde da Família, que obteve uma execução bem inferior à média, com 53% de execução do valor autorizado de R\$ 170,4 milhões. O Apêndice 3 traz a relação completa desse levantamento.

Por outro lado, ao se observar as despesas desprotegidas, a execução orçamentária permanece em torno de 73%, neste caso, há que averiguar quais são as programações relacionadas à política que foram mais prejudicadas em 2013, no que se refere à execução do

⁷¹ A 8ª Conferência, deliberou que se deve “garantir a prioridade absoluta para a criança e o adolescente no ciclo orçamentário (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), considerando o princípio do co-financiamento das três esferas de governo, **não se admitindo cortes orçamentários**, contingenciamentos e remanejamentos para outras áreas que não sejam relacionadas à criança e ao adolescente”. A 9ª Conferência, por sua vez, deliberou algo semelhante, mas indicando legislação específica para o tema “garantir legislação para a destinação de um percentual adequado do orçamento público, nas três esferas do governo, para a Política e o Plano Decenal dos Direitos de Criança e Adolescente, **sem corte orçamentário.**” (grifos do autor).

orçamento. Nessa toada, a tabela 19 mostra o desempenho de cada órgão relacionado as ações sujeitas à limitação de empenho:

R\$ Milhões			
Área da Política / Órgão	Autorizado	Empenhado	%
Promoção dos Direitos	38.148,4	27.402,3	71,8
Educação	21.402,4	17.126,0	80,0
Saúde	12.680,7	7.459,0	58,8
Esporte	1.745,2	1.213,6	69,5
Cultura	1.487,3	925,9	62,3
Des. Soc. e Comb. à Fome	522,4	509,6	97,6
Trabalho	149,8	79,4	53,0
Defesa	130,0	61,5	47,3
Des. Agrário	30,6	27,2	89,0
Proteção e Defesa dos Direitos	3.726,1	2.985,8	80,1
Des. Soc. e Comb. à Fome	2.663,5	2.446,8	91,9%
Justiça	889,9	416,9	46,9%
Sec. de Pol. para as Mulheres	135,3	94,9	70,1%
Trabalho	33,6	27,1	80,6%
Turismo	3,7	0,1	1,5%
Integração Nacional	0,1	0,0	0,0%
Gestão da Política Nacional	282,9	208,7	73,8%
Sec. de Dir. Humanos	259,6	188,2	72,5%
Presidência da República	23,2	20,5	88,1%
Total Geral de Despesas Desprotegidas	42.157,4	30.596,8	72,6%

Tabela 19. Orçamento sujeito a limitação de empenho por áreas da Política Nacional de Atendimento aos Direitos de Crianças e Adolescentes.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir do SIOP Gerencial 2013 e Política Nacional de Atendimento dos Direitos de Crianças e Adolescentes.

Na parcela desprotegida, há órgãos que ficaram com execução abaixo dos 50%, é o caso da Justiça, Defesa, e Turismo. No caso da Justiça, as ações que tratam do combate ao uso de drogas foram as que tiveram pior desempenho (41%), na Defesa, destaca-se negativamente as ações de cooperação do Exército (40%), e no Turismo foi a fiscalização dos prestadores de serviços turísticos (1,5%).

Em relação à Saúde, ressalta-se o desempenho médio, com cerca de 59% de execução, em que as ações que obtiveram execução abaixo dos 30% foram: Apoio à Manutenção de Unidade de Saúde (12%), a Implantação das Academias da Saúde (20%); Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde (22%); e a Implantação e Implementação de Políticas de Atenção à Saúde Mental (23%). Percebe-se que são ações com perfil de atendimento a todo tipo de público, são universais, sem recorte geracional, o qual sem ele, é impossível identificar se o público alvo dessa pesquisa foi prejudicado pela baixa execução orçamentária constatada.

Finalmente, no que se refere à gestão, as ações executadas pela SDH/PR são mais aderentes aos direitos de crianças e adolescentes. Trata-se da ação de Promoção, Defesa e Proteção dos Direitos da Criança e do Adolescente, que dos R\$ 65,4 milhões, executou apenas 33,4 (51%); e da ação de Construção, Reforma, Equipagem e Ampliação de Unidades de Atendimento Especializado a Crianças e Adolescentes, que dos R\$ 98,1 milhões, executou 88,2 (90%).

Esta seção da pesquisa não se propôs a evidenciar os motivos da inexecução orçamentária no ano de 2013. O propósito foi segregar estes valores expressivos para a política nacional, embora sejam superdimensionados e imprecisos, e apresentar o orçamento dos órgãos que são responsáveis pelas metas relacionadas na seção anterior, com recorte específico de ações orçamentárias que podem contribuir, de alguma forma ou medida, para a política. Além disso, se propôs a identificar possíveis espaços onde o controle social pode atuar, e apontar as principais áreas em que a política mais perde com a baixa execução.

Ressalta-se, ademais, que não se pode indicar influência da participação social neste instrumento orçamentário, ou seja, na Lei Orçamentária Anual. O relato do entrevistado da SOF, a interpretação do gestor da política da SNDCA/SDH/PR sobre “mundos distintos”, e a pesquisa documental no cadastro de ações orçamentárias deixam evidente de que não há, na maior parte dos casos, dinâmica entre as discussões nos conselhos, as deliberações das conferências e a alocação orçamentária.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo analisar em que medida o Conanda, por meio das conferências nacionais, influenciou a elaboração do PPA 2012-2015, visando à consecução da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente. Para tanto, foram discutidas teorias sobre os modelos de democracia representativa e participativa, sobre a criação de espaços públicos institucionalizados, com destaque para os conselhos de políticas e as conferências nacionais, sobre fluxos múltiplos, que ajudam no entendimento sobre a lógica da influência da questão político-orçamentária, e as inovações nos instrumentos orçamentários que auxiliam a participação social.

A metodologia utilizada buscou elucidar a participação social na democracia brasileira, investigando a organização das conferências nacionais do segmento, e a formatação da política nacional de atendimento aos direitos de crianças e adolescentes, mediante entrevistas e análise documental sobre a atuação do Conanda, assim como a postura dos conselheiros governamentais com relação à elaboração dos instrumentos orçamentários. Além disso, relacionou as deliberações finais daqueles eventos às metas do PPA 2012-2015, para que se pudesse mensurar, em alguma medida, a influência do conselho sobre este instrumento orçamentário de médio prazo.

Sobre a democracia brasileira, percebe-se que o regime democrático no país convive com modelos mistos de democracia: representativa e participativa. A democracia representativa resolveria os problemas de autorização e escala, mas tem limitações congêneres de lidar com a diversidade de agendas e opiniões da sociedade, em que a autorização repassada aos representantes legais da população parece padecer de mecanismos desagregados de prestação de contas que contemplem a pluralidade da sociedade brasileira. A democracia participativa, por outro lado, tem aperfeiçoado o modelo representativo, tendo em vista que insere a sociedade civil em assuntos governamentais antes renegados apenas ao sistema representativo. Nessa linha, foi fundamental a percepção da sociedade civil na defesa dos direitos sociais de forma ampliada, porém específica em áreas delicadas, em que grupos menos favorecidos, que precisavam de evidenciação e proteção, puderam também ser protagonistas no desenho de soluções acerca da escolha e formatação da política pública que atendesse aos seus anseios, conforme defendido por Santos (2002). A história recente brasileira demonstrou que esta questão foi desenhada no período da redemocratização do Estado, em que o processo participativo foi formalmente previsto na Constituição de 1988. A

partir daí, espaços coletivos e públicos de participação social foram ganhando forma, força, identidade, e se institucionalizando.

O Conanda nasce nessa concepção participativa, sob uma estrutura paritária entre governo e sociedade, com representantes de diversos setores governamentais e da sociedade civil e, de forma autônoma, discute, fomenta, organiza, e delibera sobre a política nacional de atendimento dos direitos de crianças e adolescentes. O conselho ainda amplia sua articulação com entidades subnacionais ao organizar trienalmente as conferências nacionais do segmento que representa, o que reforça também o processo de descentralização político-administrativa, previsto nas diretrizes da política nacional.

A relação do Conanda com as conferências nacionais mostrou que as deliberações finais destes eventos possuem a chancela da participação social, tendo em vista que a participação voluntária de membros da sociedade civil na comissão organizadora das conferências e a elaboração do documento-base, que tem a sua aprovação realizada em plenário do conselho e a sua manutenção durante as etapas locais, permitem que as diretrizes emanadas pela autoridade nacional sejam discutidas em outras instâncias e que os resultados sejam absorvidos nas deliberações finais do evento. Além disso, a pequena parcela de seus membros sem vínculo permanente com a administração pública, a importância destacada por membros da sociedade civil, que evidenciaram suas participações para garantir o processo democrático perante o aparato estatal, conferiram a isenção não total, mas suficiente para que este conselho desenvolva suas atribuições de forma autônoma, mesmo que a sua estrutura de funcionamento e os membros da secretaria executiva ainda sejam providos pelo próprio governo.

A influência das deliberações finais sobre os instrumentos orçamentários ficou evidente na elaboração do PPA 2012-2015, quando se abre a janela política ao convergir os fluxos das políticas públicas com o fluxo político. No modelo de Kingdom (2007), o fluxo das políticas traz soluções e consensos, que pode ser o parâmetro para as deliberações das conferências, enquanto que no fluxo político encontra-se, entre outros aspectos, os grupos de pressão e o *turn over* de pessoas-chaves. Outros autores reforçam que o sucesso da proposta participativa perpassa pelo compartilhamento dessa experiência também com pessoas-chave no aparato estatal.

No caso estudado, os grupos de pressão foram representados pelas entidades da sociedade civil presentes na conferência, com direito a voz e voto, e a presença de técnicos de

órgãos governamentais sensíveis a causa participativa. O *turn over* de pessoas-chave e o respectivo compartilhamento da experiência participativa ocorreu com o depoimento do entrevistado G (2014). Este ex-conselheiro governamental teve participação ativa na organização da conferência e indicou o compromisso pessoal do dirigente da área responsável em elaborar o PPA 2012-2015 em explicitar políticas transversais no Plano, mediante a elaboração de metas setoriais, que continham o segmento criança e adolescente como beneficiados de políticas públicas na esfera federal. Foi possível observar que o PPA, no que se refere ao segmento estudado, foi uma lei influenciada por movimentos sociais organizados em espaços públicos institucionalizados em âmbito nacional.

A mensuração dessa influência apontou que há gradações diferentes em cada eixo das deliberações quando estas são relacionadas às metas do PPA 2012-2015. As três últimas conferências deliberativas tiveram uma influência MÉDIA, em alguma forma ou medida, na elaboração do Plano Plurianual. Contudo, houve um acréscimo de ocorrências para as 8ª e 9ª Conferências, principalmente nos eixos que tratam da promoção e da proteção dos direitos de crianças e adolescentes. Alguns aspectos, entre outros, podem ser apontados para este aumento: a abrangência das deliberações desses dois eixos que garantiam diretrizes amplas e, ao mesmo tempo, específicas para a formatação da política nacional; a proximidade temporal da elaboração do PPA 2012-2015 e dos resultados da 8ª Conferência, tendo como base de consulta mais recente as deliberações desse evento, além de ter sido o que marcou a política nacional para o público em tela (os dois primeiros eixos dessa conferência - promoção e proteção dos direitos - obtiveram a mensuração ALTA nesta pesquisa); a indicação governamental de explicitar políticas transversais no planejamento de médio prazo; e o reconhecimento de técnicos do Governo Federal sobre a importância da participação social na gestão pública brasileira, em particular nos instrumentos orçamentários.

