



## VII PRÊMIO SOF DE MONOGRAFIAS – 2014

### Tema 2. Aperfeiçoamento do Orçamento Público

Inscrição: 40



**CLASSIFICAÇÃO: 3º LUGAR**

**Márcio Luiz de Albuquerque Oliveira**

### **Título**

Participação Social e Políticas Públicas: uma análise sobre a influência do Conanda nos Instrumentos Orçamentários.

## **CONCURSO**

### **VII PRÊMIO SOF DE MONOGRAFIAS**

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE SOBRE A  
INFLUÊNCIA DO CONANDA NOS INSTRUMENTOS ORÇAMENTÁRIOS**

**TEMA: APERFEIÇOAMENTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO**

**RESUMO**

Este trabalho analisa se 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 dos instrumentos orçamentários da União, visando à consecução da política nacional de atendimento aos direitos de crianças e adolescentes. Utiliza-se, para tanto, do referencial teórico que aborda os espaços públicos institucionalizados (PATEMAN, 1992; SADER, 1987; SANTOS, 2002; DAGNINO, 2002) e os fluxos múltiplos de Kindom (2007) aplicado ao contexto político-orçamentário (OLLAIK ET AL, 2011). Abordou-se aspectos sobre a participação social nos instrumentos orçamentários e as principais ocorrências contemporâneas sobre a assunto em nível federal. A pesquisa foi exploratória e descritiva com métodos preponderantemente qualitativos baseados em entrevistas semiestruturadas e livres, além da 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 PPA 2012-2015, por meio dos eixos debatidos nas três últimas conferências nacionais. A questão orçamentária ainda 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 e multisetorialidade da política, contudo vislumbra-se, ao final, que esta dificuldade pode ser superada com ajustes nos atuais atributos das ações orçamentárias.

**Palavras-chave:** Conanda; Plano Plurianual; Orçamento Federal.

**SUMÁRIO**

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>4</b>
<b>2. PARTICIPAÇÃO E A INFLUÊNCIA SOCIAL .....</b>	<b>7</b>
2.1 Participação social e espaços públicos institucionalizados.....	7
2.2 Conselhos, conferências e os direitos de crianças e adolescentes .....	13
2.3 Participação social e instrumentos orçamentários.....	18
2.4 Fluxos múltiplos e a influência político-orçamentária.....	27
<b>3. METODOLOGIA .....</b>	<b>31</b>
<b>4. RESULTADOS E DISCUSSÕES .....</b>	<b>35</b>
4.1 A atuação do Conanda nas conferências nacionais .....	35
4.2 A influência da participação social e os instrumentos orçamentários .....	46
4.3 Conferências nacionais e as metas do PPA 2012-2015.....	60
4.4 Criança e Adolescente no Orçamento Federal.....	63
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>68</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>73</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>78</b>
Apêndice 1. Roteiro da entrevista semiestruturada .....	78
Apêndice 2. Relação dos entrevistados.....	79

## 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).

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. 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 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.

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 nacional, estaduais, distrital, municipais ou regionais, para proporem diretrizes e ações acerca do tema tratado (BRASIL, 2013c). 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: o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda, por meio das conferências nacionais do segmento, influenciou a elaboração dos instrumentos orçamentários, 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) identificar a participação social exercida pelo Conanda nos resultados finais das conferências nacionais desse segmento; b) identificar as metas dos Objetivos do PPA 2012-2015, assim como os valores da execução orçamentária em 2013; e c) analisar a influência do Conanda na elaboração dos instrumentos orçamentários.

Elegeu-se o Conanda, como estudo de caso deste trabalho, 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).

Este trabalho, portanto, está dividido em cinco partes, incluindo esta introdução. A segunda parte se preocupa com o referencial teórico da pesquisa, ao discutir a participação social e os espaços públicos institucionalizados no Brasil contemporâneo. 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. A terceira parte traz a metodologia utilizada para responder a pergunta de pesquisa. A quarta apresenta os resultados e as discussões sobre os objetos de pesquisa ao empregar os procedimentos metodológicos de percepção da influência. Finalmente, a quinta parte apresenta as considerações finais do trabalho, em que são relatados elementos da inferência sobre os resultados, assim como algumas recomendações.

## **2. PARTICIPAÇÃO E A INFLUÊNCIA SOCIAL**

Este capítulo abordará as questões da 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 orçamentários no que se refere à participação social.

