

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO
NEVES DE CARVALHO

Curso Superior de Administração Pública

Ana Clara Araújo Martins

**A intersetorialidade na elaboração do PLANO DECENAL DOS DIREITOS
HUMANOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE em Minas Gerais**

Belo Horizonte

2017

Ana Clara Araújo Martins

**A intersetorialidade na elaboração do PLANO DECENAL DOS DIREITOS
HUMANOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE em Minas Gerais**

Trabalho de conclusão de curso apresentada ao
Curso de Administração Pública da Escola de
Governos Professor Paulo Neves de Carvalho,
como requisito parcial para obtenção do título
de Bacharel em Administração Pública

Orientadora: Dra. Carla Bronzo Ladeira

Área de concentração: Intersetorialidade

Belo Horizonte

2017

Ana Clara Araújo Martins

**A intersetorialidade na elaboração do PLANO DECENAL DOS DIREITOS
HUMANOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE em Minas Gerais**

Trabalho de conclusão de curso apresentada ao
Curso de Administração Pública da Escola de
Governos Professor Paulo Neves de Carvalho,
como requisito parcial para obtenção do título
de Bacharel em Administração Pública

Área de concentração: Intersetorialidade

Dra. Carla Bronzo Ladeira – Fundação João Pinheiro (Orientadora)

Dra. Maria José Nogueira – Fundação João Pinheiro (Avaliadora)

Dr. Bruno Lazarotti Diniz Costa – Fundação João Pinheiro (Avaliador)

Belo Horizonte, 27 de junho de 2017

AGRADECIMENTOS

A minha orientadora por todo o apoio e atenção que tornaram possível a realização deste trabalho. Aos meus pais e meu irmão pela força. Aos entrevistados, pela disposição e pela paciência. E a todos que de alguma forma contribuíram para esse trabalho.

RESUMO

Este estudo trata da discussão da intersetorialidade em relação à política para crianças e adolescentes. A intersetorialidade é um conceito que vem sendo amplamente discutido pela administração pública brasileira após a Constituição Federal de 1988 dado que pautas concebidas como pautas transversais, como direitos de crianças e adolescentes, racismo, direitos de idosos, passaram a ser amplamente consideradas na Carta Magna e discutidas com a população. Essas pautas perpassam os diversos órgãos do governo do estado, como os de assistência social, saúde, educação e segurança, e precisam da integração entre estes para serem efetivadas. O objetivo do estudo foi analisar como a diretriz intersetorial foi colocada em prática na construção do Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes de Minas Gerais através da dinâmica do Comitê Interinstitucional de Elaboração do Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes de Minas Gerais no período de 26 de agosto de 2016 a 11 de abril de 2017. A metodologia utilizada foi a pesquisa documental, através da análise de atas de reuniões, anotações próprias e emails, além da realização de entrevistas semi-estruturadas com representantes de órgãos e setores envolvidos na elaboração do Plano. Para a análise foram resgatadas as dimensões dos conceitos de intersetorialidade, transversalidade e integralidade, além das variáveis que levam à construção de um planejamento intersetorial. Foi possível constatar com a pesquisa que a articulação, que deveria ocorrer entre todos os atores do Sistema de Garantia de Direitos, se deu apenas com os setores da sociedade civil. Os setores governamentais não foram comprometidos de maneira suficiente para imprimirem o fundamento político do planejamento intersetorial, que significa o compartilhamento de objetivos e responsabilidades na definição conjunta de prioridades.

Palavras-chave: Intersetorialidade. Transversalidade. Integralidade. Planejamento Intersetorial. Política Pública. Direitos de Crianças e Adolescentes

ABSTRACT

This study deals with the discussion of intersectorality in relation to politics for children and adolescents. Intersectorality is a concept that has been widely discussed by the Brazilian public administration after the Federal Constitution of 1988 given that guidelines designed as transversal guidelines, such as the rights of children and adolescents, racism and the rights of the elderly, are now widely considered in the Constitution and Discussed with the population. These guidelines permeate the various organs of state government, such as social assistance, health, education, and security, and need integration among them to be effective. The objective of the study was to analyze how the intersectoral guideline was put into practice in the construction of the Decennial Plan of Human Rights of Children and Adolescents of Minas Gerais through the dynamics of the Interinstitutional Committee for Elaboration of the Ten Year Plan of Human Rights of Children and Adolescents of Minas Gerais In the period from August 26, 2016 to April 11, 2017. The methodology used was documental research, through the analysis of minutes of meetings, own notes and emails, in addition to semi-structured interviews with representatives of organs and sectors Involved in drafting the Plan. For the analysis, the dimensions of the concepts of intersectorality, transversality and completeness, as well as the variables that lead to the construction of an intersectoral planning were rescued. It was possible to verify with the research that the articulation, that should occur between all the actors of the System of Guarantee of Rights, happened only with the sectors of the civil society. Government sectors have not been sufficiently committed to embody the political foundation of intersectoral planning, which means sharing goals and responsibilities in jointly setting priorities.

Keywords: Intersectorality. Transversality. Integrality. Intersectorial Planning. Public policy. Rights of Children and Adolescents

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
1.1. Metodologia.....	10
2. A INTERSETORIALIDADE E O PLANEJAMENTO NA POLÍTICA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	11
2.1. Conceitos, aspectos e relação com a política da criança e do adolescente.....	12
2.2. Modelos de análise da intersectorialidade e integralidade.....	17
2.3. Planejamento de políticas públicas e sua relação com a dinâmica da intersectorialidade.....	22
3. TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO BRASIL E EM MINAS GERAIS	26
3.1. O panorama do Brasil antes do ECA	27
3.2. O panorama do Brasil pós-ECA.....	31
3.3. O panorama da trajetória da política da criança e do adolescente em Minas Gerais.....	36
4. O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DECENAL SOB AS LENTES DA INTERSETORIALIDADE	42
4.1. O processo de surgimento do Plano	43
4.2. Análise das dimensões e variáveis da intersectorialidade na dinâmica do Comitê Interinstitucional e na construção do Plano Decenal	51
4.2.1. <i>O fundamento político da discussão intersectorial na dinâmica de construção do Plano</i>	51
4.2.2. <i>Análise do espaço de construção do Plano através das atas de reuniões</i>	54
4.2.3. <i>Compartilhamento de objetivos</i>	59
4.2.4. <i>Envolvimento dos atores</i>	62
5. CONCLUSÃO	72
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	77
APÊNDICES	85

APÊNDICE A – Roteiro Entrevista 1 aplicada à membro participante do Comitê Interinstitucional de Elaboração do Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais	85
APÊNDICE B – Roteiro Entrevista 2 aplicada à membro participante do Comitê Interinstitucional de Elaboração do Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais	87
APÊNDICE C – Roteiro Entrevista 3 aplicada à membro participante do Comitê Interinstitucional de Elaboração do Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais	89
APÊNDICE D – Roteiro Entrevista 4 aplicada à membro participante do Comitê Interinstitucional de Elaboração do Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais	90
APÊNDICE E – Roteiro Entrevista 5 aplicada à membro participante do Comitê Interinstitucional de Elaboração do Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais	92
APÊNDICE F – Roteiro Entrevista 6 aplicada à membro participante do Comitê Interinstitucional de Elaboração do Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais	94
ANEXOS	96
ANEXO A – Relação de componentes do Comitê Interinstitucional de Elaboração do Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes de Minas Gerais conforme Deliberação 001/2016 do CEDCA.....	96

1. INTRODUÇÃO

Os temas da intersetorialidade, transversalidade ou mesmo integralidade vem ganhando destaque na agenda pública, particularmente nas recentes democracias da América Latina que lidam com a construção de políticas públicas para as populações vulneráveis que precisam ser atendidas de maneira integral. Essa tendência é presente também nas políticas públicas do Brasil, conforme Souza

a recente e rápida incorporação do conceito de transversalidade nas políticas sociais brasileiras, especialmente em programas oriundos do Executivo federal, demonstra o crescimento da preocupação do poder público com modos alternativos de gerenciar as políticas públicas, seja por meio de novas visões e conteúdos, seja por meio de inovações institucionais. (SOUZA, 2016, p. 110)

Posto isso, de acordo com Sandim (2012, p. 45-46, *apud* SOUZA, 2016) a Administração Pública tem desenvolvido novos modelos de gestão que sejam capazes de atender às demandas da sociedade que estão cada vez mais complexas e heterogêneas.

Entretanto, poucos são os estudos empíricos sobre o tema, o que faz com que seja necessária a produção de pesquisas sobre o mesmo. Souza (2016) aponta que

[...] a sua problematização ainda envolve uma série de generalizações, que acabam diluindo a importância da reflexão teórico-conceitual sobre o seu processo de construção e seus resultados sociais (CUNILL-GRAU, 2014; BRONZO, 2007; NASCIMENTO, 2010; TUMELERO, S/A; VEIGA; BRONZO, 2014; BRONZO; COSTA, 2012 *apud* SOUZA, 2016, p. 129)

Sendo assim a presente pesquisa tem como tema a intersetorialidade na elaboração da política da criança e do adolescente em Minas Gerais e a dinâmica das instâncias estaduais para esse fim. A pesquisa explora esse caminho, ao analisar como a diretriz da intersetorialidade vem sendo incorporada nas políticas para crianças e

adolescentes, especialmente na construção do Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes de Minas Gerais.

Por conseguinte, a pergunta proposta pela pesquisa é analisar como se deu o processo de elaboração do Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes de Minas Gerais, tendo a intersetorialidade como eixo de análise. Para isso foi preciso resgatar o histórico de criação do Comitê Interinstitucional de Elaboração do Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes de Minas Gerais, analisar o funcionamento do referido Comitê (participação e representação, periodicidade das reuniões, construção de agenda, divisão de tarefas) através das reuniões, troca de emails e entrevistas realizadas com alguns membros estratégicos, e perceber a visão dos atores participantes sobre o processo de elaboração conjunta da política e qual o seu entendimento de intersetorialidade.

A resposta a este questionamento se faz cada vez mais necessária visto que o contexto das políticas públicas sociais é complexo e o Estado vem enfrentando dificuldades de lidar com a articulação que é demandada. É básico conhecer quais os desafios e dificuldades dessa integração para que os atores governamentais possam fortalecer e sedimentar esse tipo de abordagem.

O trabalho está dividido em quatro capítulos. O capítulo a seguir traz uma explanação sobre os conceitos de intersetorialidade, transversalidade, integralidade e planejamento intersetorial. O terceiro trata de como os direitos de crianças e adolescentes evoluíram ao longo da história do Brasil e de Minas Gerais, destacando-se o período depois da aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente. O quarto capítulo traz o percurso de construção do Plano na prática, além da análise do processo dentro das variáveis trazidas no Capítulo 2. Por fim, o quinto e último capítulo faz uma explanação daquilo que foi constatado com a pesquisa.

1.1. Metodologia

Para a análise foram feitas pesquisas documentais, investigando as atas de reuniões, legislações, emails, outros planos pertinentes e outros documentos afins no período de 26 de agosto de 2016 a 11 de abril de 2017. Para a pesquisa documental utiliza-se a análise de conteúdo que de acordo com Bardin (2009 *apud* Farago, Fofonca,

s/a, p. 2) “[...] enquanto método, torna-se um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens”. Também foi realizada uma observação participante das reuniões do Comitê, a fim de tomar notas e analisar os fatos, coletar impressões e obter melhores dados para a pesquisa. Analisou-se a frequência dos participantes, a qualidade da participação e quais assuntos eram tratados.

Por fim, outro método utilizado foram entrevistas semi-estruturadas. Estas foram realizadas com membros estratégicos que participam do Comitê Interinstitucional de Elaboração do Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes de Minas Gerais. Elas tiveram o objetivo de captar a dinâmica da construção do Plano Decenal, apreendendo as dimensões e variáveis da intersectorialidade. Para preservar a identidade dos entrevistados as entrevistas foram numeradas. Dos seis entrevistados dois eram da sociedade civil e quatro eram representantes do governo. Três dos entrevistados trabalham na área da infância e adolescência a mais de 15 anos (um a 28 anos, outro a 15 anos e outro a 17 anos); os outros três trabalham a menos de 10 anos (dois a sete anos e um a dois anos). As entrevistas duraram cerca de uma hora e foram transcritas.

2. A INTERSETORIALIDADE E O PLANEJAMENTO NA POLÍTICA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

O presente capítulo aborda o conceito de intersectorialidade, integralidade e transversalidade intragovernamental e entre governo e sociedade civil, e sua aplicação na política da criança e do adolescente. Porque a questão da intersectorialidade se coloca como fundamental para esse tipo de política? Um primeiro ponto do marco teórico refere-se a intersectorialidade e sua relação com a concepção integral das políticas para crianças e adolescentes. Um segundo ponto refere-se ao planejamento governamental e seus instrumentos, pois serão através destes, principalmente, que a ação intersectorial será analisada. Importa identificar se e até que ponto a diretriz da intersectorialidade orientou a elaboração do Plano Decenal, conforme previsto em suas normativas.

O capítulo está dividido em três seções, a saber: conceitos, aspectos e relação com a política da criança e do adolescente; modelos de análise da intersetorialidade e integralidade; e planejamento de políticas públicas e sua relação com a dinâmica da intersetorialidade.

2.1. Conceitos, aspectos e relação com a política da criança e do adolescente

A temática da criança e do adolescente é por si só, uma temática transversal, por envolver questões de saúde, educação, assistência social, medidas de proteção, acesso à justiça, dentre outras. A transversalidade, conforme Souza (2016) é um conceito que pode ser usado com o mesmo propósito do conceito de intersetorialidade. Assim, a “[...] gestão transversal seria o transbordamento de um tema ou conteúdo aos vários setores da política social” (PAPA, 2011; SANDIM, 2012; SERRA, 2005; IPEA, 2009 *apud* SOUZA, 2016, p. 110). Ambos os termos se relacionam com o sentido de construir respostas mais integradas aos problemas sociais e pressupõe o compartilhamento de informações, recursos e conhecimentos com o objetivo de criar uma organização pública colaborativa, levando a uma mudança da cultura institucional (PAPA, 2011; SERRA, 2005; IPEA; 2009; ARIZNABARRETA, 2011 *apud* IPEA, 2009 *apud* SOUZA, 2016). Essa mudança institucional é necessária uma vez que a complexidade do tema dos direitos da infância e juventude demanda a adoção de objetivos que sejam comuns aos distintos setores envolvidos na elaboração da política.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA – Lei Federal nº 8.069/90), aponta, no seu art. 3º, que:

A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.

A Constituição Federal de 1988 dá prioridade, no seu art. 227 à crianças e adolescentes apontando-os como sujeitos de direitos, que devem ser protegidos integralmente, considerando que estão em fase de desenvolvimento

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

Desse modo, reforça-se o entendimento de que o Estado em todas as suas instâncias deve trabalhar de maneira articulada para que a criança e o adolescente sejam atendidos completamente sem prejuízo de algum campo de sua formação e tenham seus direitos garantidos. A perspectiva dos direitos, dada sua natureza multidimensional, implica uma abordagem integral para sua consecução.

Ademais, de acordo com as orientações do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, no que diz respeito aos princípios da Política Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, há que se adotar a articulação das várias esferas de poder e entre governo e sociedade civil além da articulação, integração e intersetorialidade das políticas, programas e serviços (DE MELO; DA SILVA; VIEIRA, 2009). Logo, conclui-se que essa temática requer uma lógica transversal de gestão a fim de garantir sua efetividade.

A intersetorialidade pode ser entendida como uma lógica de ação coletiva entre o setor público, o setor privado empresarial, o setor privado não empresarial e as comunidades (CUNILL-GRAU, 2016) ou como uma dinâmica de organização dos setores governamentais para desenvolver políticas públicas sociais que advém de um contexto complexo e multidimensional (CUNILL-GRAU, 2016; CUNILL-GRAU, FERNÁNDEZ, MANRÍQUEZ, 2013; KEAST, BROWN, MANDELL, 2012). No presente trabalho, a intersetorialidade será analisada sob essa dupla perspectiva: como algo que se refere à articulação dos setores do estado e sociedade civil e também como estratégia de gestão governamental, restrita ao âmbito dos setores governamentais, em suas relações horizontais entre as diversas secretarias estaduais

Segundo Cunill-Grau (2016) a intersetorialidade entre setor público e sociedade civil (englobando setor privado e comunidades) tem se tornado mais expressiva com o advento das parcerias público-privado, a partir da década de 1980, onde serviços públicos são oferecidos por entidades privadas com financiamento público total ou parcial. Essa intersetorialidade está associada a uma melhora na prestação de determinados serviços públicos que não seriam tão bem executados pelo próprio setor público. Keast, Brown e Mandell (2012) apontam que a integração dos serviços é um objetivo comum tanto dos governos quanto da comunidade, além de que a sociedade civil também tem demandado mais participação na resolução dos problemas que afetam sua comunidade, impelindo respostas mais integradas por parte do governo (ADAMS e HESS, 2001; KEATING, 2001; BROWN e KEAST, 2003 *apud* KEAST, BROWN, MANDELL, 2012). Logo, entende-se que a articulação entre governo e sociedade civil para uma ação intersetorial requer a comunicação efetiva entre esses atores que são de diferentes esferas. Essa comunicação resulta num atendimento mais eficiente das demandas e os anseios que a população apresenta.

Sobre a intersetorialidade no setor público o tema tem sido discutido porque as políticas públicas sociais reproduzidas, principalmente nos recentes governos da América Latina, têm apresentado resultados insuficientes e fragmentados. Isso acontece pelo fato das instâncias governamentais ficarem insuladas, o que leva a dificuldades no entendimento do papel de cada entidade e das suas atribuições. (KEAST, BROWN, MANDELL, 2012). Além disso, tem surgido uma nova consciência de que os destinatários dessas políticas são sujeitos de direitos civis, políticos e sociais que devem ser atendidos em sua integralidade, o que impulsiona o Estado a atuar de maneira mais completa (CUNILL-GRAU, FERNÁNDEZ, MANRÍQUEZ, 2013).

Também é importante ressaltar, como aponta Kaleidos.Red, que

[...] especialmente a partir da segunda metade da década de 1990, uma nova visão sobre a administração pública passou a emergir defendendo que não era mais necessário diminuir as suas instituições, mas sim transformá-las: nesse contexto, novos princípios e arranjos organizacionais, como a transversalidade, são enxergados como solução para a ação pública (KALEIDOS RED, 2010 *apud* SOUZA 2016, p. 133)

Essa alteração, de passar a enxergar os problemas sociais como alvo de políticas que devem ser integrais, vem acompanhada de uma tensão entre a especialização requerida para atender às diferentes demandas e a integralidade, que é pressuposto para fornecer respostas adequadas aos tipos de problemas enfrentados pelas populações como um todo. Esses problemas sociais são retomados por Souza (2016) pelo conceito de *wicked problems* de Brugué et. al. (s/a). Para o autor eles vão além das capacidades do aparato organizacional do estado que é muito simples para lidar com os problemas complexos da comunidade e que igualmente tenta “[...] ‘simplificar os problemas para reduzi-los aos âmbitos especializados’ [...] [quando na verdade] os problemas sociais seriam multidimensionais e exigiriam respostas multissetoriais” (BRUGUÉ et. al. (s/a), *apud* SOUZA, 2016, p. 132).