Ao mesmo tempo, por terem tido resultados abrangentes, em consequência da participação social de diversas entidades e setores governamentais, as duas últimas conferências também deliberaram sobre assuntos que não continham diretrizes que pressupunham uma intervenção do Governo Federal, conforme relatado de forma geral pelo entrevistado J (2014), principalmente por meio de um dos seus mecanismos de explicitação da política pública: os instrumentos orçamentários. Dessa forma, o eixo 3, que tratava do protagonismo de crianças e adolescentes, ficou com a mensuração BAIXA quando relacionado ao PPA 2012-2015, embora as entrevistas do primeiro bloco apontassem iniciativas de inclusão na discussão do público beneficiado da política pública.

Por outro lado, o mesmo não se pode concluir com relação à LOA, tendo em vista que, segundo o entrevistado I (2014), as discussões ocorridas no âmbito do Conanda e das conferências dificilmente têm influenciado decisões de alocação de recursos, sobretudo porque a dinâmica político-orçamentária desconsidera, atualmente, a participação social dos espaços públicos institucionalizados como fonte de informações que podem redundar em consequências de alocação orçamentária, como afirmam alguns autores. Caso as deliberações das conferências apontem para a necessidade de mais recursos em determinada área da política pública, esta etapa ainda seria um passo incipiente à discussão orçamentária propriamente dita. Contudo, ao se prever no PPA os objetivos e metas para o planejamento de médio prazo, o orçamento deveria seguir tais diretrizes, sendo condicionado a refletir a política pública daquele instrumento orçamentário.

As conferências nacionais poderiam ser organizadas com suas deliberações sistematizadas em consonância com as esferas existentes no sistema federativo de descentralização de competências. Se as deliberações apontassem para competências federais, estaduais ou municipais de forma clara, os resultados poderiam ser absorvidos por estas instâncias e o retorno sobre tais diretrizes poderia ser mais eficiente sob o ponto de vista do controle social e da efetividade desses eventos. Ou seja, cada deliberação possuiria o “endereço” certo e as atividades de monitoramento até a próxima conferência se dariam em fóruns menores, que poderiam ser as reuniões ordinárias do conselho em cada esfera. No caso da esfera federal, a linguagem utilizada e a consonância com o Plano Plurianual poderiam auxiliar, inclusive, na apuração dos resultados, assim como na percepção de alcance das pretensões discutidas nas conferências nacionais.

Com relação especificamente à apuração dos valores orçamentários, houve dificuldades em realizar esta tarefa para indicar com precisão os recursos para criança e adolescente. Os atributos atuais das ações orçamentárias são ausentes, com raras exceções, para a identificação de políticas transversais. A maioria das ações orçamentárias reflete o financiamento das políticas públicas de forma universal e em contextos setoriais. Há custos de implementação para identificar a transversalidade de políticas públicas na elaboração do orçamento. As políticas setoriais ainda não alocam recursos no orçamento com esta finalidade, diferentemente da orientação dada ao elaborar o PPA 2012-2015.

A construção do orçamento federal pelos diversos setores da política não leva em consideração o recorte geracional. No setor da saúde, por exemplo, sabe-se *a priori*, que há

recursos expressivos⁷² para os procedimentos de média e alta complexidade para a rede do SUS (R\$ 33,8 bilhões em 2013), no entanto, os atendimentos de crianças e adolescentes só serão qualificados como tal após serem realizados, e mesmo assim, apenas identificando-os como beneficiários da política de saúde para aqueles procedimentos, sem adentrarem no mérito dos custos envolvidos para o público em tela. Entretanto, há exceções, como os valores para o setor de educação, que na maioria das vezes tem na essência da política educacional o atendimento de crianças e adolescentes, ou no setor de desenvolvimento social, que vem atuando como ator principal na proteção dos direitos deste público, ou ainda nas próprias iniciativas de gestão da política nacional, que dedica produtos e serviços para aperfeiçoar os mecanismos de promoção e proteção na defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

Uma das formas que poderia solucionar esta situação seria a utilização dos Planos Orçamentários – PO para identificar os segmentos da política pública priorizados pelo governo, os mesmos já são utilizados para classificar os recursos para o programa “Brasil sem Miséria”. Este atributo gravita apenas no nível gerencial da LOA, mas que está amplamente disponível nos mecanismos de consulta ao orçamento federal, providos por sistemas informatizados dos Poderes Executivo (SIAFI e SIOP) e do Legislativo (SIGA-Brasil). Além disso, marcações específicas no cadastro de ações orçamentárias, como o que identifica a participação social exercida na construção da ação orçamentária; os campos “produto” e “beneficiário” que são atendidos por aqueles recursos, poderiam ajudar no mapeamento de valores para as políticas transversais. No caso específico de crianças e adolescentes, há também que se reavaliar a utilização da subfunção orçamentária 243 - Assistência à Criança e ao Adolescente, que traz valores em 2013 de apenas R\$ 469 milhões, e que poderia ser utilizada em larga escala para identificar os recursos para este segmento. Todas estas possibilidades devem ser testadas exaustivamente e submetidas a apreciação do conselho de políticas, para que o mesmo ra(re)tifique o parâmetro ou um conjunto deles a ser utilizado. Para tanto, a atuação do órgão central de planejamento e orçamento⁷³ na orientação aos órgãos setoriais é fundamental, tendo em vista que há custos envolvidos para a implementação de um formato que identifique a política transversal (SERRA, 2004).

Mesmo com a imprecisão nos valores apurados, foram mapeados recursos superdimensionados da ordem de R\$ 194,6 bilhões autorizados em 2013, dos quais 152,4

⁷² São valores expressivos contudo não se trata de analisar se são suficientes para a política setorial de saúde.

⁷³ O órgão central de planejamento e orçamento é o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, definido pela Lei nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001.

bilhões (78%) são de despesas protegidas do contingenciamento pelo ordenamento constitucional/legal, ou seja, tiveram a sua execução orçamentária quase plena. Contudo, os outros 42,2 bilhões (22%) são recursos autorizados que poderiam sofrer limitação de empenho, e que tiveram a execução em 2013 em cerca de 30,6 bilhões (73%). Mesmo assim, não é possível afirmar que estes recursos passíveis de limitação não foram executados apenas pela restrição orçamentária, outros fatores como a ausência de planos e projetos aptos a serem empenhados no exercício, a incapacidade operacional de órgãos na execução da política, a descontinuidade de certas iniciativas no decorrer do exercício, problemas jurídicos, ambientais, legais, entre outras restrições, também devem ser investigados como causa para não empenhamento e que podem ter prejudicado a performance no alcance de metas do PPA 2012-2015 em 2013.

Ressalta-se que esta indicação deve ser vista com ressalvas, uma vez que o novo modelo do Plano Plurianual ainda está em processo de evolução na sua forma de gestão e monitoramento. Seria necessária maior precisão conceitual das metas, para que sejam de entregas mensuráveis par o efetivo acompanhamento dos Objetivos; não podem ter também indicadores (que devem estar reservados ao Programa), como analisou Paulo (2013). Além disso, a existência de vinculação destas à execução orçamentária (quando possível), e ainda destrinchá-las anualmente, tudo isso para que se pudesse quantificar os recursos orçamentários necessários à implementação, em níveis mais pormenorizados, das respectivas metas do Plano.

A principal limitação desse trabalho consiste nas relações entre as deliberações finais e as metas do PPA 2012-2105. Embora fora utilizado critérios objetivos para identificar as ocorrências, outro pesquisador poderia ter uma interpretação diferente, agregando mais metas ou retirando outras, ou ainda não concordando com as justificativas apresentadas no Apêndice 5⁷⁴, que trata do relacionamento destas informações e a pontuação da medida de influência.

Para pesquisas futuras, seria interessante avaliar a atuação dos conselheiros do Conanda sobre a alocação daqueles recursos, sobretudo os desprotegidos, uma vez que está entre as atribuições do conselho poder alterar a proposta orçamentária visando à consecução da política de promoção dos direitos de crianças e adolescentes. Além disso, expandir a análise para outros conselhos de políticas de âmbito nacional e verificar em que medida estes conselhos avaliam a suas políticas nacionais tendo como foco a execução do planejamento de

⁷⁴ Pode ser acessado em: https://www.dropbox.com/s/kcsegm3dozgokqr/Apendice_5.docx?dl=0

médio prazo, poderia construir subsídios que reforcem o fenômeno de evolução da participação social, por meio dos espaços públicos institucionalizados, sobre a gestão pública brasileira no século XXI.

7. REFERÊNCIAS

- ABREU, W. M.; GOMES, R. D. O orçamento público brasileiro e a perspectiva emancipatória: existem evidências empíricas que sustentam esta aproximação? **Revista de Administração Pública**, vol. 47, nº 2. Rio de Janeiro, 2013.
- AIDAR, A. M. A deliberação em conselhos e conferências: um estudo sobre o impacto de diferenças informacionais na elaboração de políticas públicas. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DE PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: APROXIMANDO AGENDA E AGENTES. Araraquara-SP, 2013. Disponível em: <http://www.fclar.unesp.br/Home/Pesquisa/GruposdePesquisa/participacaodemocraciaepoliticaspublicas/encontrosinternacionais/pdf-st14-trab-aceito-0459-16.pdf>. Acessado 20.mai.2014.
- ALVES, J. E. D.; BRUNO, M. A. P. População e crescimento econômico de longo prazo no Brasil: como aproveitar a janela de oportunidade demográfica? In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, **Anais 15**, 2006, Caxambu: ABEP, 2006.
- ARAÚJO, F. H. M.; NETO, L. F. S., ALBINO, P. L. **Breve análise do sistema macropolítico criado pela lei federal 12.594/12**. Texto apresentado no Encontro Estadual sobre o Sinase, promovido pelo Ministério Público do Estado de São Paulo e a Fundação Casa, ocorrido em 13 de abril de 2012. São Paulo, 2012.
- AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições representativas e representação: Da autorização à legitimidade da ação. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Vol. 50, n. 3, 2007, pp. 443-464.
- AVRITZER, L. **Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil**. Texto para discussão. IPEA. Rio de Janeiro, 2012.
- AVRITZER, L.; NAVARRO, Z (orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BOBBIO, N. **O conceito de sociedade civil**. Tradução de Carlos Nelson Moutinho. Rio e Janeiro, Ed. Graal, 1982.
- BOBBIO, N. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- BOBBIO, N. **Estado, Governo, Sociedade: para uma teoria geral da política**. 9ª ed., São Paulo: Paz e Terra, 2001.
- BOBBIO, N. **Quais as alternativas para a democracia representativa**. In: BOBBIO, Norberto (et. al). **O marxismo e o Estado**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.
- BOHMAN, J. **Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy**. Cambridge. MIT Press, 1996.
- BONAVIDES, P. **Curso de direito constitucional positivo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- BORBA, J.; LUCHMANN, L. H. H. A representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)**, v.2, n.2, p. 229-246, jul./dez. 2010.
- BRASIL. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Suplemento ao número 90, de 8 de julho de 1987. Atas das Comissões. Brasília, 1987.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA e dá outras providências, versão atualizada. Brasília, 2012a. Versão atualizada disponível em: <www.direitoshumanos.gov.br>. Acessado em 10.dez.2012.