### **2.1 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 Mães<sup>1</sup>, 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 vislumbassem 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.

---

<sup>1</sup> 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.

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 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 Magna<sup>2</sup>, por reivindicar veementemente os direitos de crianças e adolescentes. Nessa linha,

---

<sup>2</sup> 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.

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 constitucional<sup>3</sup>, 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, 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

---

<sup>3</sup> 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).

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). Pesquisas<sup>4</sup> 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.

## **2.2 Conselhos, conferências e os 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

---

<sup>4</sup> 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.

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).

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, é o caso específico do Conanda (BRASIL, 1991). Além disso, estudos mostram que a centralidade da agenda política governamental se apresenta fortemente nesses ambientes (TATAGIBA, 2005; FERRAREZI; OLIVEIRA, 2013). Nesse sentido, 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.

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).

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).

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.

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).

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.

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.

### **2.2.1 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).

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

### **2.3 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 legal<sup>5</sup>, desde 2000, de promover a transparência da gestão fiscal, mediante, entre outras formas, incentivos à participação popular e à realização de audiências públicas.

Os instrumentos orçamentários que foram tratados nessa monografia se referem 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)<sup>6</sup>. O PPA<sup>7</sup> 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. 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.

---

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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 foi objeto de análise nesse trabalho.

<sup>7</sup> 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”.

### 2.3.1 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 pública<sup>8</sup>. Em edições anteriores<sup>9</sup>, 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 a inovação do 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

---

<sup>8</sup> Abstém-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).

<sup>9</sup> 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.

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 definido<sup>10</sup>, a participação social no PPA foi objeto de diversos encontros ocorridos em 2011 com entidades da sociedade civil, com o propósito de colher sugestões e recomendações para sua elaboração. Segundo o Governo Federal<sup>11</sup>, 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.

Por outro lado, Paulo (2013) critica 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 (indicadores), mas que também mostram as entregas efetivas (produtos), entre outras. Nesse contexto, segundo o autor, 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).

---

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> Ver em: <http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=10&ler=t9228>, acessado em 20.04.2014.

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 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.

### **2.3.2 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 ferramentas<sup>12</sup> que facilitam o entendimento deste instrumento 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 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

---

<sup>12</sup> 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.



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).

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, 2014c, 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, 2014c).

Cabe ressaltar que este processo [da criação do PO] 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 público<sup>13</sup>, 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

---

<sup>13</sup> Foram quase 100 entidades da sociedade civil que assinaram 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.

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.

#### **2.4 Fluxos múltiplos e a influência político-orçamentária**

Com a intenção de identificar a influência do Conanda e os resultados finais das conferências nacionais nos instrumentos orçamentários 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 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.

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.”

Grosso modo, 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.