Essa perspectiva sustenta que os sistemas técnicos especializados e as estruturas fortemente hierarquizadas e verticalizadas não são mais suficientes. É necessário não só uma mudança nas organizações, mas também no *modus operandi* dos administradores públicos e governantes, ou seja, uma mudança ética cultural (BRONZO, 2007). O aparato estatal presente tem limitações técnicas e estruturais que não são capazes de adotar temas transversais que requerem uma abordagem intersetorial.

O que acontece é que tradicionalmente nos governos a intersetorialidade é abordada de maneira residual, por meio de acordos e estruturas formalizados entre as esferas do governo (KEAST, BROWN, MANDELL, 2012). Existem algumas dificuldades na adoção da transversalidade nos programas e ações do estado que são colocadas por Kaleidos.Red, a saber:

[...] a) *as razões de superfície*, relativas à ausência de capacidades institucionais e ferramentas de gestão para a operacionalização do trabalho comum; e b) *as razões de fundo*, que estariam ligadas à cultura social dominante que não favoreceria a cooperação e a cumplicidade (KALEIDOS RED, 2010 *apud* SOUZA, 2016, p. 113, grifo do autor)

Além disso, o modelo de organização tradicional tem bases *weberianas* (de burocracia) e *taylorista* (da busca pela eficiência, hierarquia, alta divisão do trabalho levando à especialização, competição de recursos). Como consequência, tem-se uma intervenção do estado fragmentada e com sobreposição de objetivos. No fim o público

alvo acaba sendo atingido de maneira desarticulada com uns recebendo muito e outros não recebendo nada, além da descontinuidade dos programas governamentais (CHRISTENSEN, 2007; JENNINGS; EWALT, 1998; DRAIBE, 1998; FERNANDES et al., 2013; DRAIBE, 1998 *apud* SOUZA, 2016). Desse modo, população sai prejudicada, gerando uma relação de desconfiança entre poder público e sociedade civil. Como exemplifica Inojosa:

[...] a população fica submetida a um paralelismo de ações que exige disponibilidade de tempo e repetição de suas histórias de vida em inúmeros atendimentos sequenciais recebendo diversos encaminhamentos de órgão em órgão, o que acaba fazendo com que os cidadãos se distanciem dos governos, refletindo negativamente nas possibilidades de controle social (INOJOSA, 1998 *apud* SOUZA, 2016, p. 131)

De maneira análoga, Souza (2016) apresenta que a intersetorialidade

[...] transborda a noção de desempenho estatal, implicando que diversos setores governamentais não somente entregam a um público específico os serviços que são próprios de cada um, mas que de maneira articulada atendam às necessidades sociais ou previnam problemas que têm causas complexas e diversas relacionadas às suas origens além de ‘implicar em relações de colaboração, claramente não hierárquicas e, inclusive, não contratuais’ (CUNILL-GRAU, 2014, p. 08 *apud* SOUZA, 2016, p. 130).

Bronzo (2007) destaca a definição de dois autores, Brugué e Cunill- Grau sobre a intersetorialidade e o trabalho transversal que esta requer. Para Brugué uma gestão que tenha uma concepção de integralidade pode se dar por duas vias. A primeira seria pelo entendimento dos atores e gestores de pensar a realidade e os problemas de maneira integral e atuar nesse sentido. Isso iria requerer uma mudança cultural e “aceitação de outros princípios e estratégias de ação” (BRONZO, 2007, p.15). Para Cunill-Grau aponta duas premissas: a do fundamento político e a do fundamento técnico da intersetorialidade. Pelo fundamento político tem-se “a autora salienta que a busca por solução integral de determinados problemas e questões implica em uma busca pela integração dos diversos setores das políticas públicas” (GRAU, 2005 *apud* BRONZO, 2007, p.15). O fundamento técnico

remete ao ponto que a intersectorialidade permite uma atuação mais eficaz para resolver problemas sociais, uma vez que envolve compartilhamento de recursos e complementação das diferenças entre os diversos setores e, nesse caso, setor refere-se não às áreas ou campos das políticas públicas, mas para além do setor público, envolve ainda o setor mercantil e o setor social. (GRAU, 2005 *apud* BRONZO, 2007, p.15).

2.2. Modelos de análise da intersectorialidade e integralidade

A transversalidade pode ser adotada com três perspectivas de acordo com Souza (2016). A transversalidade como *conteúdo da política* é “[...] como a corrente principal (*mainstream*) de intervenção governamental na sociedade, devendo impactar toda a estrutura institucional das políticas públicas” (SOUZA, 2016, p. 115). A transversalidade como *reconhecimento* “[...] se relaciona à incorporação das diferenças entre os indivíduos e grupos sociais ao desenho das políticas públicas” (PAPA, 2011 *apud* SOUZA, 2016, p. 115). Por fim, como *prática ou estratégia* “[...] é informado pela inovação institucional que ela representa” (SOUZA, 2016, p. 115).

Para que essa dinâmica ocorra tem-se a necessidade da existência específica de órgãos transversais como “[...] uma organização facilitadora em um sistema de políticas direcionado a um problema ou público-alvo [...]” (BRONZO; COSTA, 2012 *apud* SOUZA, 2016, p.116) que seriam complementares aos órgãos setoriais (e não substitutos destes), ou seja, “[...] participam indiretamente do processo operativo por meio do acompanhamento e monitoramento da ação governamental” (*Ibidem*).

Além da transversalidade, outra concepção que partilha de um mesmo campo comum, é a de integração. Um modelo de gestão focado na integração presume cooperação, coordenação, e colaboração (os 3 C’s), de acordo com Keast, Brown, Mandell (2012). A *cooperação* é o ponto de partida das relações interorganizacionais, pois não requer muito esforço ou perda de autonomia, além de estar associada a um nível de intensidade menor no relacionamento entre as partes, e à expectativa de esforço e envolvimento reduzidos. As organizações buscam ajeitar seus objetivos. A *coordenação* é um pouco mais complexa e requer o trabalho em conjunto das

organizações. Os objetivos são pré-estabelecidos e externos à equipe, e os prazos de cumprimento das atividades são bem definidos, ou seja, há mais estruturação. Já a *colaboração* é mais intensa que as duas anteriores. As relações são mais estreitas, os objetivos são desenvolvidos em comum e existe um maior diálogo. Ela presume uma inovação na maneira de se trabalhar, mudanças nos departamentos e uma liderança forte que a incentive.

Como a organização social e, conseqüentemente, os serviços sociais são dinâmicos, cabe ao governo selecionar qual a forma de atuação – dentre os 3 C’s – é a mais adequada para cada contexto. Isso significa que a integração não é, e nem deve ser, um processo estático.

A intersectorialidade é mais do que o estabelecimento de regras de coordenação ou uma agregação das esferas governamentais (CUNILL-GRAU, FERNÁNDEZ, MANRÍQUEZ, 2013). Ela é a “[...] necessidade de estabelecer relações interdependentes e não independentes, a fim de ser eficaz” (KEAST, BROWN, MANDELL, 2012, p. 317). De acordo com Keast, Brown e Mandell (2012) e Cunill-Grau (2016), é também a indispensabilidade de inovar, alterando os modos internos de operação para que haja uma execução conjunta dos setores; bem como a busca de soluções integrais e o compartilhamento dos recursos que são próprios de cada setor envolvido como conhecimentos, experiências, meios de influência, recursos econômicos, etc. E, por fim, é o estabelecimento de relações de colaboração não hierárquicas.

De acordo com a autora Cunill-Grau (2016) existem três variáveis que são importantes ao se tratar de intersectorialidade: o grau de incorporação no ciclo das políticas; o grau de *mancomunidad* na execução das ações; e o grau de alteração das formas organizacionais prévias dos setores governamentais comprometidos. Sobre a primeira, tem-se que:

um sistema unificado de administração a partir de objetivos compartilhados, claramente identificados, constituiria a expressão de uma integração plena (WINKWORTH; WHITE, 2011); ou seja, se traduziria propriamente em “incorporação do ciclo de políticas”, portanto, suporia que as formas de **planejamento, de formulação do orçamento e de monitoramento e avaliação** deixariam de ser

setoriais para serem intersetoriais (WINKWORTH; WHITE, 2011 *apud* CUNILL-GRAU, 2016, p.46 grifo nosso).

Sobre a segunda:

no caso de uma maior integração **na fase de execução** das ações haveria o **compartilhamento de recursos, responsabilidades e ações** (MENDES; FERNANDEZ, 2004, p. 121); ou seja, existiriam recursos compartilhados (*pooled funds*) e **sistemas unificados de informação** (WINKWORTH; WHITE, 2011). Nesse caso, a integração se expressaria propriamente em mancomunidade (MENDES; FERNANDEZ, 2004, p. 121 *apud* CUNILL-GRAU, 2016, p.47, grifo nosso).

Enfim, em relação a terceira variável:

os arranjos intersetoriais [...] podem implicar alterações profundas nas estruturas organizacionais e nas metodologias de trabalho de cada setor envolvido, ao ponto de dar lugar a uma nova estrutura (BRONZO, 2007; CUNILL-GRAU, 2005 *apud* CUNILL-GRAU, 2016, p.47)

Neste mesmo texto, Cunill-Grau (2016) faz, ainda, alguns apontamentos sobre outras variáveis que interferem na intersetorialidade e na sua intensidade. Em primeiro lugar, apresenta-se a importância da definição de uma autoridade central e o seu grau de controle sobre o resto dos setores governamentais. Sobre isso, Horwath e Morrison (2007, p. 62) sustentam que “[...] ‘o estilo de liderança é fundamental no que se refere ao compromisso dos membros da associação’” (HORWATH E MORRISON, 2007, P.62 *apud* CUNILL-GRAU, 2016, p.55). Em segundo lugar, coloca-se a extensão da ação intersetorial (planejamento e execução conjuntos, só planejamento conjunto, só execução conjunta) e os modos de direção da intersetorialidade (vertical ou horizontal) como outra variável a ser medida. Em terceiro lugar, tem-se a necessidade de instâncias de comunicação com canais bidirecionais que possibilitam o compromisso mútuo com os próprios níveis municipais, levando a um modelo mais interativo de relações intergovernamentais. Por último, é necessário dar atenção à variável política, ao arranjo de interesses diversos, bem como à forma como é estabelecido o diálogo entre esses e

ao contexto em que se inserem as ações que serão postas como intersetoriais. Sobre isso,

[...] torna-se claro a necessidade de compreender a economia política da intersetorialidade (quem ganha e quem perde, quais são as respectivas estratégias, quais são seus recursos de influência e peso específico etc.) e, em especial, quais são os modos mais efetivos para lidar com ela (CUNILL-GRAU, 2016, p.54).

Isso posto, a efetividade da ação intersetorial requer, em primeiro lugar, um sistema de informação que compartilhe insumos para as políticas, conhecimentos, experiências e boas práticas entre os setores. Os recursos devem deixar de ser setorializados, pois, quando o são, as ações acabam por dividir a população alvo, que não é atendida em sua totalidade. Ademais, o processo que leva à intersetorialidade gera conflitos e disputas e, portanto, é preciso que as visões, os objetivos e, principalmente, as responsabilidades sejam compartilhadas por meio de espaços de deliberação e direções colegiadas, por exemplo. O fundamento político é de extrema importância, posto que, sem o aval dos que decidem sobre a agenda política, nenhuma ação intersetorial pode ser concretizada. (BRONZO, 2007)

Cunill-Grau (2016) localiza a existência de quatro elementos importantes para determinar qual é o desenho mais efetivo de intersetorialidade:

[...] 1) confiança (alta, baixa ou moderada); 2) número de participantes (poucos, muitos, moderados); 3) consenso sobre os objetivos (alto, moderadamente alto, moderadamente baixo); 4) necessidades de competências (baixa, moderada, alta) (CUNILL-GRAU, 2016, p.57)

Assim, pode-se constatar que existem diferentes graus e modelos de intersetorialidade para cada contexto e objeto de ação. Cabe ao gestor/ator governamental explorar a sua área de atuação para definir a melhor forma de trabalhar.

Complementando a discussão, Cunill-Grau, Fernández e Manríquez (2013) avaliam a intensidade da intersetorialidade por meio das variáveis inclusividade e mancomunidade. Para capturá-los, os autores observaram, no programa Chile Cresce

Contigo, a influência dos processos de planejamento, gestão e orçamento; as percepções sobre os fatores institucionais que constituem a ação intersetorial; a valorização do papel local na gestão; os processos de configuração e operação de redes locais; e o discurso sobre as mudanças que poderiam ser feitas à luz de experiência acumulada. Portanto, ao se analisar políticas públicas que têm o propósito de serem intersetoriais, devem- ser consideradas essas variáveis.

Ainda segundo os autores supracitados, a inclusividade e a mancomunidade, que levam a uma alta intenção de intersectorialidade, se traduzem nos seguintes pressupostos: um desenho de sistema feito de maneira sincronizada entre as instituições; a não concentração em uma só figura da responsabilidade por gerir o orçamento; a existência de bons sistemas de registro e fluxo de informações; o alto grau de autonomia das municipalidades; um sistema de avaliação compartilhado e efetivo; a superação de possíveis barreiras políticas ou culturais; e por fim o fato dos setores trabalharem juntos para resolver um problema que **definem e assumem como comum**.

Então, dado que a administração pública precisa se adequar para atender demandas sociais complexas que surgem cada vez mais urgentes e com mais pressão social, o presente estudo visa fazer uma análise de como a intersectorialidade requerida tem se dado na prática, adotando como objeto a construção do Plano Decenal. Como se trata de um instrumento de planejamento é importante abordar esse tema e expor como um planejamento conjunto expressa a intersectorialidade e influencia na concretização de uma política que exige algum nível de integração.

Na análise, algumas abordagens e conceitos da intersectorialidade serão dispensados e serão tratados apenas aqueles que têm interligação com os conceitos de planejamento. Essas variáveis serão utilizadas para entender a economia política do processo, o arranjo de interesses, a orientação política da ação, a configuração do espaço do Comitê Interinstitucional de Elaboração do Plano, a mancomunidade no sentido do compartilhamento de objetivos e na construção conjunta e integrada do Plano, e o envolvimento dos atores no processo como um todo.

2.3. Planejamento de políticas públicas e sua relação com a dinâmica da intersetorialidade

Um elemento fundamental para propiciar a intersetorialidade conforme salientado na literatura é o planejamento conjunto. Cunnill-Grau aponta esse tipo de planejamento como um elemento potencialmente gerador de uma visão compartilhada sobre o problema e sobre os meios de enfrentá-lo. Ademais, um dos objetos prioritários para análise empírica refere-se ao processo de construção de um instrumento que sirva de orientação para a gestão das políticas públicas realizadas pelo governo, abrangendo diversas questões, dado que é relativo à garantia de direitos humanos. Portanto é importante tratar aqui do processo e dos mecanismos de construção das políticas públicas, em especial as políticas sociais (onde se incluem as políticas para crianças e adolescentes), focando no **planejamento**. Assim, retomaremos conceitos como coordenação, planejamento estratégico, programas e projetos que operacionalizam a política de governo e as exigências da gestão.

As políticas sociais, como posto por Nogueira (2015, p. 200, tradução nossa) são afetadas pela falta de coerência entre as ações, baixa coordenação e ineficiências técnicas. Ele aponta quatro fundamentos necessários à construção de um sistema de políticas sociais

1. A compreensão e a conceitualização compartilhadas dos problemas sociais
2. A coerência nas orientações e nos resultados e impactos das políticas e programas sociais
3. A coordenação na execução
4. A integralidade na entrega/recebimento das políticas e programas sociais.¹

Isso porque os problemas sociais, como já posto acima, são complexos e multidimensionais, desenhados com um futuro que é desejado, porém incerto, devido a mudanças políticas, sociais e econômicas às quais estão suscetíveis. Logo é necessária a

¹ 1. La comprensión y conceptualización compartidas de los problemas sociales.
2. La coherencia en las orientaciones y en los resultados e impactos de las políticas y programas sociales.
3. La coordinación en la ejecución.
4. La integralidad en la entrega/recepción de las políticas y programas sociales

mobilização de diversos atores de múltiplas instâncias e jurisdições e com interesses diversos, o que requer coordenação, políticas com reais capacidades de estratégia e gestão, reestruturação institucional e política, e objetivos e ações que busquem o mesmo fim (NOGUEIRA, 2015).

O autor ressalta a coerência e coordenação como requisitos para uma política social com impactos efetivos. Políticas coerentes no planejamento podem ter resultados incoerentes na implementação. Logo a coordenação pressupõe a construção de um plano horizontal e a coerência identifica conflitos inerentes e os direciona de acordo com os propósitos para que os processos de planejamento e implementação se dêem de maneira mais harmoniosa.

Nogueira (2015) introduz o conceito de planejamento estratégico como uma das ferramentas para atingir o proposto acima. Este instrumento é posto como um modo de antecipar problemas e orientar as ações a serem tomadas, feito através da “[...] construção de cenários, análise dos atores e avaliação de ações alternativas” (NOGUEIRA, 2015, p.207, tradução nossa).² Conforme o autor este é

[...] um conjunto de conceitos, procedimentos e ferramentas para a análise sistemática e a revisão da orientação, contexto e modos de ação da organização. [...] É um meio para fortalecer o alinhamento da ação com os objetivos das políticas. [...] [É uma] articulação com o orçamento e com os programas operativos [...] (NOGUEIRA, 2015, p. 205-206, tradução nossa).³

Para Nogueira (2015), o planejamento estratégico não deve ser elaborado isoladamente, mas sim ser parte de uma rede composta por aqueles que estão inseridos em sua dinâmica, ou seja, feito de maneira intersetorial entre as instâncias que serão responsáveis por determinada política. Para isso é preciso regras do jogo bem definidas e em consonância com a organização; identificação de riscos e oportunidades; diagnóstico de qualidade; bom momento político; consistência intertemporal,

² [...] construcción de escenarios, al análisis de actores y a la evaluación de alternativas de acción

³ [...] un conjunto de conceptos, procedimientos y herramientas para el análisis sistemático y la revisión de la orientación, contexto y modos de acción de las organizaciones. [...] Es un medio para fortalecer el alineamiento de la acción con los objetivos de las políticas. [...] articulación con el presupuesto y con los programas operativos [...]

intersetorial e interregional das políticas; e coerência entre objetivos sociais e econômicos.

A situação atual das administrações públicas da América Latina é que o ferramental analítico disponível é limitado; as teorias são insuficientes; há baixa disponibilidade confiabilidade e validade das informações; segmentação do poder que leva aos múltiplos interesses; pluralismo advindo da democracia e rigidez dos procedimentos advinda da burocratização. Por esta razão, os propósitos apresentados são de difícil consecução.