BRASIL. **Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991.** Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e dá outras providências. Brasília, 1991.

BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República, Secretaria Nacional de Articulação Social. **Nota técnica do processo de participação social sobre a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual 2014.** NT 55/2013-SNAS/SG/PR. Brasília, 2013a.

BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. **Secretaria Nacional de Articulação Social: Conselhos e Comissões.** Brasília, 2013b. Disponível em <<https://novoportal.secretariageral.gov.br/participacao-social/conselhos-nacionais/conselhos-e-comissoes-2014.pdf>>. Acessado 23.jul.2014.

BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. **Secretaria Nacional de Articulação Social: Conferências Nacionais.** Brasília, 2013c. Disponível em <<https://novoportal.secretariageral.gov.br/participacao-social/conferencias>>. Acessado: 23. Jul.2014.

BRASIL. Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Construindo a Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes 2011-2020.** Documento Preliminar para Consulta Pública. Outubro de 2010. Brasília, 2010.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2012-2015: projeto de lei.** Brasília: MP, 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria Geral da Presidência **Plano Mais Brasil PPA 2012-2015: agendas transversais - monitoramento participativo:** ano base 2012. 818 p. Brasília, 2013.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde, Departamento de Vigilância de Doenças e Agravos não Transmissíveis e Promoção da Saúde. **Sistema de Vigilância de Violências e Acidentes (Viva): 2009, 2010 e 2011.** Brasília, 2013d.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos. **Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo: diretrizes e eixos operativos para o SINASE.** Brasília, 2013e.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP. Brasília, 2013f. Disponível em: <<https://www.siop.planejamento.gov.br/siop/>>. Acessado: 12.dez.2013.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (IPEA/MP). **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento / Supervisão:** Grupo técnico para o acompanhamento dos ODM. Brasília: Ipea, MP, 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015: ano base 2013.** Brasília: 2014b.

BRASIL. **Decreto Presidencial 8.243, de 23 de maio de 2014:** Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras

providências. Brasília, 2014c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>. Acessado: 20.jun.2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento - MTO**. Edição 2015. Brasília, 2014d. Disponível em: <https://orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mto_2015_1_edicao_-21-05-14.pdf>. Acessado: 20.mai.2014.

BRITO, F. Transição demográfica e desigualdades sociais no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos da População**. São Paulo, v. 25, n. 1, p. 5-26, jan./jun. 2008.

CAMARANO, M. A.; MELLO, J. L.; KANSO, S. In: CASTRO, J. A.; AQUINO, L. M. C.; ANDRADE, C. C. **Juventude e Políticas Sociais no Brasil**. Brasília: Ipea, 2009, p. 73-88.

CAPELLA, A. C. N. **Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas**. Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz 1 (2007): 87-124.

CARNEIRO, C. B. L. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. *Revista de Administração Pública (RAP)*. Rio de Janeiro 36, n. 2, pp. 277-292, mar./abr. 2002.

CARVALHO, J. M. Cidadania no Brasil – o longo caminho. **Civilização Brasileira**. 7ª ed. Rio de Janeiro, 2005.

COHEN, M. D., MARCH, J. G., OLSEN. A. **Garbage Can Model of Organizational Choice**. *Administrative Science Quarterly*, v.17 (1), 1972.

CORE. F. G. **Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento**. Brasília: ENAP, 2001.

CUNHA, E. S. M.; PINHEIRO, M. B. Conselhos nacionais: condicionantes políticos e efetividade social. In: AVRITZER, L (org). **Experiências Nacionais de Participação Social**. São Paulo: Cortez Editora, 2009.

DAGNINO, E. **Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades**. In: Evelina Dagnino (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: Daniel Mato (coord.), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110. Venezuela, 2004.

FARIA, C. F.; SILVA, V. P.; LINS, I. L. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº7, janeiro - abril de 2012, pp. 249-284. Brasília, 2012.

FARIA, C. F.; SILVA, V. P.; LINS, I. L. Participação e deliberação nas conferências de saúde: do local ao nacional. In: **Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. AVRITZER. L.; SOUZA, C. H. L (orgs.). IPEA, 2013.

FARIAS, B. P. M. **A dinâmica do Conselho Nacional da Juventude – CONJUVE e o campo das políticas públicas educacionais**. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, 2013. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10482/15728>. Acessado: 02.jul.2014.

FERRAREZI, E.; OLIVEIRA, C. G. Reflexões sobre a emergência da participação social na agenda das políticas públicas: desafios à forma de organização burocrática do Estado. In: **Participação Social: textos para discussão**. ANTERO, S. A.; SALGADO, V. A. B (orgs.).

Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFCI / Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP. Brasília: Editora IABS, 2013.

FONTES, V. Sociedade Civil. In: PEREIRA, I.B.; LIMA, J. C.F. **Dicionário de educação profissional em saúde**. Orgs. 2.ed. rev. ampliada. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008.

FISCHER, R.M (coord.). **Pesquisa Conhecendo a Realidade**. Centro de Empreendedorismo Social e Administração em Terceiro Setor da Fundação Instituto de Administração (CEATS / FIA). São Paulo, 2007.

FRANKE, F. D; NAVARRO, C. A. A. L; SANTOS, E. A. V. A estrutura do PPA 2012-2015. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Vol 2, no 1. Brasília: ASSECOR, 2012.

FUNG, A. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M (orgs.). **Participação e Deliberação. Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: ed. 34, 2004.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. São Paulo: Ed. Atlas, 2009.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5ª ed. – São Paulo: Atlas, 2010.

GOHN, M. G. M. **Conselhos populares e participação popular**. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n.º 34, p. 65-89, 1990.

GOMES, E. G. M. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia, Controle Social e Instituições**. Dissertação de Mestrado, EAESP/FGV. São Paulo, 2003.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. **Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade**. RBCS, vol. 21, n. 60, fev. 2006. São Paulo, 2006.

IBGE. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais: Perfil dos Municípios Brasileiros - 2009**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/defaulttabzip.shtm>. Acessado: 20.jun.2014.

IBGE. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais: Perfil dos Municípios Brasileiros - 2011**. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2011/default.shtm>. Acessado: 20.jun.2014.

IBGE. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais: Perfil dos Municípios Brasileiros - 2012**. Rio de Janeiro, 2013a. Disponível em http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2012/defaulttabzip_xls.shtm. Acessado em: 20.jun.2014.

IBGE. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2003 a 2012**. Rio de Janeiro, 2013b. Disponível em http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2012/default_sintese.shtm. Acessado: 20.jun.2014.

INESC. Instituto de Estudos Socioeconômicos. **Orçamento Temático Criança e Adolescente: Nota Metodológica.** Brasília, 2014. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/orcamento/documentos/programas-sociais/tematicocrianca/2014/execucao/metodologia-orcamento-da-crianca>. Acessado em: 20.abr.2014.

IPEA. Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada. O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente na visão de seus Conselheiros. In: **Relatório de pesquisa. Projeto Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros.** Brasília, 2012.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Conferências Nacionais dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes.** Participação em Foco, 2007, 2009, 2012. IPEA, Brasília, 2012b. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/participacao/conferencias-2/664-conferencia-nacional-de-crianca-e-adolescente>>. Acessado em 20.ago.2013.

IPEA. Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada. **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades.** AVRITZER, L. SOUZA, C. H. L (orgs.). Brasília: Ipea, 2013.

IPEA. **Ampliação da Participação na Gestão Pública: Um Estudo sobre Conferências Nacionais realizadas entre 2003 e 2011.** Relatório de pesquisa. IPEA, Brasília, 2013b.

KINGDOM, J. W. Agendas, Alternatives, and Public Policies. 2nd Edition. Harper Collins College Publisher. In SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas Públicas – Coletânea ENAP**, Vol. 1, Brasília, 2007.

LAZZARETTI DE SOUZA, A. P.; FINKLER, L.; DALBOSCO DELL'AGLIO, D.; KOLLER, S. H. **Participação social e protagonismo: reflexões a partir das Conferências de Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil.** Av. Psicol. Latinoam. [online]. 2010, vol.28, n.2, pp. 178-193.

LUCHMANN. L. H. H. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre.** Tese de Doutorado. São Paulo, 2002.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal: origens e evolução.** Zahar Editores. Rio de Janeiro, 1978.

MELO, P. C S. **Monitoramento e avaliação na administração pública federal: os desafios do PPA 2012/2015.** Instituto Serzedelo Correia, Brasília 2012.

MENICUCCI, T. M. G. **Gestão de Políticas Públicas: Estratégias para Construção de uma Agenda.** IX CONGRESO NACIONAL DE RECREACIÓN COLDEPORTES / FUNLIBRE. Bogotá: 2006. Disponível em <<http://www.redcreacion.org/documentos/congreso9/TMenicucci.html>> Acessado:15.jun.2014.

MIGUEL, L. F. **Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2003. Disponível em <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10705109>>. Acessado: 16.out.2013.

MINAYO, M.C.S (org.). **Pesquisa Social, Teoria, Método e Criatividade.** Petrópolis: Vozes, 1994.

MORAES, A. **Direito Constitucional.** 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

NASCIMENTO, A. R. É possível conselhos tão diferentes encontrarem aquilo que lhes é comum? Um olhar sobre a interface entre Conselhos Nacionais. In: **Novas lentes sobre a**

participação: utopias, agendas e desafios. SOUTO, A. L. S.; PAZ, R. D. O (orgs.). São Paulo: Instituto Pólis, 2012.

OLLAIK, L. G.; WENCESLAU, J.; SERPRA, S. M. H. C.; MEDEIROS, J. **Quatro modelos teóricos de relevância para pesquisas orçamentárias no Brasil.** Revista de Políticas Públicas. São Luís, v.15, n.2, p. 347-357, jul./dez. 2011.

ONU. Fundo das Nações Unidas. Comissão Econômica para América Latina e o Caribe. 1ª Reunião da Conferência Regional sobre População e Desenvolvimento da América Latina e o Caribe, ocorrida no período de 12 a 15 de agosto de 2013. **Consenso de Montevidéu sobre População e Desenvolvimento.** Disponível em: <http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/0/51530/CRPD_Consenso_de_Montevideu.pdf>. Acessado: 02.jul.2014.

PAULO, L. F. A. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. Revista do Serviço Público, Brasília, abr/jun 2010.