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

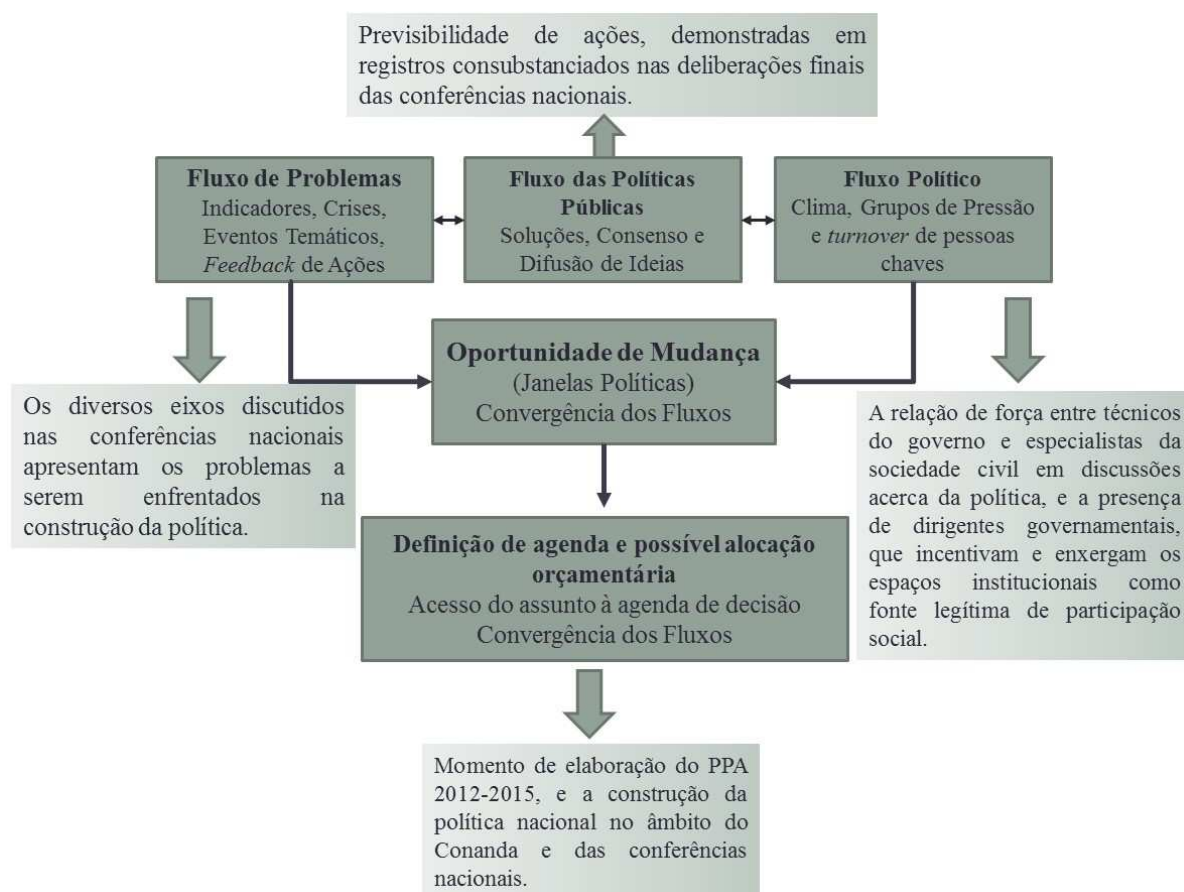


Figura 1. Fluxos múltiplos de Kingdom e a participação social na política nacional da criança e adolescente.

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 do orçamento, assim como a formatação da política nacional de atendimento aos direitos de crianças e adolescentes podem propiciar que as discussões e orientação decorrentes das conferências nacionais sejam, em alguma medida, incorporadas ao planejamento governamental.

### **3. METODOLOGIA**

A pesquisa faz a análise da influência da participação social nos 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 anterior, a participação social em espaços públicos institucionalizados 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.



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). O estudo, quanto ao seu objetivo, é de caráter descritivo e exploratório, em virtude de investigar a atuação do Conanda nesses eventos. O trabalho utilizou 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<sup>a</sup> até a 201<sup>a</sup>)<sup>14</sup> 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; e (iii) a extração de dados

---

<sup>14</sup> 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.

orçamentários do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP<sup>15</sup> para as metas dos Objetivos do PPA 2012-2015 da Agenda Transversal Criança e Adolescente<sup>16</sup> 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, 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.

---

<sup>15</sup> Trata-se de sistema informatizado utilizado para a elaboração e acompanhamento dos instrumentos orçamentários, que foi implantado em 2010 pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão ([www.siop.planejamento.gov.br](http://www.siop.planejamento.gov.br)).

<sup>16</sup> Trata-se de um relatório apresentado em 2012 como uma ferramenta para o controle social oferecida à Sociedade civil, visando o acompanhamento de políticas transversais e multisetoriais ([http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/111206\\_agendas\\_transversais.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/111206_agendas_transversais.pdf))

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 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.

A exploração do material encarregou-se de fazer as categorizações necessárias para o tratamento dos dados. As categorias criadas para a análise de conteúdo foram: (i) Conanda e a relação com as conferências nacionais; (ii) a influência da participação social na formulação da política e nos instrumentos orçamentários.

Dessa forma, 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. Em segundo lugar, se as deliberações finais influenciaram, de fato, a elaboração dos instrumentos orçamentários, neste segundo bloco as perguntas foram livres. O Apêndice 2 mostra os órgãos e entidades a que pertencem os entrevistados, assim como as suas respectivas atribuições.

#### **4. 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 identificação das metas do PPA 2012-2015 e a relação com as conferências, e a quarta seção evidencia os recursos orçamentários da política nacional de atendimento de crianças e adolescentes.

##### **4.1 A 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 omissos quanto a esse ponto. Contudo, segundo as atas<sup>17</sup> 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

---

<sup>17</sup> 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.

Vice-Presidente<sup>18</sup> 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 o 9ª Conferência, tendo em vista o relato do entrevistado C, ao comentar o diferencial da última conferência. Este diferencial vai ao encontro das 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:

---

<sup>18</sup> 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.