Um plano “[...] tal como é concebido tradicionalmente, é um conjunto de fins e regras que definem as tarefas e atividades como contribuições de cada ator em uma cadeia de ações para alcançar produtos ou resultados definidos” (NOGUEIRA, 2015, p. 209, tradução nossa).⁴ Desta forma o plano estratégico deve ser

meio indispensável para o monitoramento e avaliação, para a socialização dos propósitos e dos modos por parte das agências de implementação e de seus agentes, servir de fundamento cognitivo compartilhado para a coerência, coordenação e integralidade e como referência de aprendizado acumulado (NOGUEIRA, 2015, p. 210, tradução nossa).⁵

Focando na atividade do planejamento como um todo Carneiro (2004) define que

seu papel é o de contribuir para o incremento da eficiência e da eficácia na implementação das políticas priorizadas pelo governo, que servem de balizamento e condicionam o funcionamento da administração pública (CARNEIRO, 2004, p. 49)

ou seja, ela não deve se limitar à planos econômicos ou orçamentários ou a definir objetivos e metas de políticas públicas. Planejar é “[...] fornecer subsídios e informações relevantes ao processo de escolha que [...] tem natureza política e não técnica, por maior

⁴ “[...] tal como es concebido tradicionalmente, es un conjunto de fines y reglas que define las tareas y actividades como contribuciones de cada actor en una cadena de acciones para alcanzar productos o resultados definidos

⁵ “[...] medio indispensable para el monitoreo y la evaluación, para la socialización de los propósitos y de los modos por parte de las agencias de implementación y de sus agentes, servir de fundamento cognitivo compartido para la coherencia, coordinación e integralidad y como referente del aprendizaje acumulado

que possa ser a influência do conhecimento especializado no resultado da deliberação” (CARNEIRO, 2004, p. 55). As atividades inerentes ao planejamento podem se traduzir em “definir, programar, monitorar e avaliar políticas públicas [...]” (*Ibidem*, p. 49). Outra definição apontada pelo mesmo é de que planejar é criar um roteiro de programas e ações que se relacionam para implementar um objetivo mais complexo. Assim, existem dois aspectos principais para a sua utilização: o planejamento é contrário a aplicação de ações que necessitam ser mais diretas e imediatas; em segundo lugar o planejamento permite sistematizar e coordenar as ações o que contribui para uma adequada coordenação (já mencionada acima).

Carneiro (2004) continua o seu exposto dizendo que o planejamento é tanto pra esfera pública quanto para a privada. Mas a administração pública tem suas peculiaridades, fazendo com que o planejamento privado não seja adequado ao público, que envolve uma série de escolhas políticas:

a esfera pública representa o espaço por excelência da promoção dos valores e interesses coletivos, e esta dimensão coletiva interpenetra, ou deveria interpenetrar, a formulação e a implementação da agenda política dos diversos níveis de governo (CARNEIRO, 2004, p. 50)

Sobre os órgãos responsáveis pelo planejamento, o autor aponta que sua função é coletar informações e opiniões do público em geral para servirem de subsídio à formulação das políticas prioritárias. Planejar também abarca setores multidisciplinares que contribuem para agregar conhecimento e dar mais representatividade aos objetivos perseguidos, não se deve “[...] subestimar a questão da colaboração inter e mesmo intra-organizacional na implementação daquilo que foi proposto” (CARNEIRO, 2004, p. 63). Além disso, também é preciso considerar tanto a dimensão política quanto a dimensão técnica das escolhas, e em especial a identificação dos atores envolvidos e a tradução dos seus interesses já que eles são capazes de mover recursos, barrar ações e atuarem como *free riders* frustrando iniciativas que não contenham mecanismos adequados de coerção e incentivo. A questão dos recursos também é destacada, uma vez que um empreendimento planejado precisa ser exequível (ter quantidade de recursos suficientes e possibilidades de acesso à estes). Por fim, há que se pensar na responsabilização do ente governamental não só para com questões legais, mas com questões sociais; com a

legitimidade da ação frente à sociedade; com a noção de eficiência (corte de gastos); com a publicização efetiva dos atos do governo; com o conflito da multiplicidade de objetivos no sentido de que certas políticas, especialmente econômicas, levam a certos resultados que impedem a consecução de outros (exemplo de crescimento econômico versus distribuição de renda).

Carneiro (2004) divide também a análise do planejamento no enfoque da definição de objetivos e da definição de estratégias. Sobre o primeiro expõe que é preciso ter objetivos claros e bem definidos para se atingir a eficiência e a eficácia da ação pública, principalmente no que concerne ao uso do dinheiro público. A escassez de recursos e a complexidade da sociedade atual, juntamente com o alargamento das funções do estado mais recentemente tem dificultado a seleção e a definição dos objetivos prioritários para dado momento da gestão. Sobre a definição da estratégia tem-se que “[...] selecionar, dentre as alternativas factíveis de intervenção, aquela que se apresenta como a melhor opção para a consecução de um dado objetivo ou a promoção de um determinado resultado” (CARNEIRO, 2004, p. 58).

Dado isto, podemos inferir que um planejamento adequado feito em ambientes onde há a necessidade de articulação de mais de um ator, ou seja, intersetoriais, deve observar mais atentamente algumas variáveis indispensáveis como a dimensão política e a identificação e articulação de interesses; a responsabilização dos entes governamentais; a definição de objetivos claros e compartilhados por todos e a estabelecimento de estratégias consoantes. Assim, é possível conjugar conhecimentos advindos de diferentes áreas de forma colaborativa.

O próximo capítulo trata do objeto específico do presente trabalho – a política da criança e do adolescente e sua trajetória em Minas Gerais.

3. TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO BRASIL E EM MINAS GERAIS

O presente capítulo irá abordar a trajetória da política da criança e do adolescente no Brasil e em Minas Gerais a fim de entender o conceito de infância e

juventude e sua evolução ao longo do tempo. Serão abordados os três paradigmas de proteção ou modelos de proteção jurídico-social de crianças e adolescentes, com foco na evolução dos direitos humanos desse público após a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, além das Doutrinas da Situação Irregular e da Proteção Integral.

O capítulo está dividido em três seções, a saber: o panorama do Brasil antes do ECA; o panorama do Brasil pós-ECA; e o panorama da trajetória da política da criança e do adolescente em Minas Gerais.

3.1. O panorama do Brasil antes do ECA

Assis et al. (2010) estabelece três paradigmas de proteção de crianças e adolescentes (modelos de proteção jurídico-social) que perpetuaram desde o Brasil colônia até os dias de hoje. O primeiro deles é denominado “A soberania paterna associada ao caritativismo religioso” e perdurou de 1500 até 1800. Nesse período o controle sobre a criança era de completa responsabilidade da família. O sistema de produção e o poder paterno determinavam a trajetória de trabalho dos meninos e o casamento das meninas. Sobre isso, Águido (2011) acrescenta que havia um asilo para crianças órfãs que, reforçando novamente os papéis de gênero, ensinava educação industrial para meninos e educação doméstica para meninas. Não havia razões para que o Estado interviesse. Sobre as crianças indígenas, Igreja e Estado caminhavam juntos na catequização destas e as crianças escravas viviam como seus pais em péssimas condições (ÁGUIDO, 2011). Consoante Dias (2015, p. 27) “desde a Idade Média até o século XVIII, não havia nenhum comprometimento com a ideia de infância [...]”. De acordo com Assis et al. (2010) ao final desse período as crianças que eram abandonadas recebiam intervenção das instituições religiosas que deveriam convertê-las e ensiná-las os bons costumes da época. O sistema chamava-se Roda dos Expostos – e as crianças eram denominadas “infante exposto” – e na prática abrigava filhos indesejados dos senhores patriarcais (ÁGUIDO, 2011; ASSIS et al., 2010)

O segundo modelo, segundo Assis et al. (2010) “Do estado de bem-estar social à ação filantrópica” durou de 1850 a 1970. Ribeiro (1997 *apud* DIAS, 2015) aponta que apenas nessa época pós século XVIII que as especificidades da infância passaram a ser

conhecidas e a criança tratada propriamente como um indivíduo. Neste o Estado era protecionista e intervencionista e, portanto atuava de maneira mais contundente na vida da criança e do adolescente, segundo Assis et al. (2010). Para Dias (2015) a criança nunca teve a atenção médica voltada para si, pois esses cuidados ficavam a cargo das instituições religiosas, mesmo que a infância tivesse alta taxa de mortalidade. Costa (1999 *apud* DIAS, 2015) ainda acrescenta que, nesse período quando a criança passa a ter voltada para si algumas atenções médicas, estas eram apenas no sentido de controle social. Tem-se que “a preocupação médica da época era a limpeza e assepsia do espaço urbano, objeto privilegiado das práticas higienistas [...]” (DIAS, 2015, p. 29), já que a industrialização e a modernidade haviam jogado muitas pessoas na rua, incluindo crianças que traziam incômodo social, medo e sensação de descontrole. Além disso, Águido (2011) acrescenta que esse movimento higienista da época (que advinha da industrialização e crescimento desordenado do espaço urbano) desejava tornar os cidadãos desviantes em cidadãos úteis para a vida social, o que cabia também para as crianças e adolescentes que viviam nas ruas.

Como situado por Paseti (2008) e Rizzini e Pilotti (2009):

àquelas pobres filhas de operários, que encontravam na rua diversão ou meio de sobrevivência, destinou-se a repressão, apreensão, punição e a educação por meio do trabalho como práticas restauradoras de suas condutas, visto que passaram a ser consideradas como um grande problema para a ordem pública e social, requerendo uma intervenção do Estado. O destino dado a essas crianças era o atendimento social, as casas de correção, abrigos, reformatórios, a misericórdia e a filantropia de instituições religiosas, e os hospitais psiquiátricos em precárias condições (PASSETI, 2008; RIZZINI & PILOTTI, 2009 *apud* DIAS, 2015, p. 29-30).

Conforme Assis et al. (2010) no século XVII, o Estado começou fornecendo apoio às instituições de caridade que assistiam as crianças e adolescentes; no século XIX começam a ser criados órgãos de cuidado à criança; e no século XX já havia um complexo aparato de normatização da vida social, da família e do bem estar da criança e adolescente, com legislações que normatizavam como deveriam ser os cuidados com esse público, ou seja, as classes mais abastadas impunham seus modos para as classes menos favorecidas que não eram consideradas capazes de educar bem seus filhos. Nessa época criou-se uma diferenciação entre criança (filhos das classes de classe alta) e

“menor” que conforme definição de Águido (2011) são “[...] os representantes da infância pobre e socialmente vulnerável, que se encontrava em situação irregular”, remetendo, a um “suposto déficit material e moral.” (BODÊ; PESCAROLO, 2008, p.6 *apud* ÁGUIDO, 2011, p. 13). Ademais, as políticas assistências também eram, consequentemente, diferentes para cada grupo.

A partir da década de 1920, como posto por Águido (2011) se difunde pela América Latina a Doutrina da Situação Irregular. Como característica desse período em que se fazia a distinção criança e menor já explicitada acima; tem-se que crianças e adolescentes eram vistos como objetos de proteção e, logo, a intervenção do estado era no sentido de controle, tutela, correção e reeducação. O Juiz de Menores tinha amplos poderes e atuava como um pai da criança e do adolescente, as questões sociais eram decididas no âmbito judicial (crianças pobres eram institucionalizadas), havia criminalização da pobreza e negação de direitos às crianças e adolescentes. As instituições criadas à época e seu funcionamento serão explicadas a seguir.

Frota (2002, p. 2) coloca que

as novas leis e instituições foram baseadas na doutrina da situação irregular que tinha como eixo a idéia de controle social dos “menores” infratores e daqueles considerados abandonados moral ou materialmente por seus familiares

Os juízes podiam intervir indiscriminadamente na vida das crianças e de suas famílias. Assis et al. (2010) acrescenta que essa mudança remodelou o poder judiciário no sentido de que agora existiriam varas da família e um juizado de menores. Criou-se também um Código de Menores (o primeiro em 1927 e o segundo em 1979, que será tratado mais a frente). O primeiro código foi o Código de Menores Mello Mattos e como Frota (2002, p. 3) aponta “[...] era destinado aos menores de 18 anos de idade, em situação irregular, ou seja, aos delinquentes e aos abandonados moral ou materialmente”. Ele caracterizava a intervenção ativa dos estados, e conforme Águido (2011) dava amplo poder discricionário ao Juiz de Menores, caracterizava aqueles como carentes e delinquentes-abandonados, e pregava o assistencialismo e o controle.

Havia, tal como posto por Assis et al. (2010), um Departamento Nacional da Criança ligado ao Ministério da Saúde e que tratava de políticas de proteção à maternidade, infância e adolescência e por outro lado um Serviço de Assistência ao Menor (SAM) vinculado ao Ministério da Justiça, criado em 1942. Para Frota (2002, p. 4) o SAM era “[...] caracterizado por uma orientação correccional repressiva, que funcionava como o equivalente do sistema penitenciário para a população menor de idade”. De maneira complementar Dias (2015, p. 38) aponta que este Serviço

[...] objetivava fiscalizar as instituições que ofereciam atendimentos às crianças e adolescentes, considerados menores abandonados e desvalidos que eram remetidas às casas de correção, às escolas de reforma, educandários e até mesmo presídios

Com a extinção do SAM (por motivos de desvio de verba, clientelismo, corrupção e duras críticas) cria-se a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem) e Fundações Estaduais do Menor (Febems), concebidas num contexto de ditadura militar, que prezava pela máxima ordem e segurança social (DIAS, 2015; ASSIS et al., 2010). A Funabem – e conseqüentemente as Febems, que eram subsidiadas pela Funabem – vieram para impedir que o grande contingente de crianças e adolescentes que estavam abandonados nas ruas não virassem um problema sério de ordem social, acolhendo esses que estavam em situação irregular, (DIAS, 2015) e para que elas não se transformassem em alvos fáceis para o comunismo (ÁGUIDO, 2011). Mesmo com a mudança de um órgão para o outro a lógica permanecia a mesma: “[...] crença na eficácia do internamento dos ‘menores’” (ÁGUIDO, 2011, p. 32). Há que se considerar, como explicita Voguel (2009 *apud* ÁGUIDO, 2011) que o contingente de menores sob suspeita era equivalente à um terço da população infantil, o que representava alto risco socioeconômico e político.

Apesar de internacionalmente estar se consolidando a Declaração dos Direitos da Criança de 1959, o Brasil optou pela corrente teórica contrária à inclusão dos princípios postos no documento no segundo Código de Menores de 1979, e assim ele se baseava na mesma doutrina do código anterior, como posto por Frota (2002) e Águido (2011). As discricionariedades do Juiz de Menores se ampliaram ainda mais e o poder da família foi retirado (ÁGUIDO, 2011). Isso significava que crianças e adolescentes

ainda não eram sujeitos de direitos. A política da época se concretizava na Política do Bem Estar do Menor (PNBEM, lei 4513/64), como indicado por Frota (2002) que era definida pela Funabem e executada pelas Febems. De acordo com Antônio Carlos Gomes da Costa (*apud* FROTA, 2002, p. 6) “O sistema de atendimento, norteador pelo Código de Menores e pela PNBEM, foi caracterizado [...] como sendo responsável pela degradação pessoal e social de crianças e adolescentes [...]”. Além disso, as Febems deveriam ensinar os valores às crianças institucionalizadas (ÁGUIDO, 2011). Nestes locais “[...] permaneciam crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e desproteção social, vítimas de abandono e maus tratos, bem como adolescentes infratores” (ÁGUIDO, 2011, p. 27).

Pode-se inferir, então, que o período é caracterizado por uma judicialização dos problemas sociais, como colocado por Águido (2011) já que a resolução dos problemas de abandono e vulnerabilidade social se dava na justiça e a institucionalização das crianças e adolescentes era justificada pela pobreza. A intervenção estatal, que era intensa, “[...] se dava por meio da vigilância, da reforma do caráter, da reabilitação, da reeducação e da guarda” (ÁGUIDO, 2011, p. 13). A pobreza à época era considerada perigosa e necessitava, portanto, de efetivo controle, o que cabe à infância pobre. Apenas no final desse período, nas primeiras décadas do século XX, é que se começou a diferenciar crianças e adolescentes e adultos que cometiam atos infracionais (ÁGUIDO, 2011).

3.2.O panorama do Brasil pós-ECA

O terceiro modelo, apontado por Assim et al. (2010) é chamado “Direitos da criança associados à ação emancipatória cidadã” e se colocou a partir da década de 1980. Neste modelo há uma importante mudança, conforme ÁGUIDO (2011, p. 7), pois se instaura a Doutrina da Proteção Integral que “[...] inaugurou um novo paradigma, fomentando mudanças nas práticas jurídicas e de assistência à criança e ao adolescente e promovendo, também, um reordenamento das instituições [...]”. A doutrina também distinguia questões sociais de questões relativas à segurança pública, e acabava com a tutela do estado sobre crianças e adolescentes que cometiam atos infracionais. Seus

marcos legais são a Convenção das Nações Unidas dos Direitos da Criança (1989) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) – ambos serão melhor explicitados mais a frente. De acordo com Assis et al. (2010) acaba-se com a definição de “menor” e as crianças e adolescentes passam a ser consideradas sujeitos de direitos e, como posto por Águido (2011, p. 13) “[...] não mais objetos da intervenção tutelar e coercitiva do Estado”. Essa separação ocorre com a Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI do Menor que foi instaurada em 1975 para analisar a situação das crianças do Brasil, concluindo que a Funabem e a Febem eram modelos falidos que não atingiam o seu propósito.

A movimentação em torno dos direitos da criança e do adolescente aconteceu, consoante Assis et al. (2010) pois se estabelecia no país uma onda de movimentos sociais inspirados pela redemocratização. Águido (2011) destaca o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua que se opunha à antiga Doutrina da Situação Irregular. Nessa época já havia um grande número de crianças e adolescentes nas ruas e as instituições eram consideradas perversas e ineficientes. Esses movimentos tinham o objetivo de criar uma política de cidadania para a criança e o adolescente e tratá-los como seres políticos com voz para opinar sobre alterações e melhorias na sua realidade social. Tudo isso significava uma ruptura com o Sistema de Bem Estar do Menor. A construção da Constituição Federal de 1988 foi a oportunidade para a busca da garantia e da defesa dos direitos das crianças e adolescentes.

Os movimentos ligados à infância e juventude se organizaram em duas campanhas: Criança e Constituinte e Criança Prioridade Nacional, conforme descrito por Assis et al. (2010). A primeira tinha o objetivo de sustentar a proposta do Executivo à Assembléia Constituinte e congregou diversos órgãos, secretarias e segmentos da sociedade civil (foi de iniciativa do Ministério da Educação).

A segunda era uma proposição de emenda que foi incluída quase totalmente nos arts. 227 e 228 da CF 1988 que explicitam a Doutrina da Proteção Integral apontando a cooperação entre família, sociedade e estado, garantia dos direitos civis e sociais, e intolerância com as formas de vitimização da criança e do adolescente. Esse processo resultou na criação, em 1988, do Fórum Nacional Permanente de Entidades Não Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA), “o Fórum DCA passou a ser, a partir desse ano, o principal interlocutor da sociedade civil

para a questão da criança e do adolescente junto ao Congresso Nacional [...]” (ASSIS et al., 2010, p. 39).

Além disso, os estados e municípios foram igualmente influenciados a incluir em seus artigos os direitos da criança e do adolescente (25 estados têm artigos a esse respeito). Vale destacar também um dos primeiros projetos de regulamentação da Constituição chamado “Normas Gerais de Proteção à Infância e à Juventude”, formulado pelo Fórum DCA em fevereiro de 1989.