PAULO, L. F. A. **Comentários sobre o PPA 2012-2015: gestão por resultados ou painel de políticas.** Artigo apresentado do Congresso do CONSAD, realizado em 16, 17 e 18 de abril de 2013. Brasília, 2013.

PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREZ, M. A. **Administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

PETINELLI, V. As conferências públicas nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do governo federal (2003-2010). **Opinião pública**, Campinas, v. 17, n. 1, p. 228-250, jun. 2011.

PETINELLI, V. Contexto político, natureza da política, organização da sociedade civil e desenho institucional. In: **Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade.** AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L (orgs.). IPEA, 2013.

PINHEIRO, A. 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.

PIRES, R. R. C. Participação, Exclusão e Território: Estratégias para a Análise dos Efeitos Distributivos das Instituições Participativas. In: **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** PIRES, R. R. C (org.). Brasília: IPEA, 2011.

PIRES, R. R. C; VAZ, A. **Participação Social como Método de Governo? Um Mapeamento das “Interfaces Socioestatais” nos Programas Federais.** Texto para Discussão nº 1.707. Brasília: IPEA, 2012.

POGREBINSCHI, T. Conferências Nacionais e Políticas Públicas para Grupos Minoritários. In: **Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade.** AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L (orgs.). IPEA, 2013.

POGREBINSCHI, T; SANTOS, F. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. **Dados: revista de ciências sociais**, v. 54, n. 3, 2011.

POLL, I. **Of demographic dividends, windows of opportunity and development: Age-structure, population waves and cohort flows.** Document submitted to the Seminar on Age-structural Transitions: Demographic Bonus, But Emerging Challenges for Population and Sustainable Development, CICRED, Paris, 23 - 26 February 2004. Disponível em:

<http://www.cicred.org/Eng/Seminars/Details/Seminars/Popwaves/PopwavesPool.pdf>.

Acessado: 03.jul.2014

QUERMES, P. A. **Os conselhos paritários, o Estado e a sociedade civil: possibilidades e limites à efetivação da cidadania e ao controle da políticas públicas no Brasil (a experiência do Conanda)**. Dissertação de mestrado. Brasília: Universidade de Brasília – UnB. 2000.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. Roberto Jarry Richardson; colaboradores José Augusto de Souza Peres. (et al.). São Paulo. Atlas, 1999.

ROMÃO, W. M. **Nas franjas da sociedade política: estudo sobre orçamento participativo**. Tese de doutoramento em Sociologia, 235p. Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2010.

ROUSSEAU, J. J. **O Contrato Social - Parte II**. Formar. São Paulo, 1980.

SADER, E. **Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80)**. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1979.

SANTOS, B. S. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2002.

SERRA, A. **La gestión transversal: expectativas y resultados**. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2- 5 Nov. 2004.

SIERRA, V. M.; MESQUITA, W. A. **Vulnerabilidades e fatores de risco na vida de crianças e adolescentes**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, Fundação Seade, v. 20, n. 1, p. 148-155, jan./mar. 2006. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>>. Acessado: 05.out.2013.

SILVA, C. V. Fundo da Criança e do Adolescente. In: **Fundos Públicos. Anais do Seminário “Fundos Públicos e Políticas Sociais - 2002”**. MAGALHÃES JÚNIOR, J. C.; TEIXEIRA, A. C. C (orgs.). Pólis, São Paulo, 2004.

SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 4. ed. Florianópolis: UFSC, 2005. Disponível em: <<http://www.portaldeconhecimentos.org.br/index.php/por/content/view/full/10232>>. Acessado: 05.out.2013.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Porto Alegre: Sociologias, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SOUZA, C. H. L. Conferências e os desafios metodológicos de seu estudo. In: **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. PIRES, R. R. C (org.). Brasília: IPEA, 2011.

SOUZA, C. H. L. **A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010**. Texto para Discussão, nº 1718. Brasília: IPEA, 2012.

SZWAKO, J. Participar vale a pena, mas ...: a democracia participativa brasileira visa pelas lentes da utopia. **Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios**. SOUTO, A. L. S.; DA PAZ, R. D. O (orgs.). São Paulo: Instituto Pólis, 2012.

TATAGIBA, L. **Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate.** Revista Sociologia Política, n. 25, p. 209-213, 2005.

TEIXEIRA, E. C. Efetividade e eficácia dos Conselhos. In: **Conselhos Gestores de Políticas Públicas.** CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C (orgs.). São Paulo: Instituto Pólis, 2000.

TEIXEIRA, A. C. C.; DE SOUZA, C. H. L.; LIMA, P. P. F. Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. In: **Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios.** SOUTO, A. L. S.; DA PAZ, R. D. O (orgs.). São Paulo: Instituto Pólis, 2012.

UNICEF. Fundo das Nações Unidas para a Infância. **O direito de ser adolescente: oportunidade para reduzir vulnerabilidades e superar desigualdades.** Brasília, DF: UNICEF, 2011.

URBINATTI, N. **O que torna a representação democrática?** Apresentação no Encontro Anual da American Political Science Association (Apsa). Washington (EUA), setembro de 2005. Tradução de Mauro Soares, 2005.

ANEXOS

Anexo 1. Princípios da Política Nacional de Crianças e Adolescentes

Tipo do Princípio	Princípio – Descrição
Universal dos Direitos Humanos	1. Universalidade dos direitos com equidade e justiça social
	Todos os seres humanos são portadores da mesma condição de humanidade; sua igualdade é a base da universalidade dos direitos. Associar à noção de universalidade as de equidade e justiça social significa reconhecer que a universalização de direitos em um contexto de desigualdades sociais e regionais implica foco especial nos grupos mais vulneráveis.
	2. Igualdade e direito à diversidade
	Todo ser humano tem direito a ser respeitado e valorizado, sem sofrer discriminação de qualquer espécie. Associar a igualdade ao direito à diversidade significa reconhecer e afirmar a heterogeneidade cultural, religiosa, de gênero e orientação sexual, físico-individual, étnico-racial e de nacionalidade, entre outras.
Exclusivo de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes	3. Proteção integral para a criança e o adolescente
	A proteção integral compreende o conjunto de direitos assegurados exclusivamente a crianças e adolescentes, em função de sua condição peculiar de pessoas em desenvolvimento. São direitos específicos que visam assegurar a esses grupos etários plenas condições para o seu desenvolvimento integral.
	4. Prioridade absoluta para a criança e o adolescente
	A garantia de prioridade absoluta assegurada a crianças e adolescentes implica a sua primazia em receber socorro, proteção e cuidados, bem como a sua precedência no atendimento e preferência na formulação e execução de políticas e ainda na destinação de recursos públicos.
	5. Reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos
	O reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos significa compreendê-los como detentores de todos os direitos da pessoa humana, embora o exercício de alguns seja postergado. A titularidade desses direitos é plenamente compatível com a proteção integral, esta sim devida apenas a eles.
Organização da Política de Garantia dos Direitos de Crianças e Adolescentes	6. Descentralização político-administrativo
	A Constituição Federal de 1988 elevou os municípios à condição de entes federados e estabeleceu novo pacto federativo, com base na descentralização político-administrativo e na corresponsabilidade entre as três esferas de governo para a gestão e o financiamento das ações.
	7. Participação e controle social
	A participação popular organizada na formulação e no controle das políticas públicas de promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente está prevista na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente; seus espaços preferenciais de atuação são os conselhos dos direitos e o processo de conferências.
	8. Intersetorialidade e trabalho em rede
	A organização das políticas públicas por setores ou segmentos impõe a adoção da ótica intersetorial e de trabalho em rede para compreensão e atuação sobre os problemas, o que está previsto no ECA ao estabelecer que a política será implementada por meio de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais no âmbito da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir da Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes (BRASIL, 2010, p.26-28)

Anexo 2. Indicadores do programa de promoção dos direitos de crianças e adolescentes

Indicadores do Programa 2062 – Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes

Indicador	Unid. Medida	Referência		Acompanhamento	
		Data	Índice	Data	Índice
Crianças e adolescentes afastados da situação de trabalho	unidade	31/12/2010	5.611	31/12/2013	7.432
Crianças e adolescentes ameaçados de morte e familiares protegidos	unidade	31/12/2010	1.490	31/12/2013	443
Crianças e adolescentes de 5 a 15 anos de idade ocupados	unidade	31/12/2009	2.060.503	30/09/2012	1.428.962
Índice de homicídios na adolescência (a cada mil adolescentes)	1/1.000	31/12/2010	2,67	31/12/2012	2,98
Número de adolescentes internos no sistema socioeducativo	unidade	31/12/2010	17.703	31/12/2012	20.532
Percentual de crianças e adolescentes de famílias com benefícios de transferência de renda devido ao trabalho infantil, com frequência suficiente aos serviços do PETI	%	31/12/2010	57,45	31/12/2013	0
Relação entre adolescentes cumprindo medidas socioeducativas em programas de meio-aberto/ fechado	unidade	31/12/2010	0,5	31/12/2013	4,36
Taxa de frequência à creche ou pré-escola de crianças de 0 a 5 anos, com rendimento mensal familiar per capita abaixo da linha da extrema pobreza	%	01/09/2009	24	30/09/2012	30,81
Taxa de frequência líquida das pessoas de 15 a 17 anos de idade, com rendimento mensal familiar per capita abaixo da linha da extrema pobreza	%	01/09/2009	26,6	30/09/2012	33,22
Taxa de frequência líquida das pessoas de 6 a 14 anos de idade, com rendimento mensal familiar per capita abaixo da linha da extrema pobreza	%	01/09/2009	88,4	30/09/2012	91,52
Taxa de mortalidade infantil	1/1.000	31/12/2007	21,4	31/12/2011	15,3

Observações: Índice de homicídios na adolescência (a cada mil adolescentes) - O dado informado é o IHA 2010: 2,98. Não houve nova apuração do IHA até o momento da apuração deste indicador. O índice de referência é o IHA 2008: 2,67. Em 2009 apurou-se IHA de 2,61. Percentual de crianças e adolescentes de famílias com benefícios de transferência de renda devido ao trabalho infantil, com frequência suficiente aos serviços do PETI - O SISPETI, fonte de informação do indicador, será substituído pelo Sistema de Informações do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SISC, que está em fase de testes para implantação em 2014. Relação entre adolescentes cumprindo medidas socioeducativas em programas de meio-aberto/ fechado - Número de adolescentes no meio fechado (Levantamento Anual do SINASE, 2012): 20.532 / Número de adolescentes no meio aberto (CENSO SUAS, 2012): 89.718 Taxa de mortalidade infantil - última apuração disponível com dados de 2011.

Fonte: Relatório de Avaliação do PPA 2012-2015 - ano base: 2013 (BRASIL, 2014b, p. 316).

Anexo 3. Composição do Conanda na gestão 2013/2014.