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 conferencia, por exemplo, agora em 2014, já em vistas da conferencia 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 2 traz a quantidade de proposições votadas nas últimas três Conferências Nacionais:

<b>Conferências Nacionais</b>	<b>Deliberações Finais</b>
<b>7ª Conferência</b>	<b>15</b>
Tema 1 - Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária	5
Tema 2 - Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase)	4
Tema 3 – Orçamento	6
<b>8ª Conferência</b>	<b>67</b>
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
<b>9ª Conferência</b>	<b>89</b>
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 1. 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.

Cumprе 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 **médior**, 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 referências 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 (IPEA, 2012), 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 1:

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 1. 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 2. 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 pequeno<sup>19</sup> e de que não se leva em consideração o fluxo de entradas e saídas dos servidores nesse período, constata-se que a 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 representam<sup>20</sup> 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

---

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> Com exceção de dois conselheiros, em que foi identificado suas participações no Conanda como sociedade civil fora do período pesquisado.

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 consegue-se aprovar a normatização legal do sistema.

#### **4.2 A influência da participação social 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:

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 depois<sup>21</sup> (ENTREVISTADO F, 2014).

---

<sup>21</sup> O entrevistado F está se referindo ao período entre a edição do ECA em 1990 e a realização da 8ª Conferência em 2009.

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 outros 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 Adolescentes<sup>22</sup>, são exemplos de atividades que não constam como objetivo, meta, ou ação orçamentária correspondente.

Outra situação relevante são os planos<sup>23</sup> 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

---

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> 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.



nos debates da conferência, seja para a elaboração de novos, seja para revisar os já existentes.

O entrevistado F complementa que os planos:

[...] 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

imediate, 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 iniciativas<sup>24</sup> 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 – PO, 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, convidou-se 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 2015<sup>25</sup>, os conselheiros presentes relataram, entre outras

---

<sup>24</sup> 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).

<sup>25</sup> 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.

reivindicações, que essa iniciativa deveria convergir com as decisões dos conselhos e deliberações das conferências, de alguma forma.

### 4.3 Conferências nacionais e as metas do PPA 2012-2015

Inicialmente, é importante comentar que a base de partida escolhida para trabalhar a relação entre as deliberações finais das conferências e a programação orçamentária foi a Agenda Transversal Criança e Adolescente do PPA 2012-2015. Esta escolha está baseada no fato de que, no processo de elaboração do PPA, levou-se em conta a multiplicidade de programações que as políticas dedicadas a públicos específicos (criança e adolescente, idosos, comunidades tradicionais, igualdade racial, entre outras) têm já na sua concepção.

A figura 2 mostra um diagrama com as palavras que aparecem com maior frequência nas metas dos Objetivos do PPA 2012-2015 para a Agenda Transversal Criança e Adolescente:



Figura 2. Nuvem de palavras das metas dos Objetivos do PPA 2012-2015. (Agenda Transversal Criança e Adolescente).

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir das metas do PPA 2012-2015.

Fica claro que ao observar a frequência dessas palavras a preponderância do público alvo e que as intervenções propostas para a garantia dos direitos, recaem em metas com foco na localidade (municípios), tratando-se de assuntos estratégicos como a violência, saúde, e educação. Nessa linha, a tabela 3 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.

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

Tabela 3. 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 2014<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> 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).

Ao relacionar as deliberações das últimas três Conferências Nacionais às Metas do PPA 2012-2015 em 2013<sup>27</sup>, obteve-se o seguinte resultado:

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 4. 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

<sup>27</sup> A relação completa dessas metas e a relação com as conferências pode ser acessada em: [https://www.dropbox.com/s/4klrotpnlk5cg6/Relacao\\_metas\\_Crianca\\_do\\_PPA\\_2012-2015.docx?dl=0](https://www.dropbox.com/s/4klrotpnlk5cg6/Relacao_metas_Crianca_do_PPA_2012-2015.docx?dl=0)

enfraqueceu o método, e a iniciativa ficou desacreditada no que tange a participação social (MATSUDA, *et al*, 2006 *apud* PAULO, 2010).

Por estas razões, as 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 às 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.

#### **4.4 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 Adolescentes de 2013, que constam dos Objetivos do PPA 2012-2015. Nesse sentido, procurou-se trabalhar com os valores das ações orçamentárias “vinculadas”<sup>28</sup> 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.