Nesse período, de acordo com Assis et al. (2010) houve intensa movimentação e até articulação com crianças e adolescentes também para a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). em 13 de julho de 1990, um marco legal para os direitos desse segmento. Houve a criação de um “Grupo de Redação do Estatuto” vinculado ao Fórum DCA. O estatuto foi aprovado em 14 de outubro de 1990. Conforme Costa (1990 *apud* ASSIS et al., 2010, p. 42)

por uma sinergia histórica, o momento de reformulação do panorama legal brasileiro coincidiu com o processo de discussão, em âmbito internacional, da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, aprovada em 1989 pelas Nações Unidas [...] [o ECA foi a] primeira legislação nacional a estar completamente adequada a ela, sem necessidades de adaptações.

Águido (2011, p. 34) indica que o ECA é “[...] a lei federal que regula os princípios gerais que constam no artigo 227 da Constituição da República Federativa do Brasil [...]”, e institui o novo paradigma substituindo integralmente o Código de Menores. No documento, segundo Frota (2002) as crianças e adolescentes são definidas como “pessoas em condição peculiar de desenvolvimento” e “sujeitos de direito”, ou seja, devem receber proteção integral da família, sociedade e Estado e não mais podem ser tratados como objetos de controle.

O ECA trouxe as seguintes transformações:

- visão social da infância, que rompe com o paradigma de criança-objeto da intervenção jurídico-estatal e reconhece a especificidade da criança e do adolescente como pessoas em condição peculiar de

desenvolvimento e com direito à proteção especial devido à sua condição etária;

- concepção jurídico-político-social, que institui a doutrina da “proteção integral” [...]

- constitucionalização dos direitos da criança na Constituição Federal de 1988 [...]

- políticas sociais municipalizadas: o ECA estabelece as diretrizes de uma política de atendimento integral aos direitos da criança e do adolescente, a qual constituir-se-á de um “conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios [...] (ASSIS et al., 2010, p. 44-45).

Ademais o estatuto também estabeleceu algumas diretrizes para a implantação das políticas para criança e adolescente, a saber:

a municipalização do atendimento; a criação dos conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente; a criação e manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente; a integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional e a mobilização da opinião pública como forma de incentivar a participação dos diversos segmentos da sociedade (BRASIL, 1991, art. 88 *apud* ASSIS et al. 2010, p. 45).”

Outra inovação do documento, de acordo com Assis et al. (2010) foi a instituição do Sistema de Garantia de Direitos – SGD que articula sociedade civil e poder público, e tem três eixos: a defesa dos direitos humanos; a promoção dos direitos humanos; o controle da efetivação dos direitos humanos (pela sociedade civil). Complementando, o atendimento socioeducativo (para infratores) também está incluído no Sistema “[...] cujo princípio norteador é a integração da política socioeducativa com outros sistemas, a saber: saúde, educação, assistência social, justiça e segurança pública” (ÁGUIDO, 2011, p. 77). Cabe destacar que conselhos nacionais, estaduais e municipais têm importante papel a desempenhar nesse sistema. Também como novidade, o ECA instaura mecanismos de fiscalização do cumprimento dos direitos e sanção às suas violações, além de tipificar novos crimes e agravar penas para quem age contra crianças e adolescentes. Há um claro rompimento com a Doutrina da Situação Irregular, conforme Frota (2002). Ademais, a aplicação de medidas à adolescentes infratores passa a primar pelo fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários (FROTA, 2002).

Em relação às medidas para adolescentes infratores o estatuto faz a diferenciação de casos sociais e casos de justiça, colocado por Águido (2011, p 34): “[...] sendo os primeiros destinados aos Conselhos Tutelares e os seguintes à Justiça da Infância e Juventude”. Ademais, o documento estabeleceu

[...] medidas de proteção, aplicáveis diante da ameaça ou violação de direitos, e as medidas socioeducativas, aplicáveis quando verificada a prática de ato infracional. Além disso, determinou que a medida socioeducativa de internação fosse cumprida pelos adolescentes em entidade exclusiva para tal (os Centros Socioeducativos), em local distinto daqueles destinados ao abrigo (situações de vulnerabilidade social) (ÁGUIDO, 2011, p 34).

Assis et al. (2010) aponta alguns outros órgãos importantes nesse novo momento: os conselhos tutelares (que atendem crianças e adolescentes em situação de risco); as Defensorias Públicas da Infância e Adolescência (que asseguram direito à defesa jurídica por profissional habilitado); o Ministério Público com os Centros Operacionais das Promotorias da Infância e Juventude (que fiscalizam o cumprimento do ECA); e a Justiça da Infância e da Juventude (em substituição à Justiça do Menor). Para Frota (2002)

do ponto de vista organizacional, nota-se que o Estatuto tem como finalidade central articular instâncias governamentais e não governamentais com funções de natureza distinta e complementar ‘nas áreas das políticas sociais básicas, dos serviços de prevenção e de assistência social, de proteção jurídico social e de defesa dos direitos’ (MORA, s.d, p.241 *apud* FROTA, 2002, p. 17).

O ECA tem como base o paradigma de direitos humanos, que tem início após a Segunda Guerra Mundial com a Declaração Universal dos Direitos Humanos formulada pela Organização das Nações Unidas (ONU) que assegurava em última instância a dignidade da pessoa humana. Sobre os direitos humanos da criança e do adolescente tem-se em 1924 a Declaração de Genebra sobre os Direitos da Criança, em 1959 a Declaração Universal dos Direitos da Criança, ratificada por 191 países, e em 1989 acontece a Convenção Internacional dos Direitos da Infância que foi assinada pelo Brasil em 1990 (ASSIS et al., 2010). Esta Convenção, segundo Águido (2011) foi a

responsável por renunciar a Doutrina da Situação Irregular (que predominava desde 1920).

3.3. O panorama da trajetória da política da criança e do adolescente em Minas Gerais

Em termos gerais, o estado de Minas Gerais segue, evidentemente, a lógica exposta acima em relação ao tratamento e as formas de concepção de infância e juventude. Aqui, serão expostas a criação e o desenvolvimento de instituições e capacidades ligadas à produção de políticas para crianças e adolescentes.

A trajetória aqui explicitada começa com relação à área da saúde, mais especificamente à perspectiva da saúde mental e tratamento psiquiátrico dessa faixa etária. Em 1922, no Manicômio de Barbacena (criado em 1903), cria-se uma ala psiquiátrica específica para crianças e adolescentes. Também é inaugurado em Belo Horizonte o Instituto Neuropsiquiátrico com algumas alas específicas para crianças e adolescentes além de um laboratório de Psicologia, para realização de exames de sanidade mental, específico para esses indivíduos (DIAS, 2015). A criação desses pavilhões, como coloca Dias (2015, p. 36) adveio do Decreto nº 7.680 “[...] que referendava a construção de pavilhões ‘especiais’ para o tratamento de crianças ‘pervertidas’ e ‘anormais’”.

Por causa desse decreto criou-se um hospital em Oliveira, Hospital Colônia que em 1946 foi

[...] ‘re-aparelhado e transformado em Hospital Colônia de Neuropsiquiatria Infantil com capacidade para 300 leitos. O Hospital recebia crianças de 0 até 16 anos, indigentes e portadoras de neuropatias ou psicopatias agudas ou curáveis’ (RIBEIRO, 2008, p. 7 *apud* DIAS, 2015, p. 37).

Este funcionou até o ano de 1974 quando suas crianças foram transferidas para Barbacena.

Ainda conforme Dias (2015) o Serviço Nacional de Doenças Mentais destinou verbas a Minas Gerais para construir em Belo Horizonte, no ano de 1947, um Hospital Neuropsiquiátrico Infantil (HNPI) e um Instituto de Psicopedagogia. Este hospital foi influenciado por métodos educacionais utilizados no Pavilhão-Escola de Bourneville e, portanto orientava-se por práticas educacionais-pedagógicas. Em 1969 o HNPI passa por uma reforma administrativa e é incorporado à Fundação Estadual de Assistência Psiquiátrica (Feap). Em 1973 cria-se uma Unidade Psicopedagógica (UNP) para assistir crianças com defasagem escolar (distúrbios de aprendizagem eram a grande maioria dos atendimentos ambulatoriais da época). De acordo com Dias (2015, p. 41), “no ano de 1975, a UNP [...] tornou-se ‘independente técnica e administrativamente [...]’ e assim “[...] começa a haver certa separação entre o que era ‘para a psiquiatria’ e o que era ‘para a educação especial’ [...]”. As instituições citadas tinham péssimas condições e várias denúncias começaram a ser feitas. Em 1977 a Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais (Fhemig) substituiu a Feap. Assim,

[...] o estado de Minas Gerais parece conviver harmoniosamente com um hospital psiquiátrico infantil, instalado em sua capital, que apesar de contar com uma rede substitutiva em saúde mental, em relação às crianças e aos adolescentes, possui apenas um Centro de Atenção Psicossocial infantojuvenil (CAPSi, [em substituição ao Centro Psicopedagógico (CPP)]), inaugurado no ano de 2008 (DIAS, 2015, p 43-44).

Por fim, no ano de 1977 foi fundado o Instituto de Psicopatologia e Estudo do Menor (Ipeme) – ligado à Febem – que prestava assistência à menores com histórico de infrações e vestígios de sofrimento mental.

Passado esse período, o Brasil entra na década de 1980 sofrendo grandes transformações em todas as áreas sociais, incluindo a proteção à criança e ao adolescente, como já exposto acima. Na Constituição Federal de 1988 tem-se, no art. 24 que: “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: XV - proteção à infância e à juventude”. Na Constituição Estadual de Minas Gerais de 1989 está exposto, no art. 222 e no art. 223 a obrigação do Estado de proporcionar ações que promovam e garantam os direitos de crianças e

adolescentes, como direito à saúde, à educação, à liberdade através dos seus mecanismos de financiamento, gestão e descentralização.

Dado esse panorama ressalta-se, em primeiro lugar a criação do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA) em 1991 referendado pelo ECA que “[...] introduziu no ordenamento jurídico a gestão pública das políticas em diversas áreas, por meio da co-participação de entidades civis, representantes da sociedade, e do poder público” (MINAS GERAIS, 2016). Segundo uma entrevistada para a pesquisa este “[...] deveria ser o principal órgão de articulação e integração das diversas políticas, dos diversos atores dessa área [...]” (Entrevista 1). O Conselho foi criado pela Lei Estadual 10.501/1991, de 17 de outubro de 1991, onde era vinculado à Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social (SETAS). Sua função é ser “[...] órgão deliberativo e controlador das políticas e das ações em todos os níveis de atendimento aos direitos da criança e do adolescente” (MINAS GERAIS, 2016).

Posterior a criação do CEDCA e em consonância com a nova política que se instalava é instituído em 1994 o Fundo para a Infância e Adolescência (FIA) (lei 11.397 e regulamentado pelo Decreto 36.400 de 24 de novembro de 1994). A criação deste fundo é prevista no art.88, inciso IV, da Lei nº 8.069/90, e existe para captar recursos públicos para cumprimento dos objetivos dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente.

Em relação à Administração Pública Direta, conforme Lima (2002, p. 71), criou-se em 1995, pela Lei 11.819, a Secretaria de Estado da Criança e do Adolescente – SECAD “[...] com o objetivo de coordenar, executar ações de proteção e defesa dos direitos da população infanto-juvenil e absorver os programas existentes em outras secretarias voltados para esse segmento”.

Entretanto, o contexto da criação desta Secretaria era confuso para os estados, pois estes ainda estavam se adaptando às mudanças administrativas trazidas pela Constituição Federal de 1988, como a descentralização e a elevação dos municípios para entes federativos com muitas obrigações de execução de políticas públicas. Portanto, a Secretaria teve dificuldades de incorporar os programas da área da infância e da juventude que eram de outras secretarias, como por exemplo, a Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor que estava na Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social – SETAS (criada pelo Decreto nº 26006, de 4 de julho de 1986), além de fazer a execução

direta de alguns programas (o que era contrário à doutrina da constituição que pregava a descentralização).

Também no ano de 1995 o modelo Febem ainda perdurava no Estado e abrigava “[...] cerca de 1.320 (mil trezentos e vinte) funcionários e 3.039 (três mil e trinta e nove) crianças e adolescentes atendidos” (MINAS GERAIS, 1995 *apud* ÁGUIDO, 2011, p. 37). Nesse mesmo ano então, criou-se a Comissão de Trabalho para Transição FEBEMMG/SECAD que faria o processo de substituição da Febem para a Secretaria de Estado da Criança e do Adolescente (SECAD) e incorporação nesta última da Superintendência de Atendimento e Reeducação do Menor Infrator (SAREMI) e transferência dos adolescentes. A Comissão estabeleceu cursos de capacitação para os servidores que foram realocados, com o objetivo de que estes absorvessem as premissas do novo modelo de atendimento baseado na Doutrina da Proteção Integral.

De acordo com Lima (2002) em 1996 Eduardo Barbosa, o novo secretário, assume com a proposta de uma reforma institucional e assim cria-se, através da Lei nº 12.168, de 29 de maio de 1996 a Secretaria de Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente – SETASCAD que reunia as pastas do trabalho, da assistência social e da criança e do adolescente. Segundo Palotti (2008, p. 69), a SETASCAD

[...] unificou as atribuições das antigas Secretaria de Estado da Criança e do Adolescente – SECAD e a Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social – SETAS, reunindo também as competências desenvolvidas pela FEBEM que se extinguiu na época.

Mais uma vez, a nova Secretaria não se preparou para os repasses que vieram e não se estruturou para lidar com a nova gestão que se impunha. Lima (2002) aponta que essa mudança foi prejudicial para a área da criança e do adolescente dado que a nova Secretaria uniu três áreas importantes e de grande peso para o estado e com volumes orçamentários distintos. Ademais, “a área da criança e do adolescente era uma secretaria de estado e se reduziu a uma superintendência [...]” (LIMA, 2002, p. 93). A secretaria não conseguiu ter uma reforma efetiva, pois os recursos humanos continuaram os mesmos e o orçamento do nível estadual foi reduzido, além de que esta ficou responsável por uma complexa política social, assumindo funções que antes eram do

governo federal, novas atribuições da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS além do cumprimento do ECA e normas afins. Por fim, “a criação da SETASCAD para a área da criança e do adolescente significou a redução dos recursos e não a recomposição do orçamento.” (LIMA, 2002, p. 138).

Em relação à estrutura da SETASCAD esta era composta por duas subsecretarias adjuntas, uma de trabalho e a outra de assistência social, criança e adolescente. Dentro da Secretaria Adjunta de Assistência Social, da Criança e do Adolescente havia a Superintendência da Criança e do Adolescente – SUCAD que tinha a seguinte estrutura: 1) Diretoria de Defesa e Proteção da Criança e do Adolescente; 2) Diretoria de Ação Socioeducativa; 3) Diretoria de Atendimento a Crianças e Adolescentes com Necessidades Especiais; 4) Centros Educacionais, em número de 12 (doze); 5) S O S. Criança; 6) Centros Integrados de Atendimento ao Menor - CIAMES em número de 4 (quatro); 7) Centros de Recreação e Esporte - CURUMIMs em numero de 27 (vinte e sete); 8) Diretoria de Orientação ao Trabalho Educativo do Adolescente; 9) Programa Vida Nova (LIMA, 2002; NETO, 1997).

Lima (2002, p. 103) coloca que um dos pontos positivos da mudança institucional realizada na SETASCAD foi

[...] elaboração dos primeiros planos estaduais da assistência social, da criança e do adolescente, a partir de um consórcio de ideias e esforços, significando um avanço na organização das duas áreas, tanto no sentido de viabilizar um planejamento quanto de avaliar as ações até então implementadas [...]

Em 2003 uma nova reforma transforma a SETASCAD na Secretaria de Desenvolvimento Social e Esportes “[...] agrupando em seu interior a organização de quatro subsecretarias: a de Anti-drogas, de Direitos Humanos, de Esportes e de Trabalho e Assistência Social.” (PALOTTI, 2008, p. 70), criada pela Lei Delegada 58 de 29 de janeiro de 2003. As políticas voltadas para a infância e adolescência ficaram na Superintendência da Criança e do Adolescente dentro da Subsecretaria de Direitos Humanos.

Em 2007, uma nova Lei Delegada de 25 de janeiro de 2007 reestruturou a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – SEDESE. Nesta, a área das políticas

para crianças e adolescentes estava na Coordenadoria Especial da Política Pró-Criança e Adolescente – CEPCAD. Em 2011 tem-se a Lei Delegada 180 de 20 de janeiro de 2011 onde a CEPCAD permanece.

Segundo uma das entrevistadas a CEPCAD tinha mais recursos e “respaldo” no governo, devido às políticas com as quais estava lidando. Entretanto, não se tratavam de políticas transversais, mas sim implementação de políticas específicas do campo da assistência social:

Todo mundo lembra dessa época da Coordenadoria, mas era a época que ela estava fazendo a implantação da alta e média complexidade da política de assistência social. Ela não estava fazendo política transversal da criança e do adolescente, ela estava fazendo, por exemplo, mapeamento de abrigo, de orfanato, para transformar, adequar isso na tipificação da assistência social e fazer caso de acolhimento, [inaudível], ou seja, não era política transversal, era a implantação de uma política específica, da política de assistência social. (Entrevista 2)

Com as novas eleições para o Estado de Minas Gerais e a mudança de governo em 2014/2015 a política da criança e do adolescente passa da secretaria de assistência social para a secretaria de direitos humanos, mas ainda ocupando um espaço reduzido. As principais ações relacionadas às diretrizes que serão realizadas no âmbito das políticas para esse público foram ligadas à Coordenadoria Especial de Política Pró Criança e Adolescente (CEPCA), localizada na Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, na Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (SEDPAC).

Conforme uma entrevistada

a Coordenadoria especificamente, ela é um órgão do governo que teria esse papel de articulação intersetorial dentro do governo. Mas a própria forma como ela foi construída e o percurso desse lugar no governo de uma forma geral pode dizer um pouco dessa dificuldade do respaldo dessa área para as outras políticas temáticas. (Entrevista 2)

Essa Coordenadoria é também responsável pela articulação das políticas do governo e coordenação dos Conselhos Tutelares e Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, tanto estadual quanto municipais.

Dados de uma entrevistada apontam o papel secundário da área da infância e juventude na trajetória descrita quando diz que

[...] no governo anterior [antes da criação da SEDPAC] a área da infância estava alojada de uma maneira muito pequeninha dentro de uma área também pequenininha de direitos humanos, dentro da SEDESE. Então nós já víamos ali um certo equívoco de direitos humanos dentro da assistência social, mas funcionou e da maneira que foi possível com a sociedade civil fazendo o controle democrático, acompanhando e etc e tal. (Entrevista 1)

Ela ainda aponta que nas eleições de 2014/2015 a sociedade civil precisou fazer uma enorme pressão, convocando fóruns, Ministério Público, atores políticos, pois a área da criança e do adolescente não estava incluída no projeto da reforma administrativa:

[...] a área da criança e do adolescente quando foi a discussão da reforma administrativa ela não existia na reforma administrativa no projeto que foi encaminhado para a Assembléia Legislativa. A área da juventude estava lá, estava previsto se não me engano uma coordenadoria ou uma superintendência, eu teria até que voltar no projeto original porque os nomes vão mudando né. Mas havia um órgão especial de gestão da política de juventude dentro da SEDPAC, mas quando nós lemos o projeto de lei que estava indo para a Assembléia nós não encontramos a área da infância [...]. (Entrevista 1)

No capítulo seguinte, será abordado especificamente o Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes de Minas Gerais para posteriormente ser analisado sob a perspectiva da intersetorialidade.