Órgãos e Entidades que compõem o Conanda na gestão 2013/2014

Governo Titulares e Suplentes: Casa Civil da Presidência da República, Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; da Cultura; da Educação; do Esporte; da Fazenda; da Previdência Social; da Saúde; das Relações Exteriores; do Planejamento, Orçamento e Gestão; do Trabalho e Emprego; da Justiça; e das Secretarias da Presidência da República de Direitos Humanos e de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

Sociedade Civil - Titulares: Pastoral da Criança; CNBB – Pastoral do Menor; Inspeção São João Bosco (Salesianos); Federação Nacional das APAES; UEBB – União Brasileira de Educação e Ensino (Marista); CFP – Conselho Federal de Psicologia; ABMP – Associação Brasileira de Magistrados, Promotores e Defensores Públicos da Infância e da Juventude; Aldeias Infantis SOS Brasil; Contag – Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura; MNMMR – Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua; Criança Segura; Conselho Federal de Serviço Social; CECUP – Centro de Educação e Cultura Popular; e OAB – Ordem dos Advogados do Brasil.

Sociedade Civil - Suplentes: ACM – Federação Brasileira das Associações Cristãs de Moços; Sociedade Literária e Caritativa Santo Agostinho; MNDH – Movimento Nacional de Direitos Humanos; CUT – Central Única dos Trabalhadores; Instituto ALANA; FENATIBREF – Federação Nacional dos Empregados em Instituições Benéficas, Religiosas e Filantrópicas; ANCED – Associação nacional dos centros de Defesa da Criança e do Adolescente; SBP – Sociedade Brasileira de Pediatria; FENAVAPE - Federação Nacional das Associações para Valorização de Pessoas com Deficiência; Fundação Fé e Alegria do Brasil; Fundação Abrinq - Save the Children; Conselho Latino Americano de Igrejas; MORHAN – Movimento de Reintegração das Pessoas Atingidas pela Hanseníase; e Escoteiros do Brasil.

APÊNDICES

Apêndice 1. Roteiro da entrevista semiestruturada

O roteiro para a entrevista semiestruturada se baseará nos seguintes tópicos:

- Como foi a participação do Conanda na comissão organizadora da Conferência Nacional de 20XX (a depender do ano questionado)?
- Como ocorreu as indicações do Conanda à comissão organizadora para compor a delegação/grupo que preparou as deliberações finais da Conferência?
- O documento/texto base que serviu de parâmetro para as discussões no âmbito da delegação/grupo que preparou as deliberações finais foi elaborado pelo Conanda?
- Como foi o processo de discussão do documento/texto-base no âmbito da delegação/grupo que preparou as deliberações finais?
- Qual o grau de influência do Conanda nas deliberações finais da Conferência Nacional de 20XX? Por quê?

Alto	Médio	Baixo	Nenhum
------	-------	-------	--------

- Tem conhecimento sobre os desdobramentos da conferência em relação à implementação dos seus resultados?
- É possível que o Conanda tenha outras formas de influenciar na política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente?

Apêndice 2. Ações orçamentárias que podem contribuir para a política nacional dos direitos de crianças e adolescentes

Ações Orçamentárias que podem contribuir para a Política Nacional de Atendimento aos Direitos de Crianças e Adolescentes (por ordem decrescente do valor autorizado na LOA 2013).

		R\$ Milhões		
Ação Orçamentária		Autori- zado	Empe- nhado	Pago
Total Geral		194.552,4	181.018,9	159.593,7
1	8585 - Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade	34.763,8	34.737,0	34.166,3
2	0C33 - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação – FUNDEB	32.035,2	30.185,2	28.262,8
3	8442 - Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei nº 10.836, de 2004)	23.997,5	23.997,5	23.997,5
4	0575 - Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa com Deficiência	16.654,2	16.654,2	15.833,7
5	0E36 - Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB	10.745,9	10.745,9	8.665,3
6	0369 - Transferência da Cota-Parte do Salário-Educação (LEI Nº 9.424, DE 1996 - ART. 15)	9.794,6	9.794,6	9.123,3
7	20AD - Piso de Atenção Básica Variável - Saúde da Família	9.097,8	9.090,9	8.799,3
8	8577 - Piso de Atenção Básica Fixo	4.515,4	4.515,4	4.466,3
9	8744 - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica	3.548,3	3.547,6	3.542,2
10	8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde	3.488,6	783,2	105,5
11	20RW - Apoio à Formação Profissional, Científica e Tecnológica	2.889,5	2.753,5	2.596,6
12	0515 - Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica	2.657,7	2.652,0	2.651,8
13	20YE - Imunobiológicos e Insumos para Prevenção e Controle de Doenças	2.181,9	2.181,6	1.313,5
14	20RL - Funcionamento de Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica	2.072,2	1.762,9	1.016,1
15	20RP - Infraestrutura para a Educação Básica	2.031,0	1.743,5	115,0
16	12KU - Implantação de Escolas para Educação Infantil	1.984,2	1.984,2	220,3
17	20RQ - Produção, Aquisição e Distribuição de Livros e Materiais Didáticos e Pedagógicos para Educação Básica	1.982,2	1.492,1	1.055,3
18	20AL - Incentivo Financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios para a Vigilância em Saúde	1.867,9	1.865,9	1.842,9
19	20RO - Concessão de Bolsas de Apoio à Educação Básica	1.797,8	1.508,9	1.452,8
20	8581 - Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde	1.301,9	506,1	102,3
21	2A60 - Serviços de Proteção Social Básica	1.299,6	1.299,6	1.156,8
22	12KV - Implantação e Adequação de Estruturas Esportivas Escolares	1.168,6	1.168,6	129,6
23	5450 - Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Educacional, Recreativo e de Lazer	1.130,0	709,0	9,9
24	0509 - Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica	1.129,6	169,9	7,8
25	20YP - Promoção, Proteção, Vigilância, Segurança Alimentar e Nutricional e Recuperação da Saúde Indígena	1.108,7	998,0	912,3
26	6148 - Assistência Médica Qualificada e Gratuita a Todos os Níveis da População e Desenvolvimento de Atividades Educacionais e de Pesquisa no Campo da Saúde - Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais	1.052,1	807,4	804,9
27	20RG - Expansão e Reestruturação de Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica	1.042,0	825,2	138,0
28	20RM - Exames e Avaliações da Educação Básica	781,9	636,1	546,1

		R\$ Milhões		
Ação Orçamentária		Autori- zado	Empe- nhado	Pago
29	0E53 - Apoio ao Transporte Escolar para a Educação Básica - Caminho da Escola	718,2	520,7	54,9
30	6217 - Atenção à Saúde nos Serviços Ambulatoriais e Hospitalares do Ministério da Saúde	697,3	672,7	444,8
31	20RJ - Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada de Professores, Profissionais, Funcionários e Gestores para a Educação Básica	666,3	395,7	215,0
32	12L5 - Construção e Ampliação de Unidades Básicas de Saúde – UBS	643,7	642,6	479,7
33	0969 - Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica	582,0	581,5	581,4
34	20G8 - Atenção à Saúde nos Serviços Ambulatoriais e Hospitalares Prestados pelos Hospitais Universitários	560,0	488,9	140,5
35	20YJ - Sistema Nacional de Vigilância em Saúde	554,9	298,3	206,3
36	12MG - Implantação de Espaços Integrados de Esporte, Cultura, Lazer e Serviços Públicos - Praças dos Esportes e da Cultura	534,5	485,0	88,3
37	2A65 - Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade	505,2	446,1	390,5
38	20TR - Apoio à Manutenção da Educação Infantil (MDS)	497,4	496,7	372,4
39	20ZF - Promoção e Fomento à Cultura Brasileira	460,2	235,8	91,9
40	14U2 - Implantação, Instalação e Modernização de Espaços e Equipamentos Culturais	383,5	110,5	2,5
41	20RV - Apoio à Manutenção da Educação Infantil	333,3	44,3	20,8
42	2060 - Proteção social para crianças e adolescentes identificadas em situação de trabalho infantil	317,6	289,3	193,2
43	0920 - Concessão de Bolsa para Equipes de Alfabetização	317,2	317,2	0,0
44	8652 - Modernização da Rede Pública Não Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica	311,2	192,9	12,9
45	8730 - Ampliação da Resolutividade da Saúde Bucal na Atenção Básica e Especializada	305,4	199,6	155,4
46	8758 - Aperfeiçoamento, Avaliação e Desenvolvimento de Ações e Serviços Especializados em Oncologia - INCA	300,7	297,8	259,8
47	2994 - Assistência ao Educando da Educação Profissional e Tecnológica	256,7	236,8	188,8
48	2A95 - Elevação da Escolaridade e Qualificação Profissional – ProJovem	245,9	115,6	75,5
49	7666 - Investimento para a Qualificação da Atenção à Saúde e Gestão do SUS	245,0	99,4	50,4
50	8759 - Aperfeiçoamento, Avaliação e Desenvolvimento de Ações e Serviços Especializados em Traumatologia e Ortopedia – INTO	239,6	239,4	197,9
51	4641 - Publicidade de Utilidade Pública	238,0	232,1	183,4
52	20R4 - Apoio à Implementação da Rede Cegonha	234,6	79,2	15,7
53	09LP - Participação da União no Capital Social - Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia - HEMOBRÁS	220,0	155,0	155,0
54	20RF - Tecnologia da Informação e Comunicação para a Educação Básica	219,0	119,9	44,8
55	2A69 - Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade	214,6	177,4	99,3
56	20ID - Apoio à Estruturação, Reparcelamento, Modernização Organizacional e Tecnológica das Instituições de Segurança Pública	213,9	94,4	42,0
57	8790 - Apoio à Alfabetização e à Educação de Jovens e Adultos	212,3	212,0	208,9
58	6380 - Fomento ao Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica	209,3	101,6	26,4
59	20RI - Funcionamento das Instituições Federais de Educação Básica	203,7	123,6	61,0
60	14TR - Implantação de Espaços Públicos de Esporte e Lazer – Praça do Esporte	199,5	199,5	0,0
61	20JP - Desenvolvimento de Atividades e Apoio a Projetos de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social	191,9	93,4	23,8