---

<sup>28</sup> Explica-se, na metodologia desta pesquisa, o porquê do tratamento da palavra “vinculadas” entre aspas.



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 desses 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:

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 <sup>2</sup>	Produto Ações Orçamentárias <sup>2</sup>
Qtde. de Ações	136	64	13	12	12	2
Valor <sup>1</sup> (R\$ Milhões)	127.513,1	85.962,3	476,2	469,0	1.689,5	241,9

Tabela 5. 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](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 - SIOP (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 2013<sup>29</sup>, 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 todas<sup>30</sup> ações que cooperam para o alcance das Metas dos Objetivos do PPA 2012-2015 relacionados à Agenda Transversal Criança e Adolescente<sup>31</sup>.

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. 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

---

<sup>29</sup> Foi procurado um ano mais adiante na intenção de que a presente pesquisa trabalhasse com dados mais atualizados possíveis.

<sup>30</sup> Exceto as que se referem aos pagamentos da Renda Mensal Vitalícia para Idosos, e os Benefícios de Prestação Continuada para Idosos e Inválidos.

<sup>31</sup> Não custa lembrar que estas Metas, como já visto na metodologia, não possuem uma relação direta com as ações orçamentárias.

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 gerais<sup>32</sup>, 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).

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 6, que expressa os valores para a base de análise dos recursos destinados à política nacional:

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) <sup>1</sup>	149.493,5	105.233,8	45.058,9	194.552,4

<sup>32</sup> 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.

Tabela 6. 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<sup>33</sup>.

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).

Dessa forma, ressalta-se 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 SNDCA/SDH/PR

---

<sup>33</sup> A relação destas ações orçamentárias e a respectiva execução pode ser consultada em: [https://www.dropbox.com/s/veazqy2llwa9nl8/Acoes\\_Orcamentarias\\_que\\_podem\\_contribuir\\_PNDCA.docx?dl=0](https://www.dropbox.com/s/veazqy2llwa9nl8/Acoes_Orcamentarias_que_podem_contribuir_PNDCA.docx?dl=0)

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.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Esta pesquisa teve como objetivo analisar a influência do Conanda, por meio das conferências nacionais, na elaboração dos instrumentos orçamentários, visando à consecução da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

A metodologia utilizada buscou elucidar a participação social e os espaços públicos institucionalizados, investigando a organização das conferências nacionais do segmento, mediante entrevistas e análise documental sobre a atuação do Conanda, assim como a postura dos conselheiros governamentais com relação à elaboração dos instrumentos orçamentários.

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.

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.

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. 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 expressivos<sup>34</sup> 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.

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.

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

---

<sup>34</sup> São valores expressivos contudo não se trata de analisar se são suficientes para a política setorial de saúde.



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.

Por fim, o desenvolvimento de um orçamento participativo em nível federal poderia se utilizar das arenas sociais que as conferências nacionais estão inseridas e iniciar um diálogo com a sociedade mais próximo da linguagem e das demandas invocadas nesses eventos. Seria um exercício que utilizaria de forma intensiva os atuais atributos das ações orçamentárias e, em conjunto com a tecnologia da informação, propiciaria um avanço na apuração dos valores destinados às políticas transversais e multisetoriais.

Para pesquisas futuras, seria interessante avaliar a atuação dos conselheiros do Conanda sobre a alocação daqueles recursos e sua execução, 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 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.

## 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.

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.

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.

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](http://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 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. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento - MTO**. Edição 2015. Brasília, 2014c. Disponível em: <[https://orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mto\\_2015\\_1\\_edicao\\_-21-05-14.pdf](https://orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mto_2015_1_edicao_-21-05-14.pdf)>. Acessado: 20.mai.2014.

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.

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.

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.

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.

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.

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. 2<sup>nd</sup> 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.

MELO, P. C S. **Monitoramento e avaliação na administração pública federal: os desafios do PPA 2012/2015**. Instituto Serzedelo Correia, Brasília 2012.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

## 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? Alto? Médio? Baixo? Nenhum? Por quê?
- 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. Relação dos entrevistados

Entrev.	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 <sup>1</sup> 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 2. 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

Entrev.	Órgão/Entidade	Atribuição
F	Secretaria Nacional de Prom. 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
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 intersectorialidade e a integração entre os conselhos nacionais, ouvidorias e conferências.

Quadro 3. 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.