4. O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DECENAL SOB AS LENTES DA INTERSETORIALIDADE

O presente capítulo trata do Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes do Estado de Minas Gerais desde o seu processo de surgimento, da sua

construção e as dificuldades encontradas durante esse percurso. Também será feita a análise da dinâmica do Comitê Interinstitucional de Elaboração do Plano através das dimensões e variáveis da intersetorialidade que são pertinentes ao estudo, a saber: integração, mancomunidade, alteração das formas organizacionais prévias dos setores governamentais comprometidos, fundamento político, espaços de deliberação e direções colegiadas e o desenho da intersetorialidade. Dentro dessa última análise serão recuperados também os conceitos de planejamento intersetorial trazidos no Capítulo 2 dado que o Comitê se configura como um espaço de deliberação para **planejar** intersetorialmente a política.

O capítulo está dividido em duas seções: O processo de surgimento do Plano; e análise das dimensões e variáveis da intersetorialidade na dinâmica do Comitê Interinstitucional e na construção do Plano Decenal.

4.1. O processo de surgimento do Plano

Nessa seção será considerado o processo de formação e construção do Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes do Estado de Minas Gerais através da análise da dinâmica do Comitê Interinstitucional do Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes de Minas Gerais.

Este plano é fruto de uma demanda do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), pois se entendeu que era necessário o estabelecimento de uma política para a criança e o adolescente, visto que eles atravessam diversas instâncias e secretarias do Estado como um todo.

Os planos, tanto o nacional quanto os estaduais e municipais começaram a ser discutidos nas Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente, onde atores do Sistema de Garantia de Direitos viriam a debater sobre sua elaboração. Isso se concretizou nas 8ª e 9ª Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente (2009 e 2012) e posteriormente, o CONANDA estabeleceu a Resolução 171 de 2014, que determinou os parâmetros para a construção dos planos estaduais e municipais. (LIMA, 2016). A 10ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do

Adolescente (2016) também tratou do Plano Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente 2011/2020 aprovado pelo CONANDA em 19 de abril de 2011, servindo como orientador para construção dos Planos estaduais e do distrito federal.

A 8ª Conferência Nacional realizada em dezembro de 2009 tinha como objetivo geral “[...] analisar, definir e deliberar as diretrizes da Política Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente com vistas à elaboração do Plano Decenal” (DE MELO; DA SILVA; VIEIRA, 2009, p.6). Desse modo, o propósito era articular sociedade e governo, estimulando a participação social na formulação de políticas públicas. (DE MELO; DA SILVA; VIEIRA, 2009)

Seguindo o percurso, em 19 de abril de 2011 é aprovado pelo CONANDA o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes 2011/2020 que tem como eixos: I – Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes; II – Proteção e Defesa dos Direitos; III – Protagonismo e Participação de crianças e adolescentes; IV – Controle Social da Efetivação dos Direitos; v – Gestão da Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes.

A 9ª Conferência Nacional de julho de 2012 veio em seguida da aprovação do Plano Nacional e foi articulada com a finalidade de “[...] dar continuidade a essa construção das políticas da infância e da adolescência e articular sua integração em âmbito nacional [e] atores do Sistema de Garantia dos Direitos (SGD) [...]” (NOVAS ALIANÇAS, 2011, p. 1). Seu tema era a

[...] mobilização, a implementação e o monitoramento da Política Nacional e do Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente, cujas diretrizes começaram a ser elaborados na conferência passada, ocorrida em 2009. (NOVAS ALIANÇAS, 2011, p. 1).

A 10ª Conferência Nacional de 2016, segundo o site do CONANDA, foi realizada em abril, e também teve como um dos eixos temáticos a discussão do plano. A Diretriz 2 era: Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes como perspectiva para o fortalecimento dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente nas três esferas do governo.

Dada a discussão das Conferências e o Plano Decenal Nacional tem-se que em 04 de dezembro de 2013, o CONANDA lança a Resolução 161 de 2013 que

Estabelece os parâmetros para discussão, formulação e deliberação dos planos decenais dos direitos humanos da criança e do adolescente em âmbito estadual, distrital e municipal, em conformidade com os princípios e diretrizes da Política Nacional de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e com os eixos e objetivos estratégicos do Plano Nacional Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes.

Entretanto esta resolução foi substituída pela Resolução 171, de 04 de dezembro de 2014, com alteração dos prazos dispostos, pois os estados, conforme o relato de uma entrevistada “[...] não conseguiram seguir o cronograma proposto [...]”. Portanto, os estados deveriam criar uma Comissão Intersetorial para discussão e elaboração do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes. Essa comissão conta com representantes de: Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Tutelar, conselhos setoriais, órgãos estaduais, distrital e municipais, gestores das políticas sociais, Fórum dos Direitos da Criança e do Adolescente, além de organizações da sociedade civil integrantes do Sistema de Garantia de Direitos de crianças e adolescentes (BRASIL, Resolução nº 161, de 04 de dezembro de 2013). Essa comissão é, portanto, a responsável por deliberar, construir e elaborar o Plano Decenal de Direitos da Criança e do Adolescente.

Antes da criação do Comitê e da contratação de instituição para redação do Plano foi instituído um Grupo de Trabalho em 2014, muito incentivado pelas Conferências Nacionais e pela possibilidade de lançamento de um edital de conveniamento do Governo Federal com os estados para a construção do Plano. Este GT tinha a finalidade de discutir as diretrizes e ideias do processo de construção do Plano. Sobre isto, uma entrevistada conta que

[...] não havia nenhuma resolução instituindo, só havia uma ata, um convite, uma discussão que aconteceu em plenária e o grupo de trabalho se reuniu várias vezes em 2014, teve uma interrupção em 2015 por influência do cronograma da Conferência Estadual e das Conferências Municipais, mas sempre esse GT trabalhou para que ele

se transformasse num Comitê, seguindo a orientação do CONANDA.
(Entrevista 1)

Segundo a entrevistada, esse GT era coordenado por um Conselheiro – representante da sociedade civil – do CEDCA. Participavam desse grupo alguns outros conselheiros, a Frente de Defesa dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais (FDDCA-MG), o Fórum de Erradicação ao Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente de Minas Gerais (FECTIPA-MG), o Fórum Interinstitucional de Enfrentamento à Violência Doméstica, Abuso e Exploração Sexual contra crianças e adolescentes do estado de Minas Gerais (FEVCAMG), Ministério Público, dentre outros colaboradores. Ainda conforme a mesma a “[...] discussão era sobre a questão metodológica, conhecimento de outras experiências, ideias para a elaboração, o que poderia avançar em relação ao modelo que o CONANDA aprovou no seu Plano Nacional”.

Outra entrevistada relata que nesse mesmo ano de 2014 o CONANDA junto com a Secretaria Nacional dos Direitos Humanos lançou um edital (Edital nº12/2014) para seleção de instituições de todo o Brasil que estivessem aptas a fazer a redação desse Plano. Foi aportado o mesmo recurso para todos os estados (sem considerar as especificidades de tamanho e diversidade cultural de cada um).

Em Minas Gerais o Instituto DH: Promoção, Pesquisa e Intervenção em Direitos Humanos e Cidadania, que é uma organização pública não governamental sem fins lucrativos (fundada em 2007) respondeu a este edital e, como considerado apto, fez o convênio com o governo federal (SICONV nº049771/2014. Convênio nº 813037/2014). Suas funções incluem a realização do diagnóstico, a construção dos indicadores e prestação de auxílio ao Comitê Interinstitucional no desenvolvimento do Plano, juntamente com o CEDCA. Conforme registro das atas de reunião

[...] à época da publicação do edital do CONANDA para conveniamento com entidades para elaboração do plano, o CEDCA chegou a convidar muitas instituições que recusaram o convite, pois perceberam que o aporte de recursos nacionais seria insuficiente para desenvolvimento das atividades.

O Instituto DH tentou buscar recursos (aproximadamente 500 mil reais) junto ao CEDCA através do Fundo para Infância e Adolescência antes de assumir efetivamente o convênio com o governo federal. A captação seria através de emenda parlamentar. O recurso seria depositado no FIA com destinação para a elaboração do Plano Decenal. Entretanto o recurso não foi liberado para o Instituto, pois com o novo marco regulatório (Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014), o Fundo só pode destinar recursos para projeto por meio de lançamento de edital.

Salienta-se que, na prática, a articulação com o CEDCA, premissa para a construção e aprovação do Plano, não foi tão simples. Conforme entrevista (Entrevistado 2) no ano de 2015 o Conselho não discutiu sobre a construção deste Plano, pois estava acompanhando as Conferências municipais, territoriais e estadual (que aconteceram naquele ano). No ano de 2016 o Conselho passou por problemas no seu processo de eleição, conforme relatos das entrevistas (Entrevista 1, 2 e 6) e também em registros das atas de reuniões. Só nos meses de maio, junho, julho é que o Conselho voltou a funcionar e conseguiu se organizar para lançar a Deliberação nº 001/2016 de 23 de junho de 2016 que institui o Comitê Interinstitucional do Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes. Este Comitê tem função de “[...] discussão e coordenação do processo de elaboração do Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente” (MINAS GERAIS, 2016).

As atribuições do Comitê são trazidas no art. 5º, a saber:

I - definir plano de atividades para discussão e elaboração do plano decenal, bem como elaborar a proposta do plano decenal dos direitos humanos de crianças e adolescentes, no seu âmbito de atuação;

II - articular junto a órgãos e entidades integrantes do Sistema de Garantia de Direitos objetivando sua participação na discussão e na elaboração do plano decenal dos direitos humanos de crianças e adolescentes;

III – propor, acompanhar e apoiar a realização de estudos que irão subsidiar a construção do Plano Decenal referente à promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente;

IV - submeter a minuta do plano decenal à consulta pública estadual, seja por audiência pública, consulta virtual ou outro mecanismo participativo equivalente; e,

V- coordenar a elaboração do Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente, indicando as ações, metas, indicadores de monitoramento e prazos de execução para cada órgão/instituição de atuação e assegurar a inserção dessas ações e metas no PPAG (Plano Plurianual de Ação Governamental), LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e na LOA (Lei Orçamentária Anual), a partir da aprovação do plano.

A coordenação deste Comitê é do presidente do próprio CEDCA. A composição do grupo deveria contar com representantes tanto da sociedade civil quanto do governo que lidam com pautas relacionadas à crianças e adolescentes, como os representantes do CEDCA, do Instituto DH (redator do Plano), cinco secretarias de estado, seis representantes do poder judiciário, oito da sociedade civil, cinco adolescentes (sendo três de comunidades e povos tradicionais) e quatro conselhos estaduais (ver anexo A).

O quadro abaixo mostra a relação dos participantes do Comitê:

Quadro 1: Relação de membros participantes do Comitê

Representantes Governamentais	Representantes Sociedade Civil
CEDCA/MG	FDDCA/MG
SEDPAC	Fórum de Enfrentamento à Violência Sexual/MG
SEDESE	FECTIPA/MG
SEE	Fórum Socioeducativo
SES	Fórum Mineiro Conselheiros e ex Conselheiros Tutelares
SEDS	IDH
CAO-DCA	FMDH/MG
Ministério Público	Fórum Juventudes/MG
Defensoria Pública	Adolescentes
Poder Judiciário	-
COINJ (Tribunal de Justiça)	-
Assembléia Legislativa	-
CEAS/MG	-
CEDH/MG	-
CES/MG	-
CEE/MG	-

Fonte: Elaboração Própria

O objetivo geral do projeto de construção desse Plano, segundo o projeto apresentado pelo Instituto DH, é:

fortalecer os espaços de deliberação das políticas públicas de direitos humanos de crianças e adolescentes, desenvolvendo estratégias e ações de formação e formulação do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes de Minas Gerais (LIMA, 2016).

Os objetivos específicos incluem a constituição da equipe técnica e auxiliar na criação da comissão intersetorial para elaboração do plano, bem como articular as entidades integrantes do SGD. Incluem também a realização de diagnósticos e ações de capacitação, além de desenvolver mecanismos de participação de crianças e adolescentes na elaboração do plano e de publicização do mesmo.

Apesar da deliberação de instituição do Comitê Interinstitucional ter saído apenas em junho o projeto estava em andamento desde fevereiro de 2016, segundo informes do Instituto DH. Conforme uma entrevistada

[...] o Instituto DH precisou começar as tarefas antes porque o Comitê não existia oficialmente né, ele foi instituído em maio e só começou em abril, desculpe, em agosto e a equipe do IDH se formou em fevereiro e essa equipe ela é remunerada com recurso de um governo federal então ela tem metas a cumprir, ela não poderia ficar esperando de fevereiro até agosto que o Comitê se reunisse, organizasse para dizer a ela metodologicamente como ela deveria trabalhar em relação ao diagnóstico. (Entrevista 1)

Informes das atas de reuniões apotam que:

para cumprir o calendário de execução das atividades, o Instituto precisou definir e desenvolver: o processo de escolha da identidade visual do plano decenal; o processo de discussão e levantamento preliminar de possíveis indicadores sociais a partir das dimensões: saúde, educação, cultura, esporte e lazer, entre outros, para a elaboração do diagnóstico da realidade da criança e do adolescente do Estado e dar início aos encontros de formação. (CEDCA, 2016)

Conforme as entrevistas têm-se que o Instituto DH procurou fazer uma gestão com o GT criado em 2014 e com a coordenação do CEDCA para resgatar as informações e diretrizes que já haviam sido produzidas. Nesse período (antes da criação do Comitê) foram realizados 10 encontros de formação que estavam previstos no

convênio. Os encontros tinham o objetivo de “[...] conversar sobre os direitos de crianças e adolescentes, fazendo uma recapitulação do processo histórico das conquistas do ECA e listando desafios” (LIMA, 2016), além do levantamento de dados e informações. Tais encontros serviram para extrair percepções e impressões mais no nível qualitativo dos atores do Sistema de Garantia de Direitos que participaram (Entrevista 6). A intenção era

“[...] a gente criou instrumentos que trouxessem a percepção das pessoas sobre algumas coisas que não tem no quantitativo. Por exemplo articulação entre os atores do Sistema de Garantia de Direitos, como que é o diálogo entre as esferas de... entre os Conselhos municipal e estadual, entre os Conselhos setoriais, entre os Conselhos e o Ministério Público, entre juizado, entre Conselhos de direitos e tutelar, a gente criou instrumentos para ouvir essas pessoas sobre isso e ouvir também sobre a existência desses povos que a gente falou que gostaria de trabalhar [povos de comunidades tradicionais] em especial e qual que era a percepção dessas pessoas que estavam na ponta sobre quais as principais violações que esses grupos sofrem, se eles sofrem violações, quais as principais, se existia ali naquela região. (Entrevista 6)

Após publicação da Deliberação do CEDCA o Comitê tem então a sua primeira reunião no dia 26 de agosto de 2017. O Comitê teve 13 reuniões (dentro do recorte utilizado para análise): 9 no ano de 2016 e 5 no ano de 2017. É importante registrar que o Plano será entregue ao CONANDA dia 25 de agosto de 2017. Entretanto desde o início da construção deste percebeu-se que o tempo e o recurso destinados eram insuficientes quando considerada a dimensão e diversidade do estado de Minas Gerais. Importante comparar com a construção de outros Planos, como o Plano de Belo Horizonte que teve recurso de 1 milhão de reais e o Plano Estadual da Cultura que teve dois anos para ser construído (Entrevista 6). Assim, como registrado em atas de reunião o CEDCA já sinalizou que fará um chamamento público, em conjunto com a SEDPAC com o objetivo de

contribuir para a discussão e deliberação sobre políticas públicas para crianças e adolescentes, por meio da complementação/ revisão e consolidação do Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes de Minas Gerais. (SILVA et al., 2017)

Pretende-se então, complementar a primeira versão do Plano aprimorando o diagnóstico com a realização de encontros com adolescentes, com temáticas dos chamados grupos invisibilizados (comunidade LGBT, ciganos, população de rua, deficientes físicos), encontros de formação em mais duas regiões do estado de Minas Gerais (Mucuri e Vale do Aço) que não foram contempladas na primeira versão (a divisão de territórios usada como referências foram as 10 regiões de planejamento da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG) e construindo indicadores para a área da criança e do adolescente. (SILVA et al., 2017).

4.2. Análise das dimensões e variáveis da intersetorialidade na dinâmica do Comitê Interinstitucional e na construção do Plano Decenal

Além das dimensões da intersetorialidade que já foram explicitadas na Seção 2.2 também serão trazidas as concepções de planejamento intersetorial, visto que o Comitê se configura como o local onde serão discutidos e formulados os princípios e diretrizes de uma política que se pretende intersetorial.

Um primeiro aspecto do planejamento intersetorial é a geração de uma visão compartilhada do problema e da política, como posto por Cunill-Grau (2016). Nogueira (2015) aponta também outros pressupostos como: a coerência nas orientações e no estabelecimento de objetivos e metas; uma coordenação entre as ações; integralidade nas entregas; uma geração de capacidades de gestão compartilhada; alinhamento dos objetivos; a construção de um plano horizontal; regras do jogo bem definidas; e a contribuição de cada ator envolvido para a construção de um plano. Por fim, Carneiro (2004) coloca que planejar tem natureza política, e assim o planejamento deve fornecer objetivos e metas e a promoção dos valores e interesses coletivos. Portanto, é preciso identificar interesses e convergir os atores dos diversos setores envolvidos.

4.2.1. O fundamento político da discussão intersetorial na dinâmica de construção do Plano

Como apresentado no Capítulo 2 do presente estudo, o fundamento político é um dos importantes elementos que imprimem a diretriz intersetorial a qualquer ação política. Conforme Cunill-Grau (2016) é fundamental entender o arranjo de interesses dos atores envolvidos e a economia política, ou seja, quais os recursos envolvidos, qual o peso de cada decisão, quais atores se beneficiam e quais não se beneficiam. Ademais, para que uma política seja intersetorial é preciso que ela tenha uma orientação política e não só técnica, pois sem a legitimidade daqueles que decidem sobre a agenda do governo os objetivos não conseguirão ser efetivados.

Como um primeiro ponto da análise do fundamento político, tem-se a existência de uma liderança ou autoridade central e a medida do controle exercido por esta (CUNILL-GRAU, 2016). A Deliberação Nº 001/2016 que cria o Comitê já aponta que este deveria ser coordenado pela presidência e vice-presidência do CEDCA. Entretanto, na prática, apenas a partir da reunião do dia 25 de novembro (após já terem sido realizadas sete reuniões do Plano) é que o CEDCA indicou os Conselheiros que deveriam presidir este Comitê – um titular e um suplente da Comissão de Políticas Públicas e um pela Comissão de Apoio aos Conselhos. Isso porque, como exposto na Seção 4.1 o Conselho ainda não tinha presidente quando o Comitê foi criado. Antes dessa indicação a coordenação do Comitê era feita de maneira conjunta entre o Instituto DH e a Coordenadoria de políticas para crianças e adolescentes da SEDPAC.