R\$ Milhões

Ação Orçamentária		Autori- zado	Empe- nhado	Pago
62	20AB - Incentivo Financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios para Execução de Ações de Vigilância Sanitária	184,9	184,3	150,0
63	09HW - Concessão de Bolsa a Atletas	183,0	183,0	105,2
64	20UD - Prevenção à Violência e à Criminalidade	176,5	62,3	13,7
65	8252 - Educação Profissional e Tecnológica a Distância	176,1	50,9	17,5
66	8573 - Expansão e Consolidação da Estratégia de Saúde da Família	170,4	90,6	53,4
67	8721 - Implementação da Regulação, Controle e Avaliação da Atenção à Saúde	164,2	62,6	45,5
68	20AC - Incentivo Financeiro a Estados, Distrito Federal e Municípios para Ações de Prevenção e Qualificação da Atenção em HIV/AIDS e outras Doenças Sexualmente Transmissíveis	160,0	159,7	159,7
69	8719 - Vigilância Sanitária de Produtos, Serviços e Ambientes, Tecidos, Células e Órgãos Humanos	157,5	127,4	81,7
70	2B30 - Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica	149,4	124,7	5,6
71	20EV - Enfrentamento ao Crack e outras Drogas - Nacional	148,9	82,0	3,5
72	20YL - Implantação das Academias da Saúde	131,1	26,7	0,0
73	210B - Atendimento às Mulheres em Situação de Violência	124,9	89,1	16,1
74	20R9 - Prevenção de Uso e/ou Abuso de Drogas	119,8	46,1	2,1
75	0A26 - Concessão de Auxílio-Financeiro	111,9	78,1	39,8
76	20XH - Ações de Cooperação do Exército	110,0	44,7	29,4
77	8755 - Aperfeiçoamento, Avaliação e Desenvolvimento de Ações e Serviços Especializados em Cardiologia-INC	105,6	105,3	77,1
78	20IE - Política Pública Sobre Drogas	104,2	33,4	3,6
79	14UF - Construção, Reforma, Equipagem e Ampliação de Unidades de Atendimento Especializado a Crianças e Adolescentes	98,1	88,2	0,1
80	211F - Funcionamento de Espaços e Equipamentos Culturais	95,5	84,8	69,5
81	2B31 - Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Especial	86,5	46,8	0,0
82	4525 - Apoio à Manutenção de Unidade de Saúde	79,7	9,8	0,0
83	20B0 - Atenção Especializada em Saúde Mental	79,1	32,2	27,9
84	20YI - Implementação de Políticas de Atenção à Saúde	76,7	40,1	20,2
85	210M - Promoção, Defesa e Proteção dos Direitos da Criança e do Adolescente	65,4	33,5	5,4
86	6182 - Ouvidoria Nacional de Saúde	60,7	57,9	48,1
87	20SP - Operacionalização do Sistema Nacional de Transplantes	58,0	34,9	1,8
88	20QF - Pesquisas, Ensino e Inovações Tecnológicas Biomédicas e em Medicina Tropical e Meio Ambiente	56,0	48,1	37,5
89	6516 - Aperfeiçoamento e Avaliação dos Serviços de Hemoterapia e Hematologia	55,6	46,2	30,7
90	125H - Implantação do Complexo Integrado do Instituto Nacional de Câncer - INCa	55,3	36,6	1,6
91	20ZN - Promoção e Defesa dos Direitos Humanos	52,1	22,3	8,9
92	2583 - Processamento de Dados do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e da Renda Mensal Vitalícia (RMV)	48,7	48,7	44,4
93	2384 - Promoção e Desenvolvimento Social de Povos Indígenas	46,7	38,3	23,4
94	2320 - Sistema Integrado de Educação e Valorização Profissional	45,8	33,3	14,6
95	7690 - Estruturação dos Serviços de Hematologia e Hemoterapia	44,7	31,9	0,0
96	8305 - Atenção de Referência e Pesquisa Clínica em Patologias de Alta Complexidade da Mulher, da Criança e do Adolescente e em Doenças Infecciosas	42,3	41,6	38,2
97	20JQ - Realização e Apoio a Eventos e Competições de Esporte Participativo e de Esporte Escolar	37,5	25,9	18,7

R\$ Milhões

Ação Orçamentária		Autori- zado	Empe- nhado	Pago
98	210G - Proteção a Pessoas Ameaçadas	36,0	35,7	17,7
99	3921 - Implantação de Melhorias Habitacionais para Controle da Doença de Chagas	35,5	30,9	0,2
100	147J - Construção dos Institutos de Saúde da Mulher e da Criança e de Infectologia	35,3	27,0	16,2
101	20YU - Fiscalização de Obrigações Trabalhistas e Inspeção em Segurança e Saúde no Trabalho	32,7	27,1	26,5
102	210T - Promoção da Educação no Campo	30,6	27,2	12,7
103	8662 - Concessão de Bolsa para famílias com crianças e adolescentes identificadas em Situação de Trabalho	30,0	6,9	6,0
104	7684 - Saneamento Básico em Aldeias Indígenas para Prevenção e Controle de Agravos	27,7	27,7	0,4
105	4014 - Censo Escolar da Educação Básica	27,5	17,7	14,2
106	6414 - Sistema Nacional para Identificação e Seleção de Público-Alvo para os Programas Sociais do Governo Federal – Cadastro Único	25,0	12,9	8,4
107	20RU - Gestão Educacional e Articulação com os Sistemas de Ensino	22,6	20,4	11,1
108	8715 - Preservação, Organização, Disseminação e Acesso ao Conhecimento e ao Patrimônio Cultural da Saúde	21,3	13,8	11,3
109	6138 - Vigilância Sanitária em Portos, Aeroportos, Fronteiras e Recintos Alfandegados	20,4	14,5	10,3
110	20AI - Auxílio-Reabilitação Psicossocial aos Egressos de Longas Internações Psiquiátricas no Sistema Único de Saúde (De Volta Pra Casa)	19,5	19,5	18,4
111	20T6 - Fortalecimento da Saúde Ambiental para Redução dos Riscos à Saúde Humana	19,0	15,4	0,8
112	4906 - Disque Direitos Humanos	19,0	19,0	17,7
113	8858 - Valorização de Profissionais e Operadores de Segurança Pública	18,1	14,4	7,6
114	20RS - Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica nas Comunidades do Campo, Indígenas, Tradicionais, Remanescentes de Quilombo e das Temáticas de Cidadania, Direitos Humanos, Meio Ambiente e Políticas de Inclusão dos Alunos com Deficiência.	15,8	10,7	5,7
115	6233 - Implantação e Implementação de Políticas de Atenção à Saúde Mental	14,0	3,2	0,3
116	6175 - Implantação e Implementação de Políticas de Atenção Integral à Saúde da Mulher	13,9	11,9	0,2
117	20B1 - Serviços de Atenção à Saúde da População do Sistema Penitenciário Nacional	13,9	13,7	9,2
118	20RR - Integração da Comunidade no Espaço Escolar, Promoção da Saúde na Escola e Combate à Violência, à Discriminação e à Vulnerabilidade Social	13,8	1,3	0,0
119	8648 - Desenvolvimento e Fortalecimento da Economia da Saúde para o Aperfeiçoamento do SUS	13,4	9,2	4,2
120	4324 - Atenção à Saúde das Populações Ribeirinhas da Região Amazônica mediante Cooperação com a Marinha do Brasil	13,3	13,3	0,0
121	8327 - Serviço Laboratorial de Referência para o Controle de Doenças	12,5	9,0	7,4
122	2589 - Avaliação e Operacionalização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) e Manutenção da Renda Mensal Vitalícia (RMV)	12,0	7,4	6,9
123	6557 - Formação Cívico-Profissional de Jovens em Serviço Militar - Soldado Cidadão	12,0	8,8	6,1

		R\$ Milhões		
Ação Orçamentária		Autori- zado	Empe- nhado	Pago
124	8735 - Alimentação e Nutrição para a Saúde	11,2	11,1	1,7
125	20ZM - Produção e Difusão de Conhecimento na Área Cultural	11,2	7,8	2,6
126	7833 - Implantação de Centros de Alta Complexidade em Oncologia – CACON	11,1	7,9	5,7
127	20RT - Certames e Tecnologias Educacionais	10,8	6,0	4,7
128	8699 - Gerenciamento das Políticas Públicas de Juventude	10,4	8,3	3,6
129	8831 - Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180	10,4	5,8	4,2
130	2B52 - Desenvolvimento Institucional da Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil do Fundo Nacional de Saúde e dos Fundos Estaduais e Municipais de Saúde	10,3	9,2	8,4
131	6178 - Implementação de Políticas de Atenção à Saúde da Pessoa Idosa	10,0	5,6	0,0
132	8708 - Auditoria do Sistema Único de Saúde	10,0	8,6	4,6
133	14UY - Sistema Nacional de Registro de identificação Civil	8,3	6,6	0,5
134	8753 - Monitoramento e Avaliação da Gestão do SUS	8,0	5,3	3,8
135	8635 - Preservação Cultural dos Povos Indígenas	7,6	6,1	1,5
136	4767 - Sistema de Informações sobre a Inspeção do Trabalho – SFIT	7,0	3,4	3,2
137	6174 - Análise da Qualidade de Produtos e Insumos de Saúde	7,0	7,0	6,3
138	8739 - Implementação da Política Nacional de Humanização – PNH	6,8	6,7	0,0
139	20K2 - Fomento à Pesquisa e Desenvolvimento de Tecnologias Alternativas Regionalizadas, com vistas à Sustentabilidade dos Serviços e Ações de Saneamento e Saúde Ambiental	5,0	1,9	0,1
140	20YW - Produção e Difusão de Conhecimentos para a Promoção de Políticas Públicas em Segurança e Saúde no Trabalho	4,7	4,4	2,0
141	8425 - Apoio das Forças Armadas ao Projeto Rondon	4,0	4,0	2,8
142	8526 - Apoio a Iniciativas para Melhoria da Qualidade da Educação de Jovens e Adultos	3,8	3,6	0,1
143	20JS - Fomento à Pesquisa, Memória, Difusão e Formação em Políticas Sociais de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social.	3,3	2,9	1,0
144	2658 - Fiscalização dos Prestadores de Serviços Turísticos	2,7	0,0	0,0
145	8762 - Implementação de Ações e Serviços às Populações em Localidades Estratégicas e Vulneráveis de Agravo	2,7	2,6	0,0
146	20K0 - Desenvolvimento Tecnológico e Inovação para a Prevenção e Vigilância de Doenças Transmissíveis e na Resposta às Emergências	2,7	2,4	2,1
147	2599 - Formulação, Articulação e Execução da Política Laboral de Imigração e Emigração.	2,5	1,1	0,5
148	20KH - Ações Integradas de Cultura e Educação	2,4	2,0	0,2
149	20IG - Apoio das Forças Armadas ao Desenvolvimento do Esporte	2,0	2,0	1,8
150	20XD - Apoio das Forças Armadas à População	2,0	2,0	0,0
151	8700 - Funcionamento do Conselho Nacional de Juventude	1,9	1,7	0,7
152	20YV - Democratização das Relações de Trabalho	1,6	0,8	0,7
153	2C45 - Agenda Nacional de Trabalho Decente	0,9	0,0	0,0
154	2D82 - Funcionamento do Centro de Referência e Documentação do Semiárido	0,1	0,0	0,0
	Total	194.552,4	181.018,9	159.593,7

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de consulta no SIOP Gerencial.

Apêndice 3. Ações protegidas de limitação de empenho em 2013

Ações protegidas de limitação de empenho das áreas de promoção e proteção dos direitos que podem contribuir para a Política Nacional de Atendimento aos Direitos de Crianças e Adolescentes (por órgão e por ordem decrescente do valor autorizado para 2013).