Todavia, mesmo com a existência desse lugar da coordenação (tanto a coordenação IDH e Coordenadoria, quanto depois com a coordenação do CEDCA) não foi possível perceber que este tinha a legitimidade necessária para conduzir o Comitê. Mesmo existindo esse espaço da coordenação um ponto fundamental que pode ter interferido para essa perda de autonomia é o fato de que a produção em si, a redação do Plano, ficou a cargo de uma terceira instituição que tem sua própria dinâmica e seus próprios prazos a serem cumpridos, dado o convênio com o governo federal. Esta frase ilustra o exposto: *“E aí ao mesmo tempo em que você assume a gestão, você também não tem toda a autonomia de fazer as ações de coordenação, porque você está atrelado um tanto aí na produção que não está sobre sua responsabilidade”* (Entrevista 2).

Logo, a coordenação do Comitê, conforme se depreende da análise das atas de suas reuniões, se reduzia a gerenciar pautas de reuniões, falas dos participantes, datas de reuniões, etc. Portanto, o exposto mostra que a liderança, um requisito central do

fundamento político, é incipiente o que pode implicar em um baixo compromisso dos outros membros. No Comitê, pode-se inferir que isso se concretizou, porque como até a oitava reunião não havia uma gestão definida e nas seguintes essa gestão se resumiu a organizar as reuniões, não havia quem pudesse impelir os membros do Comitê a participarem de forma mais efetiva deste. A fala a seguir corrobora:

Desde que o Comitê foi estabelecido, as primeiras reuniões foram muito soltas, porque não havia uma coordenação. Ele foi estabelecido e começou sem uma coordenação, sem muita clareza de todo mundo, do que que é que ia se fazer ali, então o Instituto trouxe informações sobre o que que era o projeto, o que que a gente precisava construir, mas eu acho que até pelo próprio conhecimento que as pessoas tinham da temática, dessa coisa de construção de Plano Decenal ficou muito abstrato assim, foi difícil esse conhecimento decantar e as pessoas efetivamente começarem a entender o que que era papel delas ali enquanto Comitê (Entrevista 6).

Outro fator que interveio no fundamento político foi o a Resolução 171 de 2014 do CONANDA ter trazido logo em seu preâmbulo que os planos decenais estaduais, municipais e do distrito federal deveriam estar em similitude com a Política Nacional de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e com os eixos e objetivos estratégicos do Plano Nacional Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes. Ou seja, o estado de Minas Gerais deveria fazer um Plano que siga o “modelo” do Plano Nacional, ou que pelo menos abarque a mesma estrutura desse, feita as devidas considerações que são de âmbito estatal. Isso aponta para o baixo grau de controle do processo de construção o que acarreta consequentemente num baixo grau de controle da autoridade central sobre o processo, dificultando o exercício da coordenação intersetorial para o planejamento da política.

Por fim, o próprio processo de conveniamento entre o governo federal com uma terceira instituição para construção de um Plano Estadual já aponta a fragilidade da liderança do estado como um todo, do CEDCA e do próprio Comitê sobre o seu Plano. Como corroborado por um dos entrevistados o estado deveria ter sido previamente sensibilizado sobre a elaboração do Plano a fim de que os Conselheiros e os atores do Sistema de Garantia de Direitos pudessem se envolver mais e construir juntos, efetivando um planejamento intersetorial. Essa opinião demonstra bem a ideia:

[...] porque uma instituição ela faz um convênio com um governo federal para executar um projeto cujo produto é de interesse do estado, então o estado já deveria ter sido sensibilizado, uma vez que o plano é dele para ele participar de forma mais ativa. Porque uma das dificuldades que a gente percebeu logo no início da atuação do Comitê foi que as pessoas vieram sem saber muito bem que que era o Plano, que plano que é esse. Isso foi uma questão que eu percebi assim, a forma como esse edital de seleção de entidade para escrever esse documento, a triangulação não foi legal (Entrevista 6)

Outro entrevistado também comenta que

Bom, não sei, é uma espécie de terceirização. E, bom, alguém que está sendo pago para fazer um serviço, quer fazer o serviço. Claro que tem lá seus métodos, seus critérios, seus cuidados, mas não deixa de ser uma burocratização da coisa assim. Então é muito diferente, eu acho. É uma intermediação, é como se a coisa não tivesse seguindo seu fluxo natural né, entra alguém no meio ali, então... (Entrevista 4).

Todos os três pontos, relativos ao fundamento político da intersectorialidade, parecem apontar para um esvaziamento da dimensão mais política da construção do Plano, do planejamento conjunto, da discussão de ideais, do compartilhamento de informações e definições conjuntas de prioridades. O atraso na indicação do representante do CEDCA para presidir o Comitê e sua inserção tardia no processo de elaboração do Plano; as restrições impostas pelo governo federal, para que os planos estaduais seguissem um modelo já definido; aliadas à contratação de uma empresa encarregada pela entrega do Plano, podem ter contribuído para esse esvaziamento na liderança e condução coordenada do processo.

4.2.2. Análise do espaço de construção do Plano através das atas de reuniões

Nesta seção a análise parte das atas das reuniões do Comitê para a elaboração do Plano Decenal. Este esforço é feito no sentido de captar se o espaço de discussão do Comitê se concretizou como um espaço intersectorial, de deliberação e direção colegiada

como levantado pela literatura do Capítulo 2. Isso porque um ambiente que envolve diversos atores e interesses certamente têm conflitos e portanto, é imprescindível que os participantes estejam alinhados, com o mesmo entendimento dos objetivos e responsabilidades para que o processo de planejamento se efetive de maneira intersetorial.

A Deliberação (001/2016) do CEDCA que cria o Comitê aponta a participação de 27 órgãos e entidades, cada uma devendo levar pelo menos um membro, dentre estes representantes de conselhos de políticas públicas, representantes de secretarias que tem como público alvo crianças e adolescentes, membros do poder judiciário ligados a assuntos relacionados à crianças e adolescentes, frentes e fóruns da sociedade civil que defendem os direitos de crianças e adolescentes e os próprios adolescentes (sendo três, dos cinco, de comunidades tradicionais). No período de 26 de agosto de 2016 e 11 de abril de 2017 foram realizadas 13 reuniões. Na prática cada reunião teve em média 15 participantes, cerca de metade daquilo que era previsto. Num primeiro momento já é possível inferir que a participação em termos de número de participantes é abaixo do esperado.

Quando se observa a frequência dos representantes, tem-se que as participações mais frequentes nas reuniões são do Instituto DH, do CEDCA e da SEDPAC que participaram de todas as reuniões como esperado, dado que coordenaram o processo. O Instituto DH se configura como o agente que mais se expressava nas reuniões. Em todas elas era dado um repasse do andamento do projeto pelos representantes do Instituto. O CEDCA também participou das reuniões de forma ativa. Apesar do não envolvimento do Conselho como um todo, que será explicitado mais a frente, a presidente deste esteve na grande maioria das reuniões e pode-se inferir que ela é o membro central que fornecia as diretrizes do que deveria ser discutido no Comitê para subsidiar o processo de construção do Plano. Por fim, a SEDPAC também teve uma importante atuação: até a reunião do dia 25 de novembro a representante da secretaria auxiliava na coordenação das reuniões e fazia proposições durante estas no sentido de dar algum direcionamento do que o Comitê precisava fazer; depois, a partir da data desta reunião, esta mesma pessoa foi indicada a representar também o CEDCA (fazendo uma dupla representação – CEDCA e SEDPAC) e continuou, da mesma forma, a atuar de maneira ativa, sempre fazendo apontamentos nas reuniões que agregavam à discussão e, principalmente, direcionavam o caminho que precisava ser percorrido.

Pode-se inferir que a sociedade civil também teve uma atuação considerável no processo, principalmente através da Frente de Defesa dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, do Fórum Mineiro de Direitos Humanos e do FECTIPA. A Frente de Defesa participava dos dois Grupos de Trabalho criados dentro do Comitê – GT de Metodologia (que auxiliava na construção do diagnóstico e estruturação do Plano) e o GT de Participação de Adolescentes (que se articulava para pensar a participação dos adolescentes no Comitê). A sua representante titular foi um importante membro, pois trouxe as diretrizes do Grupo de Trabalho de 2014 que pensava o Plano antes do Comitê. O Fórum Mineiro e o FECTIPA também foram membros ativos, entretanto sua participação era mais presente quando se tratava da articulação para garantia da participação dos adolescentes.

Em relação à esfera governamental a participação foi menos ativa. Sobre os Conselhos, tem-se que o Conselho Estadual de Educação se fez representar em 11 das 13 reuniões. Todavia, sua participação era exígua, dado que a representante não fazia proposições durante a reunião. Os outros Conselhos participaram de poucas reuniões (cerca de duas ou três) e também apresentavam poucas ideias em relação à construção/conteúdo do Plano. Em relação às secretarias (exceto a SEDPAC, que já foi explicitada acima), a participação não é suficiente. A SEDESE e a SEE tiveram atuações similares: apesar de terem ido a mais da metade das reuniões fizeram poucas contribuições ao processo no sentido de oferecerem subsídios para um planejamento intersetorial, imprimirem diretrizes, ou se organizarem para a apresentação de propostas ao Plano. Sua atuação era mais no sentido de fornecer dados ao instituto, conforme este solicitava. A SES participou de menos da metade das reuniões e a cada uma mandava um representante diferente, o que afeta na continuidade e contribuição ao processo. De maneira análoga o poder judiciário participou de algumas reuniões, mas com contribuições pouco construtivas ao processo de planejamento conjunto. Por fim, a Secretaria de Defesa Social (hoje Secretaria de Segurança Pública) não participou de nenhuma reunião, apesar de ter fornecido os dados ao Instituto DH conforme solicitado.

Uma vez considerada a frequência e a qualidade da participação dos atores, é importante também destacar os assuntos e temas que eram tratados nas reuniões. Cabe aqui investigar a natureza das discussões: se os pontos giravam em torno da realização de um planejamento intersetorial com caráter político e estratégico, com compartilhamento e construção conjunta dos objetivos, com proposição de ideias e

prioridades do plano, com convergência entre os atores dos diversos setores envolvidos e coerência no estabelecimento de objetivos e metas.

Das pautas das 13 reuniões analisadas mais da metade delas consistiam em repasses do andamento do projeto, seja pelo Instituto DH ou pelos Grupos de Trabalho. Elas abarcavam a apresentação do projeto e exposição do que já havia sido feito, das diretrizes que precisavam ser incorporadas e dos repasses do projeto de continuidade do Plano. Em outras reuniões foi bastante discutida a participação dos adolescentes e como estes seriam incluídos na construção do Plano (diretriz obrigatória para este). Finalmente em outras quatro reuniões foram trazidas temáticas onde a discussão fazia referência à formação do Plano: tratou-se de discutir quais indicadores e quais dados deveriam estar contidos no Plano, apresentou-se um panorama da situação dos povos e comunidades tradicionais de Minas Gerais, apresentação do esqueleto dos outros Planos Estaduais da área da infância e juventude, e discussão sobre a estruturação do quadro de ações do Plano Decenal. O que podemos inferir aqui, através da análise, é que de fato, em algumas reuniões, discutiram-se aspectos técnicos de construção conjunta, como a estruturação do Plano e os dados que deveriam estar contidos no diagnóstico. Porém, essas reuniões foram incipientes, se consideradas todas as reuniões que o Comitê teve.

Ademais o planejamento intersetorial pressupõe que cada área dê a sua contribuição para que haja então um debate e uma articulação de ideias para a definição do que se deve priorizar. Pela análise, é possível inferir que dentre as reuniões citadas acima apenas duas se destacaram em relação à construção conjunta do Plano.

Em primeiro lugar destaca-se a reunião em que se discutiu o diagnóstico. Nesta o Instituto DH trouxe os dados que havia colhido durante sua pesquisa pelas plataformas de disponibilização de dados do governo. Depois alguns membros do grupo fizeram intervenções apontando quais dados achavam que deveriam estar contidos no diagnóstico, como por exemplo, dados de comunidades tradicionais, dados de adolescentes grávidas, crianças e adolescentes em comunidades terapêuticas, etc. Destaca-se a participação, nessa reunião, da sociedade civil através da representante do Fórum Mineiro de Direitos Humanos, dos representantes do FECTIPA e do representante da Federação Quilombola. Por parte do Estado, destacam-se as participações da Secretaria Estadual de Educação, da SEDPAC e da Coordenadoria do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa dos Direitos de

Crianças e Adolescentes. Entretanto, ficou claro nessa reunião que apesar dos esforços e da vontade de se incluir todos os dados discutidos, não seria possível abarcar os pontos colocados porque, conforme afirmado pelo Instituto DH, os recursos para coleta de dados eram escassos, as fontes eram dispersas, a interlocução com as secretarias para conseguirem os dados ainda não havia acontecido e a equipe do Instituto contratada para construir o Plano era pequena. Logo, não seria possível construir um diagnóstico minucioso.

Em segundo lugar, deve-se salientar a reunião em que se discutiu como seria a estrutura do Plano. A organização foi semelhante à reunião exposta acima. Primeiro o Instituto trouxe a estrutura pensada junto com o GT de Metodologia. Depois alguns integrantes fizeram contribuições sobre o que estava sendo discutido. Destacam-se as participações do governo pela representante da Secretaria Estadual de Cultura (que até o momento da análise só havia participado desta reunião), do CEDCA, e do representante do Conselho Estadual de Assistência Social.

Apesar dos esforços das duas reuniões citadas acima terem sido positivos, no sentido de envolverem o Comitê como um todo, pode-se depreender da análise que estas foram exíguas se consideradas todas as reuniões do Plano. A grande maioria das reuniões se configurava mais como um repasse de informações ou do Instituto DH ou dos GT's que, apesar do importante trabalho que realizaram na construção de um planejamento intersetorial, continham mais representantes da sociedade civil que do governo.

Os Grupos de Trabalho do Comitê foram criados com o intuito de dar celeridade às duas diretrizes principais, no sentido de serem as mais discutidas, do Comitê: a metodologia do diagnóstico e a participação dos adolescentes. O GT de Participação dos Adolescentes é composto pelas duas representantes da Frente de Defesa, por uma representante do Fórum Mineiro de Direitos Humanos, quatro membros do FECTIPA e um membro do Instituto DH. Já o GT de Metodologia conta com a equipe do Instituto DH, uma representante da Frente de Defesa, uma representante do Fórum Mineiro de Direitos Humanos, um representante do CEDCA, uma representante da SEDPAC e uma representante do Conselho Estadual de Educação. Nota-se que o governo tem pouca representação nos GT's que operacionalizam os trabalhos do Comitê e consequentemente, pouca capacidade de intervenção e construção conjunta.

Dado o cenário exposto o Comitê Interinstitucional cumpre sua função de fornecer as diretrizes para estruturação do Plano. Entretanto, pode-se perceber certa falha quando se trata de ser um espaço de deliberação colegiada onde se concretiza o planejamento intersetorial. Isso porque este tipo de planejamento requer a geração de uma visão compartilhada do produto, orientações coordenadas e coerentes, integralidade nas entregas e a construção de um plano horizontal, de acordo com Cunill-Grau (2016) e Nogueira (2015) citados no Capítulo 2. É possível perceber uma orientação intersetorial com as frentes da sociedade civil que participavam mais ativamente da construção, mas pouca articulação por parte do governo.

4.2.3. Compartilhamento de objetivos

Nesta seção busca-se analisar se, e em que medida, os objetivos são compartilhados entre os atores envolvidos em uma ação intersetorial. Isso porque Cunill-Grau (2016) aponta que o consenso sobre os objetivos é um importante elemento que garante um desenho mais intersetorial da política.

Um primeiro ponto de análise parte de uma das perguntas colocadas aos entrevistados: Para você quais os objetivos do Plano? As respostas estão direcionadas para o mesmo sentido, de que o Plano é um instrumento de planejamento que indica as ações, metas e diretrizes para a garantia de direitos de crianças e adolescentes e a efetivação de políticas para este público. As frases abaixo ilustram essa exposição:

“Bom, o objetivo óbvio é criar um planejamento para as políticas que tem as crianças e os adolescentes como foco de sua ação né” (Entrevista 5)

“Eu acho que é estabelecer a longo prazo metas, ações, propostas que visem efetivamente garantir o direito da criança e do adolescente. Eu acho que é tirar o Estatuto do papel mesmo” (Entrevista 6).

“Orientação de política pública. Acho que é isso, assim. Esse Plano tem que dizer aonde a gente quer chegar” (Entrevista 2)

Todavia, quando questionados se achavam que os outros membros também compartilhavam desses objetivos cinco dos seis entrevistados responderam não saber pois isso não havia sido discutido no Comitê. As seguintes respostas comprovam o exposto:

[...] sinceramente eu não sei dizer porque eu já conversei sobre isso com poucas pessoas né, não foi possível assim pelo menos dialogar mais diretamente com todos. Se eu for pensar na primeira reunião em que foram colocados os objetivos, as ideias e tudo mais, eu posso crer, eu prefiro crer que todos os representantes comunguem dessa ideia. Mas na prática, do que nós caminhamos de agosto até hoje, esses meses todos eu não sei o quanto isso pode ter ficado mais distante ou mais próximo (Entrevista 1)

Eu não sei porque a gente nunca trocou sobre isso, assim, o que a gente pensa desse instrumento [...]. Porque eu acho que a gente não fez isso assim, e a gente se juntou e naquela correria de prazo, tem que fazer [3x], a gente não partiu disso, desse entendimento comum, do que que é que tem que ser esse plano (Entrevista 6)

“Eu lembro que algumas reuniões iniciais teve uns power points falando sobre o Plano. Acho que discuti né. Para ser bem sincera não lembro” (Entrevista 4).

Isso demonstra que apesar dos atores entenderem o objetivo do Plano, o alinhamento, que é uma das diretrizes de um planejamento intersetorial, não foi realizado. Pode-se inferir que os atores que participaram das entrevistas entendem o Plano, pois já estão envolvidos em sua maioria há muitos anos com a política da criança e do adolescente. Entretanto, mais uma vez citando Cunill-Grau (2016) e Nogueira (2015), para que um planejamento seja intersetorial é preciso que os atores interajam entre si, alinhando objetivos e gerando uma visão compartilhada para que as entregas (nesse caso, o Plano) sejam integrais.