Órgão	Ação Orçamentária	R\$ Milhões		
		Autorizado	Empenhado	%
Educação	Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB	10.745,9	10.745,9	100,0
	Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica	3.548,3	3.547,6	100,0
	Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica	2.657,7	2.652,0	99,8
Educação (Transf. a Estados e Municípios)	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação – FUNDEB	32.035,2	30.185,2	94,2
	Transferência da Cota-Parte do Salário-Educação (Lei nº 9.424, de 1996 - art. 15)	9.794,6	9.794,6	100,0
Saúde	Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade	34.763,8	34.737,0	99,9
	Piso de Atenção Básica Variável - Saúde da Família	9.097,8	9.090,9	99,9
	Piso de Atenção Básica Fixo	4.515,4	4.515,4	100,0
	Imunobiológicos e Insumos para Prevenção e Controle de Doenças	2.181,9	2.181,6	100,0
	Incentivo Financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios para a Vigilância em Saúde	1.867,9	1.865,9	99,9
	Incentivo Financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios para Execução de Ações de Vigilância Sanitária	184,9	184,3	99,7
	Expansão e Consolidação da Estratégia de Saúde da Família	170,4	90,6	53,2
	Incentivo Financeiro a Estados, Distrito Federal e Municípios para Ações de Prevenção e Qualificação da Atenção em HIV/AIDS e outras Doenças Sexualmente Transmissíveis	160,0	159,7	99,8
	Auxílio-Reabilitação Psicossocial aos Egressos de Longas Internações Psiquiátricas no Sistema Único de Saúde (De Volta Pra Casa)	19,5	19,5	100,0
Des. Soc. e Comb. à Fome	Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei nº 10.836, de 2004)	23.997,5	23.997,5	100,0
	Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa com Deficiência (*)	16.654,2	16.654,2	100,0
Total		152.395,0	150.422,1	98,7

(*) Esta ação foi classificada como da área de proteção e defesa dos direitos, enquanto que todas as demais se referem à promoção dos direitos.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de consultas ao SIOP Gerencial e Anexo V da LDO-2013 e Política Nacional de Atendimento dos Direitos de Crianças e Adolescentes.

Apêndice 4. Relação das metas do PPA 2012-2015, ano base 2013 (Agenda Criança e Adolescente)

Metas dos Objetivos do PPA 2012-2015 (Agenda Criança e Adolescente) Ordem alfabética do enunciado da meta		Conferências		
		7ª	8ª	9ª
1	3.034 municípios realizando suplementação de megadoses de vitamina A para crianças de 6 a 59 meses de idade.	.	X	X
2	60% das Equipes de Atenção Básica referindo disponibilidade de sulfato ferroso na UBS para prevenção de anemia em crianças menores de 2 anos.	.	X	X
3	Acompanhar a implementação da acessibilidade nas escolas públicas: salas de recursos multifuncionais, nas edificações e entornos.	.	.	X
4	Acompanhar e monitorar a aplicação do Decreto 7.958, de 13 de março de 2013, que estabelece diretrizes para o atendimento às vítimas de violência sexual pelos profissionais de segurança pública e da rede de atendimento do Sistema Único de Saúde.	.	.	.
5	Adequar a ambiência de 120 maternidades (reforma, aquisição de equipamentos e materiais) para a atenção humanizada ao parto e nascimento	.	.	.
6	Ampliar a cobertura dos beneficiários do BPC na faixa etária de 0 a 18 anos, por meio da adesão dos municípios ao Programa BPC na Escola	.	X	X
7	Ampliar a 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	X	X	X
8	Ampliar a cobertura vacinal para 80% da população indígena até 2015, conforme o calendário de imunização específico estabelecido pelo Ministério da Saúde	.	.	.
9	Ampliar a investigação de óbitos infantis e fetais, passando de 24% em 2010 para 70% até 2015.	.	.	.
10	Ampliar a utilização da Caderneta de Saúde do Adolescente pelos serviços de atenção básica, passando de 1.000 serviços de atenção básica em 2011, para 13.000 até 2015 fazendo uso da caderneta.	.	X	X
11	Ampliar em 50% ao ano o acesso ao esporte a crianças, adolescentes e jovens escolares, com a oferta de múltiplas vivências esportivas voltadas ao seu desenvolvimento integral, com ênfase nas áreas em situação de vulnerabilidade social (Segundo Tempo), beneficiando 1.296.000 nas capitais e municípios com mais de 1000 habitantes e 6.136.960 nas escolas do Mais Educação	.	X	X
12	Ampliar em 684 o número de leitos de unidade de terapia intensiva neonatal, passando de 3.775 leitos em 2011 para 4.459 até 2015	.	.	X
13	Ampliar o Disque Saúde 136, com foco na pesquisa da Rede Cegonha, por meio da realização de 400 mil entrevistas até 2015.	.	.	.
14	Ampliar o número de unidades de saúde com notificação da violência doméstica, sexual e/ou outras violências, passando de 5.898 em 2011 para 12.200 até 2015.	.	.	X
15	Ampliar os serviços de proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte para mais 5 estados (MT, AM, RN, CE e AC)	.	X	X
16	Ampliar para 70% o percentual de municípios com cobertura vacinal adequada (95%) de tetravalente/pentavalente em menores de 1 ano, em todos os anos, até 2015.	.	.	X
17	Ampliar progressivamente, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, o investimento público em educação, em termos de percentual do Produto Interno Bruto do país, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020	.	.	.
18	Apoiar a cobertura de 5000 quadras esportivas escolares	.	X	X
19	Apoiar a construção de 7 mil creches e pré-escolas	.	X	X
20	Apoiar a construção de 7.116 quadras esportivas escolares	.	X	X
21	Apoiar a construção de salas de aulas em, no mínimo, 200 comunidades quilombolas e garantir o provimento da infraestrutura necessária para o bom funcionamento das escolas já existentes nessas comunidades.	.	.	.
22	Apoiar ações e articular com órgãos governamentais e sociedade civil para prevenir o tráfico, a exploração sexual e a violência contra mulheres jovens	.	X	X
23	Apoiar e fortalecer os Núcleos de Prevenção de Violências e Promoção da Saúde nas 27 Unidades da Federação, considerando-se as populações vulneráveis e os índices de homicídios e agressões.	.	X	X
24	Aprovar marco legal do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados (PPCAAM)	.	X	X
25	Aprovar marco legal para instituição do Sistema Nacional Socioeducativo (SINASE)	X	X	X
26	Aprovar marco legal que agilize o repasse de recursos do Fundo Nacional da Criança e do Adolescente - FNCA - para Estados e Municípios para implementação de políticas de proteção, defesa e promoção dos direitos da criança e do adolescente.	X	X	X
27	Aprovar marco legal regulatório das atribuições e funcionamento dos Conselhos Tutelares	X	X	X
28	Aprovar marco legal sobre proibição de castigos corporais	.	X	X

Metas dos Objetivos do PPA 2012-2015 (Agenda Criança e Adolescente) Ordem alfabética do enunciado da meta		Conferências		
		7ª	8ª	9ª
29	Aprovar no CONANDA o Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Letal de Crianças e Adolescentes	.	X	X
30	Aprovar no CONANDA o Plano Nacional Decenal do Sistema Socioeducativo e as Normas Nacionais de Referência de Atendimento Socioeducativo	.	X	X
31	Aprovar no CONANDA o seu Plano Nacional de Comunicação	.	X	X
32	Aquisição de equipamentos e materiais permanentes para a implantação/implementação da atenção a pessoas em situação de violência sexual, com cadeia de custódia, para 94 hospitais de referência selecionados no SUS.	.	.	.
33	Articular a implantação da Ficha de Notificação Compulsória de Violência Doméstica, Sexual e/ou Outras Violências, nos serviços de saúde em cumprimento da Portaria do MS nº 104, de 25 de janeiro de 2011	.	.	.
34	Atender 5.000 escolas pelo Programa Mais Cultura nas Escolas, em parceria com o MEC	.	X	X
35	Atingir 1.220.628 adolescentes e jovens, com idade entre 14 e 24 anos, e pessoas com deficiência a qualquer tempo, admitidos em contratos de aprendizagem	.	X	X
36	Aumentar o acompanhamento do acesso das crianças beneficiárias do PBF ao sistema de saúde infantil, considerando as especificidades dos povos indígenas e comunidades quilombolas	.	X	X
37	Aumentar o acompanhamento do acesso das famílias beneficiárias do PBF ao sistema educacional, considerando as especificidades dos povos indígenas e comunidades quilombolas	.	X	X
38	Aumentar o percentual de adoções nacionais de crianças e adolescentes afrodescendentes, soros positivos, com deficiência e/ou grupo de irmãos	X	.	X
39	Capacitação de 3.240 novos policiais militares do PROERD para atuarem nas escolas - Plano Crack, é Possível Vencer.	.	X	X
40	Capacitar 1.300 parteiras tradicionais até 2015.	.	.	.
41	Constituir fórum intergovernamental da Política dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes	.	X	X
42	Construir condições para ampliação do acesso de crianças de 0 a 3 anos a Programas de cuidados à Primeira Infância nos municípios com mais de 300 mil habitantes	.	.	X
43	Construir condições para extinção das unidades de internação impróprias no sistema socioeducativo	X	X	.
44	Construir pactos com empresas públicas e privadas e outros órgãos do governo para prevenir a violência contra as mulheres e combater a exploração sexual de mulheres, adolescentes e jovens, em especial nas áreas de grandes obras de desenvolvimento econômico e infraestrutura e nas regiões de fomento ao turismo.	.	X	X
45	Contribuir para a ampliação dos serviços especializados às mulheres e adolescentes vítimas de violência sexual.	.	X	X
46	Contribuir para o aprimoramento técnico-metodológico e a adequação da ação conjunta entre os operadores do direito, segurança pública e equipes multidisciplinares, visando o cumprimento de penas alternativas e medidas socioeducativas e protetivas para diminuição da reincidência do consumo, por meio da articulação e cooperação com a rede de saúde, de assistência social, e outras organizações comunitárias - Plano Crack, é possível vencer	.	.	X
47	Criação/qualificação de 188 Unidades de Acolhimento Infante-juvenil até 2014.	X	X	X
48	Criar 228 projetos esportivos de Legado Social dos Grandes Eventos - Copa 2014 e Olimpíadas e Paraolimpíadas 2016, voltados à inclusão social, juventude e educação.	.	X	X
49	Custear 3.141 leitos adicionais de unidades de cuidado intermediário neonatal (UCI), passando de 349 leitos custeados em 2011 para 3.490 até 2015	.	.	X
50	Desenvolver 03 campanhas anuais em temáticas referentes aos direitos da infância e da adolescência	X	X	X
51	Desenvolver ações que garantam a implantação de projetos de esporte recreativo e de lazer para a população, com atenção às necessidades das faixas etárias, à acessibilidade, à diversidade cultural, às questões de gênero e às áreas em situação de vulnerabilidade social (PELC - Esporte e Lazer da Cidade), atendendo a 553 municípios.	.	X	X
52	Distribuir 13,2 milhões de Cadernetas de Saúde da Criança para todos os estados, incluindo a divulgação da Classe Hospitalar	.	X	X
53	Distritos Sanitários Especiais Indígenas participando dos Planos de Ação da Rede Cegonha até 2015	.	.	.
54	Elaborar documento contendo orientações para o acompanhamento das estratégias da Rede Cegonha em parceria com o Ministério da Saúde para os organismos executivos de políticas para as mulheres	.	.	.