Além disso, outro entendimento importante de ser considerado é o dos atores sobre a intersetorialidade. A forma como o Comitê foi constituído na Deliberação 001/2016 do CEDCA e os atores que foram convocados a participar mostram que a construção do Plano deveria surgir de um espaço intersetorial onde cada ator envolvido pudesse dar sua contribuição. Sobre as definições de intersetorialidade tem-se que:

“Intersetorialidade eu acho que de fato é a construção e o funcionamento de fluxos entre as instituições” (Entrevista 3)

“[...] é o tipo de conceito digamos assim, ou de expressão que ela caiu no uso regular, as pessoas começaram a incorporar no vocabulário, mas de fato você não tem uma clareza, depende do ponto de vista né” (Entrevista 1)

[...] eu acho que abranger os diversos setores. As diversas instituições. Sejam elas governamentais, dos movimentos, sociedade civil. [...] Tentar buscar ao máximo uma possível representatividade.” (Entrevista 4)

Nossa é uma palavra que a gente usa tanto e aí a gente vai no senso comum... relação entre setores, relação entre setores e pessoas, relação entre órgãos, esferas, setores, pessoas de governos, da sociedade civil, relação entre diferentes políticas, relacionamento, interlocução, troca, simetria, nivelamento. [...] Eu acho que todos eles têm que se relacionar de alguma forma, e, é claro né, respeitando o papel de cada um [...] (Entrevista 6)

As respostas das entrevistas demonstram que os atores entendem que o conceito de intersectorialidade vem do senso comum, e que há certa dificuldade de se definir o que é uma ação intersectorial. Todos remetem a uma pluralidade de atores. Dois dos entrevistados ainda destacaram que reconhecem que muitos setores juntos não é suficiente se eles não estão de fato articulados:

a gente sabe que a junção, a mera junção de órgãos, secretarias, representantes e pessoas não necessariamente dá o tom intersectorial do trabalho. A soma dos atores não necessariamente dá o aspecto intersectorial. E de forma bem rápida e bem simples, acho que o que dá o aspecto intersectorial da construção é a articulação entre os atores ou entre o que os atores que compõe o Comitê têm a contribuir. [...] Essa articulação e a produção final de um resultado comum, que tem a cara de todo mundo e ao mesmo tempo tem a sua cara específica, para mim essa é a intersectorialidade. É o resultado de um trabalho intersectorial. Essa é a segunda resposta que eu acho que é a que mais me agrada (Entrevista 5)

[...] entendo que a intersectorialidade é esse lugar de co-responsabilidade, é aonde a gente faz junto uma mesma tarefa; é a não divisão do produto, né. Ou seja, é quando eu falo assim: essa é

uma atividade intersetorial, eu to dizendo que eu tenho vários saberes atuando que vão ter o mesmo produto e nós estamos juntos para poder produzir a mesma coisa. [...] Intersetorialidade é a gente sentar aqui junto e fazer junto [...] (Entrevista 2)

Outro aspecto refere-se aos desafios para sua concretização:

No caso do nosso Comitê se fala muito de ser uma ação intersetorial e tudo mais, mas se eu olho pro Comitê eu não sei à que ele está se referindo para esse jeito. [...] Mas é um grande desafio, eu acho que a gente tem é que decidir de onde a gente está falando e aonde que a gente quer chegar de fato para definir qual que é o conceito que pode nos orientar nessa discussão de intersectorialidade (Entrevista 1)

Eu acho que hoje esses fluxos são frouxos, são pouco sistematizados [...]. Porque as equipes são muito volantes são muito rotativas. [...] E aí a gente fica diante de duas ou mais políticas públicas ou instituições que deveriam estar o tempo todo conversando e tendo um fluxo de trabalho entre si e que eventualmente perdem até o contato completamente umas com as outras assim. No dia a dia da administração pública isso é muito comum (Entrevista 3)

“O que você vê numa reunião que dificulta essa discussão intersetorial é quando eu falo assim: mas eu só chego nessa borda, daqui para lá é seu. Isso não é intersectorialidade, isso aí é divisão de atribuição” (Entrevista 2)

Quatro dos seis entrevistados citaram nas respostas sobre as dificuldades de se realizar uma ação intersetorial o fato da necessidade de uma co-responsabilidade, da construção conjunta, da conversa entre os atores, e da construção de fluxos entre as instituições. Esse entendimento é importante para que no momento de construção de um planejamento intersetorial os atores, tendo esses obstáculos em mente, possam se articular para superá-los.

4.2.4. *Envolvimento dos atores*

Uma importante dimensão a ser considerada é o grau de envolvimento dos atores, dado que este determina a concretização da política como intersetorial ou não. Por isso, são analisadas aqui a: a) participação dos atores nas reuniões, b) a mancomunidade que é o compartilhamento de recursos, responsabilidades e ações por meio de sistemas unificados de informação, c) como as organizações receberam a construção do Plano em suas dinâmicas internas, d) o processo de coleta de dados para o diagnóstico, e outras considerações que permitem entender como se deu o envolvimento dos atores ao longo do processo de planejamento intersetorial.

Ao analisar a participação dos atores nas reuniões, um primeiro ponto a considerar é que estas reuniões se configuravam mais como um espaço de repasse e discussão de informações dos trabalhos do Instituto DH e dos dois GT's. Logo aqueles integrantes que participavam de um desses três grupos citados atuavam dando repasses, explicações e tirando eventuais dúvidas. Os outros membros tinham participações pontuais, dando diretrizes do que achavam que o Plano teria que abarcar, sobre a estrutura do plano e dúvidas em relação ao diagnóstico. Os integrantes dos GT's trabalhavam de maneira intersetorial construindo conjuntamente ou a metodologia (diagnóstico e estruturação do Plano) ou a participação dos adolescentes, mas tinham suas reuniões específicas

As entrevistas revelam que as participações no Comitê eram fragmentadas, que alguns membros não entendiam porque estavam ali, qual papel deveriam desempenhar e que isso tornou o processo de construção fragilizado.

Olha eu via um grupo muito heterogêneo [...] mas eu não sentia as discussões muito profundas assim. [...] Eu achava que rendia pouco. Não sei, acho que eu sentia um grupo heterogêneo e fragmentado, como se as pessoas ali não estivessem falando a mesma língua. Bom, eu posso estar sendo bem injusta. Não sei se a minha participação foi efetiva para conseguir fazer essa análise. Eu achava meio disperso. Não sei se todo mundo ali tinha um entendimento mesmo do que estava sendo proposto. Acho que todo mundo trazia ali, o que é normal né, trazia ali o seu conhecimento pontual da área que atua. (Entrevista 4)

Aliado a essa sensação de fragmentação, conforme a fala acima, se tem a percepção de um esvaziamento da mobilização e adesão dos atores:

[...] em relação às primeiras reuniões, por exemplo, agosto e setembro que foram reuniões com muita representação, as reuniões agora estão um pouco esvaziadas. Então pessoas que compareceram às primeiras reuniões não voltaram, organizações que se fizeram representar não voltaram então o grupo hoje ele está menor. (Entrevista 1)

Eu acho que depois das primeiras [reuniões] a gente tomou corpo, e aí a gente conseguiu mais dividir, e aí a gente optou por dividir o Comitê em GT's, e aí a gente percebeu um esvaziamento do Comitê mesmo, daquelas políticas e daquelas temáticas que acham que elas já fazem. (Entrevista 6).

Conforme afirma um entrevistado, não se pode esquecer que os processos de construção coletivas não são lineares e que a participação e adesão é mesmo muito heterogênea, o que não é, para ele, um problema em si:

Mas tem desde pessoas que são totalmente dedicadas na atuação do Comitê, que se propõe a fazer tarefas fora e fazem as tarefas fora, pessoas que participam de todas as reuniões. Pessoas que acompanham perfeitamente o trabalho do Comitê, então mesmo quando não vão dão notícias do trabalho do Comitê. Tem gente que nunca apareceu, têm gente que apareceu e sumiu, tem gente que vai intermitentemente. [...] Então assim: eu entendo que a mobilização e a adesão das pessoas a esses espaços não é uma coisa rígida, você não consegue avaliar, dizer se a participação é boa ou não, só pela frequência da pessoa na reunião ou pela adesão à todo o processo. Porque esses processos de construção coletiva eles não são lineares, então a participação das pessoas não ser linear, não seria necessariamente o problema na produção. (Entrevista 2)

Outro ponto importante é em relação à coleta de dados para o diagnóstico. No começo, o Instituto DH buscou informações de diagnóstico em bases de dados secundárias de sites como o IBGE, dos sites das secretarias, e outras ferramentas do estado que disponibilizam dados de forma pública na internet. Depois dessa primeira busca em uma das reuniões do Comitê o Instituto DH levou os dados levantados para que o grupo pudesse discuti-los.

nós tivemos uma reunião só para ficar discutindo o que tem que ter no diagnóstico que são os parâmetros. [...] eu entendo que foi feito um esforço para conseguir para trazer a informação que o governo tem né, a cobertura da política pública, o número de serviços, então esse esforço; e também para que os critérios fossem, os parâmetros desse diagnóstico fossem coletivo (Entrevista 2)

Entretanto, apesar desse esforço, na prática foi possível perceber que as prioridades não foram apontadas e que não houve um esforço no sentido de fazer um planejamento conjunto para defini-las. Além disso, as reuniões subsequentes não voltaram no assunto do conteúdo do diagnóstico. As seguintes falas dos entrevistados ilustram a ideia:

“[...] eu acho que se o diagnóstico, todo ele tivesse sido feito com a participação efetiva do Comitê desde o início, algumas coisas seriam diferentes sim. O próprio entendimento sobre o que que o diagnóstico está diagnosticando” (Entrevista 5)

“[...] o diagnóstico quantitativo a gente tentou, a gente trouxe as variáveis para o Comitê pediu para que eles avaliassem, mas o retorno foi assim, nenhum.” (Entrevista 6)

Assim, para um planejamento intersetorial há a necessidade de uma mancomunidade no sentido de compartilhamento de ideias e informações – este é ponto central do planejamento, é o que os órgãos têm para trocar entre si. Seria preciso que o Comitê fizesse um intermédio entre o Instituto DH e as Secretarias, para que o Instituto fosse a essas secretarias, conversasse com técnicos e políticos sobre a situação atual, as principais dificuldades, sobre dados que já existem e dados que não existem, enfim, definir em conjunto aquilo que o estado de Minas Gerais precisa aprimorar na área da criança e do adolescente. No entanto, não foi possível perceber, através da análise das entrevistas, uma interrelação mais próxima entre o Instituto DH e o Comitê. O Comitê não foi capaz de se articular para direcionar o Instituto dentro do Estado e quando o fez, a articulação foi no sentido de repasse de informações e dados e não uma construção coletiva de definição de prioridades, feita de forma coordenada e coerente. Logo, pode-se dizer que as secretarias não entendiam o processo e o espaço do Comitê como um planejamento concomitante de definição de diretrizes, mas, como já posto, como lócus para repasse de informações e dados.

É importante também considerar se as organizações envolvidas sofreram algum tipo de alteração ou mudanças no seu *modus operandi* com a chegada do Plano. Conforme visto no Capítulo 2, uma expressão da intersetorialidade prevê que os órgãos governamentais alterem suas dinâmicas em função da ação intersetorial (CUNILL-GRAU, 2016). Todos os entrevistados indicaram que o Plano não alterou a dinâmica interna das suas entidades, apenas no sentido de criar mais tarefas. A partir da análise é possível depreender que esse impacto não ocorreu porque a política não foi entendida como estratégica e prioritária dentre as atividades dos órgãos, como comprova a frase a seguir:

“[...] porque infelizmente dentro da equipe isso também não era prioridade para a gente. Bom, são sempre muitas demandas né” (Entrevista 4)

Logo, se não é prioritário, os integrantes da política tem menos disposição de construir coletivamente, e entender a dinâmica intersetorial. Consequentemente há um maior envolvimento daqueles setores que tem essa política pública em sua cartilha de prioridades:

“essa coisa feita a muitas mãos acaba que uns grupos específicos acabam se apropriando mais porque tem um interesse maior naquele momento. Ali dentro do meu trabalho não era meu objeto” (Entrevista 4)

Outro fator que incide sobre o envolvimento dos atores e o comprometimento das entidades para a construção do Plano são os problemas e dificuldades pelos quais o Estado passa como o subdimensionamento das equipes, recursos escassos, que levam a priorização de algumas ações, mais urgentes, em detrimento de outras:

Na verdade a gente vive um momento muito dramático nas estruturas do estado, muito embora o estado não tenha se esquivado dos compromissos de consolidar e executar esses Planos, que é uma questão de subdimensionamento de equipes. Todo mundo trabalha com uma equipe muito menor do que aquela que precisava para executar as políticas que executa. Do ponto de vista orçamentário o Estado já há alguns anos vive uma austeridade orçamentária muito grande que faz com que a gente tenha que dedicar maior parte do nosso tempo ao apagar incêndios, vamos dizer assim bem coloquialmente. (Entrevista 3).

Há que se destacar também o contexto de fragilidade do CEDCA, explicitado na Seção 4.1, órgão que deveria ser o principal articulador entre o Instituto e o Comitê, ocupando-se de coordenar a interlocução dos atores, imprimindo a diretriz intersetorial no planejamento. Esse Plano é de interesse total do CEDCA e esperava-se que o Conselho como um todo se envolvesse para auxiliar na construção, desse as orientações, auxiliasse na priorização dos dados, etc. As entrevistas apontam como a ausência do Conselho como um todo dificultou esse processo.

Um primeiro elemento que afetou no envolvimento do Conselho e também na mobilização dos atores, foi o atraso na indicação de representantes para coordenarem o Comitê:

“[...] todo esse contexto de fragilidade do Conselho, de não ter sido um Conselho montado no momento que deveria ter sido montado, isso impactou muito a mobilização dos atores para participar [...]” (Entrevista 6)

Outro elemento que prejudica a participação do CEDCA no Comitê foi o fato que o Conselho passava por algumas intercorrências que não permitiram que ele participasse do Plano com mais representantes, de maneira mais efetiva. O CEDCA ainda não se encontrava bem estruturado internamente para desenvolver tal tarefa. Algumas comissões, por exemplo, não tinham elegido representantes para se fazerem presentes nas reuniões:

“[...] o Conselho, ainda nesse debate da sociedade civil, você tem uma resistência dos Conselheiros de virem fazer todas as discussões que o Conselho faria. Então você tem, por exemplo, comissões temáticas fragilizadas aonde os conselheiros não conseguiram trabalhar, você tem muito conselheiro do interior e que aí os conselheiros não vem nas prévias das reuniões, os conselheiros não estão presentes em todos os momentos. E com isso você tem uma fragilidade da composição dessas outras instâncias do Conselho que seriam quem comporiam também o Comitê. Então o Comitê hoje ele é presidido pelo presidente, mas ele deveria ter um conselheiro de cada uma das comissões, você teria pelo menos mais 5 conselheiros. E eles não vão. [...] porque não conseguiram eleger uma pessoa para ir, [...]. A Comissão de Políticas Públicas que eu acho que é a Comissão que mais deveria estar interessada na composição do Comitê tem dificuldade para poder indicar seu representante.” (Entrevista 2)

As entrevistas revelam que os atores entendem que para a efetivação da construção do Plano, o Conselho de fato deveria ter se envolvido como um todo, e não com apenas um ou dois representantes, na construção do Plano:

“Eu penso que o Conselho Estadual deveria se envolver com mais representantes e tal, mas isso não tem acontecido [...]” (Entrevista 1)

[...] essa discussão não é uma discussão do presidente [...]. A construção não é da pessoa, a construção devia ser do Conselho, e aí como trazer também esse Conselho [...], como trazer o Conselho para esse lugar não é, porque é do Conselho, o Comitê é de coordenação do Conselho, a atribuição de construção desse Plano é do Conselho. O Conselho ele tem a sociedade civil e o governo, é de todos esses atores. (Entrevista 2)

É possível perceber também, através da análise, que os problemas apontados acima (atraso na eleição dos representantes do Conselho que deveriam coordenar o comitê, dificuldades de eleição de representantes das comissões, o não envolvimento do Conselho de forma mais completa e massiva) aliados às dificuldades financeiras e de contingenciamento que todo o estado de Minas Gerais tem passado (que não permitem descolamentos de conselheiros do interior, por exemplo, conforme relatado em uma entrevista); levam conseqüentemente, a uma não apropriação dos conselheiros sobre a construção do Plano. Logo, o CEDCA, que seria o órgão gestor da política pública da criança e do adolescente em Minas Gerais, não é capaz de apontar o que quer da construção desse documento orientador:

“[...] uma fragilidade que é disso, que é da não apropriação do Conselho desse seu papel dentro do Plano, da construção assim, de dar o tom né, qual que é o tom que o Conselho quer dar para esse Plano” (Entrevista 2)

[...] a dificuldade do Conselho entender que esse Comitê é dele, que esse Plano é dele né. [...] [o Conselho] não está lá para fazer disputa ideológica do que é prioridade pro Conselho na construção da política pública. Então essas são questões que fragilizam. [...] hoje é uma participação frágil. Nas últimas três plenárias nós pautamos isso lá. O IDH vai, pauta na plenária, fala da importância discute na comissão, mas isso reflete na participação pontual de determinadas

peças e não do Conselho massivamente assim. O que eu acho uma pena (Entrevista 2)

Por fim, outro elemento revelado na análise que mostra a razão do não envolvimento do CEDCA é o fato de que algumas comissões que o compõe não se sentem representadas no processo de construção do Plano, como demonstra a fala a seguir: “[...] porque não conseguem se ver lá né, por exemplo eu vejo que a Comissão de Normas por exemplo não consegue se localizar dentro do Comitê, que é uma questão.” (Entrevista 2)

Finalmente, deve-se elucidar aqui o entendimento dos entrevistados sobre quais são as principais dificuldades de se alcançar a intersetorialidade nas políticas. O primeiro impedimento da concretização de uma ação intersetorial a ser identificado é o fato de que cada política tem sua especificidade, sua área de atuação e suas prioridades, não permitindo que haja uma interação maior entre os setores dado que cada um já está ocupado com a sua própria política. Esse fator pode levar à ações e políticas conflitantes para os públicos alvo, como já apontado no Capítulo 2.