Metas dos Objetivos do PPA 2012-2015 (Agenda Criança e Adolescente) Ordem alfabética do enunciado da meta		Conferências		
		7ª	8ª	9ª
55	Elaborar e difundir orientações técnicas para o atendimento de famílias e indivíduos em situação de violação de direitos, inclusive mulheres vítimas de violência, adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa (MSE), crianças e adolescentes em situação de violência (física, psicológica, abuso ou exploração sexual) e violações de direitos associadas ao uso de crack e outras drogas	.	X	X
56	Elevar a detecção das situações de trabalho infantil, aprimorando metodologias de identificação, articulando ações de busca ativa por meio do Plano Brasil sem Miséria e integrando Municípios ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)	.	X	X
57	Elevar a taxa de escolarização líquida no ensino médio, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020	.	.	.
58	Elevar a taxa de escolarização no ensino fundamental de 9 anos para a população na faixa etária entre 6 e 14 anos, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020	.	.	.
59	Elevar a taxa de frequência à escola para população de 15 a 17 anos, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020	.	.	.
60	Elevar a taxa de inclusão escolar das pessoas de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na rede regular de ensino, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020	.	X	X
61	Elevar o IDEB do ensino médio para 4,3	.	.	.
62	Elevar o IDEB dos anos finais do ensino fundamental para 4,7	.	.	.
63	Elevar o IDEB dos anos iniciais do ensino fundamental para 5,2	.	.	.
64	Elevar o número de crianças e adolescentes identificadas em situação de trabalho, pertencentes a famílias que recebem transferência de renda, com frequência suficiente às atividades socioeducativas e de convivência	.	X	X
65	Elevar o número de escolas da rede federal de educação profissional e tecnológica para 562	.	X	X
66	Elevar o percentual de crianças alfabetizadas até os 8 anos de idade, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020	.	.	.
67	Elevar o percentual de famílias beneficiárias do PETI acompanhadas pelos CREAS e CRAS, conforme parâmetros nacionais	.	X	X
68	Elevar progressivamente a taxa de frequência à escola para população de 0 a 3 anos, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020	.	.	.
69	Elevar progressivamente a taxa de frequência à escola para população de 4 e 5 anos, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020	.	.	.
70	Equipar 100% dos Conselhos Tutelares dos 1.000 municípios com menos IDI e IDH, localizados nas regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste, com sede, computador, telefone e meio de transporte	.	X	X
71	Estabelecer protocolos de navegação segura de crianças e adolescentes na Internet	.	.	X
72	Estabelecer protocolos e fluxos intersetoriais para o atendimento de famílias e indivíduos em situação de violação de direitos, inclusive mulheres vítimas de violência, adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa (MSE), crianças e adolescentes em situação de violência (física, psicológica, abuso ou exploração sexual) e violações de direitos associadas ao uso de crack e outras drogas	.	X	X
73	Estabelecer protocolos intersetoriais para implantação e implementação do Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e emergências, com enfoque nas particularidades de grupos vulneráveis (crianças, adolescentes, gestantes e nutrízes, pessoas com deficiência e idosos)	.	X	X
74	Expandir a oferta de educação em tempo integral em escolas públicas de educação básica, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020	.	X	X
75	Expandir e monitorar a implementação do Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento da Violência Sexual (PAIR) contra crianças e adolescentes nos municípios acima de 300 mil habitantes considerados de maior incidência conforme a Matriz Intersetorial	.	X	X
76	Fomentar programas de combate à violência e ao "bullying" na escola e promover educação em direitos humanos	.	X	X
77	Fomento à criação de ambientes para atendimento humanizado de mulheres vítimas de violência, nos Institutos Médicos Legais – IML	.	.	.
78	Garantir a oferta de teste rápido da sífilis para 100% das gestantes usuárias do SUS, de acordo com o protocolo de pré-natal proposto pela Rede Cegonha.	.	.	X
79	Garantir a oferta do teste de eletroforese para as gestantes usuárias do SUS em 100% dos municípios brasileiros, de acordo com o protocolo de pré-natal proposto pela Rede Cegonha.	.	.	X
80	Garantir que todas as famílias extremamente pobres já beneficiárias do Programa Bolsa Família tenham renda mínima de R\$ 70,00	.	X	.

Metas dos Objetivos do PPA 2012-2015 (Agenda Criança e Adolescente) Ordem alfabética do enunciado da meta		Conferências		
		7ª	8ª	9ª
81	Implantar 1.053 unidades interligadas de registro de nascimento nos estabelecimentos de saúde que realizam acima de 300 partos por ano e conveniados ao SUS	.	.	.
82	Implantar 20 novas Casas de Gestante, Bebê e Puérpera (CGBP), passando de 36 casas em 2011 para 56 até 2015.	.	.	X
83	Implantar 30 novos Centros de Parto Normal, passando de 35 para 65 até 2015.	.	.	X
84	Implantar a Fase IV do Programa Nacional de Triagem Neonatal em todas as Unidades da Federação, até 2014, no âmbito do Programa Viver sem Limites.	.	.	.
85	Implantar a Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, conforme item 4 da Resolução nº 7/29 do Conselho de Direitos Humanos da ONU	.	X	X
86	Implantar Conselho Tutelar referencial em municípios com mais de 300 mil habitantes, com padrão arquitetônico e de atendimento, equipagem e integração ao SIPIA CT, aos canais de denúncia nacional e locais, bem como aos Centros de Referência em Direitos Humanos	.	X	X
87	Implantar e induzir a gestão de 360 Centros de Artes e Esportes Unificados – CEU	.	X	X
88	Implantar Escolas de Conselhos nas 27 unidades federadas, com modalidade presencial integrada aos programas de ensino à distância	.	X	X
89	Implantar o Sistema de Informações para a Infância e Adolescência (SIPIA) do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) nos programas de privação de liberdade nas 27 unidades da federação e nos programas em meio aberto nos municípios com mais de 100 mil habitantes	X	X	X
90	Implantar o Sistema de Informações para a Infância e Adolescência (SIPIA) do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM) em 100% das Unidades da Federação que operam o programa	X	X	X
91	Implantar o Sistema de Informação para Infância e Adolescência (SIPIA CT) em municípios com mais de 100 mil habitantes	X	X	X
92	Implantar serviços integrados de atendimento inicial a adolescentes em conflito com a lei nas 27 capitais	X	X	X
93	Implementar as ações do Plano Nacional de Aprendizagem Profissional (PNAP)	.	X	X
94	Incluir 800 mil famílias em extrema pobreza no Bolsa Família	.	X	.
95	Induzir a oferta do Serviço Especializado em Abordagem Social nas capitais e nos municípios abrangidos pelo “Programa Crack, É Possível Vencer”, com alta incidência de trabalho infantil ou população em situação de rua e cidades-sede de grandes eventos e obras	.	X	X
96	Inserir 644.160 aprendizes sob ação fiscal no mercado de trabalho	.	X	X
97	Instituir novos critérios de manutenção do BPC, para compatibilizar o benefício com o contrato de aprendizagem profissional e a situação inicial de trabalho do beneficiário	.	.	.
98	Introduzir a vacina DTPa no calendário nacional de vacinação da gestante, ampliando a cobertura vacinal para 95% até 2015.	.	.	.
99	Introduzir a vacina Hepatite A no calendário vacinal infantil para crianças de 1 ano, ampliando a cobertura para 95% até 2015.	.	.	X
100	Introduzir a vacina Varicela no calendário vacinal infantil para crianças de 1 ano e 3 meses, ampliando a cobertura para 95% até 2015.	.	.	X
101	Novas instalações do complexo assistencial de Saúde da Mulher e da Criança e de Infectologia entregues e em operação	.	X	X
102	Oferecer 8 milhões de vagas em cursos de educação profissional técnica de nível médio e cursos de formação inicial e continuada, contemplando a oferta de 3 milhões de vagas por meio de bolsas, prioritariamente para estudantes da rede pública, trabalhadores, beneficiários dos programas federais de transferência de renda, pessoas com deficiência, populações do campo, indígenas, quilombolas e afrodescendentes	.	X	X
103	Ofertar 120 mil vagas de capacitação para conselheiros municipais (drogas, educação, segurança, assistência social, tutelares, criança e adolescente, idoso, entre outros) e lideranças comunitárias para atuar na redução da demanda de drogas em suas comunidades - Plano Crack, é possível vencer	.	.	X
104	Ofertar cursos de capacitação para 210 mil educadores de escolas públicas, da Educação Básica, para o desenvolvimento de programas e projetos de prevenção do uso de drogas e de comportamentos de risco entre crianças, adolescentes e jovens, no contexto escolar - Plano Crack, é possível vencer	.	X	X
105	Organizar a Conferência Mundial sobre Trabalho Infantil, no Brasil em 2013	.	.	X
106	Parametrizar e aprovar no CONANDA fluxos de atendimento e monitoramento para os conselhos tutelares	.	X	X

Metas dos Objetivos do PPA 2012-2015 (Agenda Criança e Adolescente) Ordem alfabética do enunciado da meta		Conferências		
		7ª	8ª	9ª
107	Participação de 80.000 crianças no Programa "Forças no Esporte"	.	X	X
108	Programa Saúde na Escola ampliado para creches e pré-escolas de 100% dos municípios que aderirem ao programa.	.	X	X
109	Promoção de Eventos de Capacitação voltados a prevenção à violência contra a criança indígena.	.	.	X
110	Promover a adesão de 78% dos municípios brasileiros ao Programa Saúde na Escola até 2015.	.	X	X
111	Qualificação de 1.410 profissionais de saúde em técnicas para coleta de vestígios (cadeia de custódia e sexologia forense) em 94 hospitais de referência selecionados no SUS.	.	.	.
112	Realizar 25.000 fiscalizações especializadas para a erradicação do trabalho infantil	.	X	X
113	Realizar a III Conferência Global sobre o Trabalho Infantil, em 2013	.	.	X
114	Realizar a Reforma Política do CONANDA	.	X	X
115	Reduzir a taxa de crescimento da internação de adolescentes em conflito com a lei	.	X	X
116	Reduzir o índice de reincidência de adolescentes atendidos por medidas sócio-educativas.	X	X	X
117	Reduzir progressivamente a incidência do trabalho infantil, visando sua erradicação	.	X	X
118	Reforma/ampliação de ambientes para a implantação/implementação da atenção a pessoas em situação de violência sexual, com cadeia de custódia, em 94 hospitais de referência selecionados no SUS.	.	X	X
119	Transferir renda para 13,8 milhões de famílias em condições de pobreza e de extrema pobreza, utilizando o Busca Ativa para localização e cadastramento de famílias que atender aos critérios de elegibilidade	.	X	.
120	Universalizar Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, estendendo-os a todos os municípios	.	X	X
121	Universalizar os Conselhos Tutelares, estendendo-os a todos os municípios	.	X	X
TOTAL		12	75	90

Quadro 14. Metas do PPA 2012-2015 (Agenda Transversal Criança e Adolescente) e associação com as Conferências Nacionais.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir das Metas do PPA 2012-2015 (Agenda Transversal Criança e Adolescente) cadastradas no SIOP para ano base 2013, extração em 20 de maio de 2014.