“[...] cada política ela tem a sua especificidade e ela consegue dialogar com uma outra até um certo limite e depois ela não consegue avançar tanto porque ela tem que também preservar talvez algumas de suas diretrizes e tudo mais.” (Entrevista 1)

“[...] chega num momento que as atuações são conflitantes, são divergentes, tem hora que você chega que as orientações para a atuação de determinada coisa na área da infância elas são divergentes” (Entrevista 2)

“Todo mundo tem a criança de público prioritário, mas eu não consigo construir uma plataforma unificada para todo mundo trabalhar nela. E quando você consegue abrir o espaço ele não tem o valor necessário: ah já faço, eu tenho outro espaço” (Entrevista 2)

Primeiro é cada um sair do seu quadrado né. E que isso significa: primeiro, existe a necessidade de ter um intercâmbio de conhecimentos maior, para que eu, enquanto representante da política de assistência social possa entender quais são as responsabilidades, quais são os limites, quais são as ações que por exemplo a política de saúde realiza (Entrevista 5)

[...] muitas vezes os representantes de políticas públicas, aquelas pessoas que estão na prática diária, elas entram numa rotina de trabalho, tendo em vista as atribuições do seu quadrado, da sua política específica e deixa de levar em consideração que a efetivação da sua ação ela só vai acontecer na medida em que ela encontrar e se articular com ações intersetoriais, com ações de outros setores (Entrevista 5)

“Então eu acho que o desenho, a forma como tudo está desenhado, a política é fragmentada né, ela é segmentada” (Entrevista 6)

Um segundo impedimento apontado pelos entrevistados é a limitação de recursos para operacionalização das políticas públicas intersetoriais, com orçamentos separados que não se comunicam, equipes rotativas e não suficientes, fluxos de informação escassos e falhos:

[...] essas políticas setoriais, elas tem volume orçamentário e financeiro diferentes, algumas políticas tem mais dinheiro, tem mais liberdade para remanejar, para aplicar, consegue buscar mais recurso; então isso interfere na aplicação dos recursos e da execução dessa política e dessa intersectorialidade, porque mesmo quando uma ação ela é dita intersectorial, vamos unir ou reunir as diversas políticas para uma ação conjunta, na hora da aplicação do recurso financeiro ou do recurso orçamentário inicialmente: de onde vai sair esse dinheiro, quem de fato vai financiar, alguém tem que responder por isso (Entrevista 1)

“O subdimensionamento das equipes é um grande dificultador, a rotatividade dessas equipes é um outro dificultador, a dificuldade de sistematizar a validar num nível institucional nesses fluxos é um outro fator também.” (Entrevista 3)

A análise também aponta que a dinâmica entre os atores, a disposição destes em estabelecer um diálogo, construir a política conjuntamente, prescindirem de suas tarefas rotineiras para se dedicarem à política intersectorial e se disponibilizarem a conhecer os outros atores envolvidos também são fatores que interferem na execução de uma política que tem o objetivo de ser intersectorial:

“[...] a gente tem de abrir mão de determinadas coisas para a gente conseguir sentar junto e construir uma proposta, construir um objetivo né é difícil” (Entrevista 2)

“E aí tem uma hora que é assim: qual que é o passo primeiro para você construir uma rede: você saber quem são os atores que estão lá. E aí você vê que na área da criança o povo não sabe para que serve Conselho Tutelar” (Entrevista 2)

“Estabelecer um diálogo. Às vezes as pessoas estão ali frente a frente elas não estão conversando, nem estão dialogando. Uma dificuldade de ouvir né.” (Entrevista 4)

“E a disposição de cada setor né. Se um setor não se dispõe a trabalhar com a perspectiva que vem dos outros setores também, o trabalho intersetorial não funciona, ele não vai acontecer” (Entrevista 5)

“[...] eu acho que essa coisa que é pessoal que é da vontade das pessoas de sentar, de conversar, de não deixar a vaidade sobrepôr é um fator que é difícil de contornar” (Entrevista 6)

Por fim outro fator também colocado que impede a consecução de políticas intersetoriais é a necessidade de uma coordenação, para dar o direcionamento e estabelecer responsabilidades:

“O trabalho intersetorial ele não é natural, ele não acontece espontaneamente. [...] Então há a necessidade de uma coordenação que dê o tom intersetorial.” (Entrevista 5)

“E eu acho que a grande dificuldade que a gente tem é de dividir responsabilidade” (Entrevista 2)

O exposto acima demonstra que os atores compreendem quais são as diretrizes necessárias para por a intersetorialidade em prática, e quais obstáculos devem ser superados. Esse é um importante passo para a construção do que seria intersetorialidade.

Dado esse cenário a análise leva à conclusão de que a intersetorialidade não se deu da maneira como esperada, pois os atores não estavam completamente envolvidos no processo, o Plano não estava priorizado como uma diretriz do Estado (e logo, não houve a mobilização necessária dos setores), e o órgão que deveria ser o coordenador do processo não se apropriou completamente da discussão e do produto. Isso significa que as definições dos papéis que cada um precisava desempenhar não estavam bem

definidas, ou não foram bem colocadas e, como é posto por Nogueira (2015), regras do jogo bem definidas são essenciais para um planejamento intersetorial.

5. CONCLUSÃO

O principal objetivo da pesquisa foi analisar como a diretriz da intersetorialidade vem sendo incorporada nas políticas para crianças e adolescentes, especialmente na construção do Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes de Minas Gerais. Através dos conceitos de intersetorialidade e dos aspectos que caracterizam um planejamento intersetorial, descritos no Capítulo 2, procurou-se identificar como estes foram empregados no processo de elaboração do Plano Decenal através da dinâmica do Comitê Interinstitucional de Elaboração do Plano.

A primeira questão trazida a partir da análise conceitual sobre o tema da intersetorialidade diz respeito ao fundamento político ou orientação política na construção do Plano. A partir da análise considera-se que a necessidade da existência de uma liderança ou autoridade central para condução do processo, a fim de imprimir as orientações e de implicar os atores foi parcialmente cumprida. A coordenação era um espaço inconstante (ocupada num primeiro momento por um grupo, depois por outro) e que não tinha autonomia suficiente. Assim pode-se apontar que uma liderança incipiente gera baixo compromisso dos envolvidos. Ademais, o governo federal, através do CONANDA, demandou que os planos estaduais seguissem as diretrizes do Plano Nacional de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes. A partir da análise depreendeu-se que essa demanda causou incômodo nos segmentos da sociedade civil, que queriam inovar em relação ao Plano Nacional. Dessa forma, captou-se um conflito de interesses que pode ter sido prejudicial no consenso que deveria existir em relação à construção do Plano. É possível conceber então que um baixo grau de controle do processo dificulta na construção de uma gestão intersetorial no planejamento da política. Por fim o fato de que a produção e redação do Plano ficaram a cargo de uma terceira instituição privada pode ter gerado um baixo empenho dos outros atores que foram comprometidos a participar da construção do Plano através do Comitê.

Um segundo aspecto da análise diz respeito ao espaço de construção do Plano através da análise das reuniões do Comitê. Quanto ao número de participantes expõe-se que este foi abaixo do esperado se considerada a indicação do número de membros na Deliberação 001/2016 do CEDCA. As participações mais frequentes foram do CEDCA, da SEDPAC e do Instituto DH. Isso porque estes atores eram os mais interessados no produto (no caso, a finalização do Plano); o CEDCA, porque sendo este o órgão gestor da política da criança e do adolescente em Minas Gerais tem o Plano como documento orientador, a SEDPAC por ser a secretaria que contém a Coordenadoria de Políticas Pró Criança e Adolescente que também terá o Plano como documento norteador, e o Instituto DH dado a necessidade de cumprimento do convênio com o governo federal para entrega do Plano em si. A sociedade civil também teve participação ativa no processo através de frentes que defendem os direitos humanos de crianças e adolescentes. Isso pode ser explicado pelo fato de que a sociedade civil, desde a Constituição Federal de 1988 e a existência do ECA, lutou ativamente pela garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes. O Plano seria então de grande interesse da comunidade como documento de controle das ações do estado de Minas Gerais para com esse público. As secretarias de estado tiveram participações reduzidas. A análise permite identificar que estes órgãos atuaram como fornecedores de dados, não se mobilizando e articulando para definir qual linha de política seria traçada no Plano.

Ainda sobre o espaço de construção do Plano é pertinente ressaltar os assuntos tratados nas reuniões do Comitê. Para a concretização de um planejamento intersetorial este deveria ser um espaço onde cada ator pudesse trazer sua contribuição e que através de uma coordenação as ideias prioritárias fossem colocadas no documento final. No Comitê foi possível perceber que um dos principais assuntos discutidos era a concretização da participação dos adolescentes no espaço de construção do Plano, tema que é importante para garantir o princípio da participação popular e da representação, mas que pouco concretiza a discussão do conteúdo e das ações do Plano em si. Outra pauta que esteve muito presente nas reuniões eram repasses: tanto os do Instituto DH sobre o andamento da redação do Plano quanto os repasses dos GT's de Participação de Adolescentes e de Metodologia. Estes GT's, especialmente o GT de Metodologia discutiam importantes temáticas relativas ao planejamento intersetorial, entretanto a grande maioria de seus participantes eram membros do Instituto DH (que, de qualquer forma, já é o responsável pela redação/produção do plano) e membros da sociedade

civil. Logo, pode-se dizer que a diretriz intersetorial esteve presente na articulação do governo com a sociedade civil, mas não esteve presente no interior do campo governamental.

Por fim, sobre este espaço do Comitê, duas das 13 reuniões tiveram grande importância: a de discussão dos dados do diagnóstico e a de discussão da estrutura do Plano onde o Instituto DH apresentou aquilo que estava produzindo em relação a ambas as temáticas. Nestas, alguns atores tiveram a oportunidade de discutir e fazer proposições sobre os temas propostos. Mas as limitações de recursos e tempo impostas ao Instituto DH, no caso especialmente da discussão do diagnóstico, impediram que as propostas dos integrantes fossem mais bem trabalhadas. Pode-se considerar também que apesar deste esforço, estas duas reuniões foram insuficientes, se consideradas todas as 13 reuniões que o Comitê teve no período de 26 de agosto de 2016 a 11 de abril de 2017.

A terceira variável tratada consiste no compartilhamento de objetivos entre aqueles envolvidos na construção do Plano. Pode-se depreender através das entrevistas realizadas que os atores entendem quais são os objetivos do Plano, dada a sua natureza e origem. Entretanto, no espaço do Comitê, percebeu-se que esse alinhamento dos objetivos não foi feito de maneira concreta. Logo, é possível apontar que, se os objetivos não foram explorados e articulados em conjunto com os atores, estes podem se perder ao longo da construção do Plano, resultando numa falha do planejamento conjunto e na falha da entrega de um produto coerente e integrado.

Sobre o compartilhamento de objetivos também foi possível constatar pelas entrevistas o que os atores entendem por intersetorialidade. Nas falas, tem-se o sentido comum, uma junção de atores. Entretanto, alguns dos entrevistados demonstraram entender que a mera junção não faz um trabalho ser intersetorial, sendo necessário uma construção conjunta. Entende-se que essa percepção dos atores já é um importante passo para o início de uma construção que se pretenda intersetorial.

Por fim, uma quarta variável tratada foi o envolvimento dos atores com a construção do Plano. Percebe-se que a participação fragilizada pode ser advinda do não entendimento dos participantes do porquê eles deveriam estar ali, de qual papel deveriam desempenhar na construção do Plano. Destacam-se alguns fatores que podem explicar esse não entendimento. Em primeiro lugar a, já tratada, ausência de uma

coordenação sólida, como explicado na Seção 4.2.4, que pudesse impelir a participação mais ativa dos membros, além de imprimir as diretrizes do trabalho, orientando estes membros. Em segundo lugar tem-se o fato, também já tratado, de que a redação do Plano ficou a cargo de uma terceira instituição e isso pode ter causado um esvaziamento da responsabilidade dos membros, especialmente aqueles governamentais, sobre a construção deste. A escolha do Instituto DH, apesar de facilitar a execução do documento, pode acarretar num baixo envolvimento e responsabilização por parte dos outros atores que deveriam estar envolvidos.

Outro aspecto do conceito de envolvimento dos atores diz respeito à mancomunidade, termo que sinaliza para o compartilhamento de recursos. Sobre esta o que se mostrou mais deficiente na análise foi que o Instituto DH não conseguiu adentrar nas Secretarias de Estado a fim de entender e definir conjuntamente com os técnicos e gestores do governo o que deveria ser priorizado no Plano. O que ocorreu na prática foi uma disponibilização dos dados pelas Secretarias, conforme o Instituto DH solicitava. Essa dificuldade do Instituto DH pode ser devida a uma falta de apoio do Comitê que, como estava pouco articulado, não conseguiu fazer a interlocução com as Secretarias de Estado. Ademais, os fatores de recursos, equipe (do IDH) e tempo escassos também fizeram com que o trabalho precisasse ser feito de maneira mais acelerada e mais simples. Essa articulação com as Secretarias demandaria muito mais tempo e envolvimento do que se tinha disponível.

Ademais, ainda dentro do envolvimento dos atores, pode-se depreender da análise que a política não foi entendida como prioritária ou estratégica, especialmente nos setores governamentais e logo, não ocorreram alterações e mobilizações dentro das entidades participantes do Plano para a construção deste. Isso gera um baixo comprometimento daqueles que deveriam estar construindo o planejamento de maneira conjunta.

Um último aspecto a ser ressaltado nessa dimensão do envolvimento dos atores foi que as principais dificuldades para se alcançar a intersectorialidade se resumem a: a) o fato de que dentro do estado as políticas são construídas e desenvolvidas de maneira setorial, com orçamentos setoriais; b) as limitações de recursos e equipes do estado fazem com que os gestores tenham que priorizar aquilo que é específico de suas áreas; c) a falta de sistemas de informação mais integrados que permitam a articulação entre os

agentes governamentais; d) a ausência de uma coordenação que possa aplicar a orientação intersetorial no trabalho.

Buscou-se no presente trabalho analisar o processo de planejamento da política da criança e do adolescente em Minas Gerais, fundamentado na elaboração do Plano Decenal, sob a perspectiva da intersetorialidade. As conclusões apontam que o processo ficou aquém do desejado e esperado, expressando uma intersetorialidade de baixa intensidade. As causas para esse resultado podem estar relacionadas a) com o esvaziamento do fundamento político na construção do Plano, marcado pela falta de uma coordenação consistente, capaz de articular os atores em torno da construção do Plano e chamá-los a participarem de maneira mais ativa, conferindo ao processo uma orientação mais intersetorial, com uma atuação mais proeminente das distintas políticas e setores envolvidos; b) com a não concretização do Comitê como um espaço para deliberação intersetorial, sendo as reuniões marcadas pelo baixo compartilhamento e discussão de objetivos e metas. Assim, as conclusões da pesquisa demonstram que a construção do Plano foi em partes desenvolvida em conjunto com os atores do Sistema de Garantia de Direitos (conforme apresentado no art. 5º da Deliberação 001/2016 do CEDCA II : “articular junto a órgãos e entidades integrantes do Sistema de Garantia de Direitos objetivando sua participação na discussão e na elaboração do plano decenal dos direitos humanos de crianças e adolescentes) dado que alguns desses atores que foram elencados na Deliberação não participaram das reuniões ou participaram, mas não de maneira efetiva. Compreende-se que a intersetorialidade – entendida aqui não apenas em sua versão como integração dos setores governamentais mas também como articulação entre os setores sociais, estado e sociedade civil, esteve mais presente no processo de elaboração do plano, expressando o interesse e mobilização desse segmento comprometido, desde o momento da elaboração da Constituição de 1988 e do ECA, para garantia de direitos às crianças e adolescentes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A 9ª CONFERÊNCIA, **é tempo de construir. Boletim Informativo do Programa Novas Alianças**. Minas Gerais, 2011.

AFONSO, Antonioni; VIEIRA, Renata. **Apresentação do Plano Decenal de Direitos da Criança e do Adolescente**. Instituto IDH. Belo Horizonte, 2016

ÁGUIDO, Cynthia Maria Santos. **Por que internar? Discursos e representações dos juízes da infância e juventude na aplicação da medida socioeducativa de internação em Minas Gerais**. 2011. 166 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

ASSIS, Simone Gonçalves de et al. **Teoria e Prática dos Conselhos Tutelares e Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2010. 292 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DISTRITO FEDERAL, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 04 nov. 2016.

BRASIL. **Lei Nº 13.019, de 31 de Julho de 2014**. Brasília

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)**. Planalto. Brasília, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069Compilado.htm. Acesso em: 10 de outubro de 2016

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. Jusbrasil, Brasília, 12 out. 1991

BRASIL. **Resolução nº 161, de 04 de dezembro de 2013.** Estabelece os parâmetros para discussão, formulação e deliberação dos planos decenais dos direitos humanos da criança e do adolescente em âmbito estadual, distrital e municipal, em conformidade com os princípios e diretrizes da Política Nacional de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e com os eixos e objetivos estratégicos do Plano Nacional Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes. CONANDA, Brasília, 04 dez. 2013

BRASIL. **Resolução nº 171, de 04 de dezembro de 2014.** Estabelece os parâmetros para discussão, formulação e deliberação dos planos decenais dos direitos humanos da criança e do adolescente em âmbito estadual, distrital e municipal, em conformidade com os princípios e diretrizes da Política Nacional de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e com os eixos e objetivos estratégicos do Plano Nacional Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes. CONANDA, Brasília, 04 dez. 2014

BRONZO, Carla. **Intersetorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza.** Clad, Brasil, 2007.

CARDOSO JUNIOR, José Celso. **POLÍTICA E PLANEJAMENTO NO BRASIL: BALANÇO HISTÓRICO E PROPOSTAS AO PLANO PLURIANUAL 2020-2023.** In: CARDOSO JUNIOR, José Celso. **PLANEJAMENTO BRASIL SÉCULO XXI INOVAÇÃO INSTITUCIONAL E REFUNDAÇÃO ADMINISTRATIVA elementos para o pensar e o agir** . Brasília: Ipea, 2015. p. 135-171.

CARNEIRO, Ricardo. **Planejamento na esfera pública: fundamentos teóricos, possibilidades e limites operacionais.** In: BRONZO, Carla; LAZZAROTTI, Bruno. **GESTÃO SOCIAL: O QUE HÁ DE NOVO?** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. p. 47-69.

CONANDA. **10ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/conferenciasdh/10a-conferencia-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente>>. Acesso em: 16 nov. 2016.

CONANDA. **Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes 2011 – 2020**. 19 de abril de 2011. CONANDA. Brasília, 2010

CUNILL-GRAU, Nuria. **A intersectorialidade nas novas políticas sociais: uma abordagem analítico-conceitual**. Número 26. Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate. Brasília, 2016

CUNILL-GRAU, Nuria; FERNÁNDEZ Margarita; MANRÍQUEZ, Marcel Thezá. **La cuestión de la colaboración intersectorial y de la integralidad de las políticas sociales**. *Polis* [En línea], 36 | 2013, Puesto en línea el 16 enero 2014

DE MELO, Cássia Vieira; DA SILVA, Maria Alice; VIEIRA, Renata dos Santos. **Uma contribuição à realização das conferências dos direitos da criança e do adolescente em 2009**. Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2009.

DIAS, Fábio Wallace de Souza. **Assistência psiquiátrica no Brasil e em Minas Gerais: a infância e a adolescência numa perspectiva manicomial**. *Tempos Gerais - Revista de Ciências Sociais e História*, São João del Rey, v. 1, n. 2, p.27-46, 2015.

FARAGO, Cátia Cilene; FOFONCA, Eduardo. **A ANÁLISE DE CONTEÚDO NA PERSPECTIVA DE BARDIN: do rigor metodológico à descoberta de um caminho de significações**. Disponível em:

<<http://www.lettras.ufscar.br/linguasagem/edicao18/artigos/007.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2016.

FROTA, Maria Guiomar da Cunha. **A CIDADANIA DA INFÂNCIA E DA ADOLESCÊNCIA: DA SITUAÇÃO IRREGULAR À PROTEÇÃO INTEGRAL**. Brasil, 2002

GERAIS, Minas. **Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Disponível em: <<http://www.social.mg.gov.br/cedca/>>. Acesso em: 24 nov. 2016.

GERAIS, Minas. **Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania**. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.mg.gov.br/>>. Acesso em: 24 nov. 2016.

KEAST Robyn; BROWN Kerry; MANDELL Myrna. **Encontrando a combinação certa: decifrando significados e estratégias de integração**. Revista do Serviço Público. Brasília, 2012

LIMA, Ângela Maria de Lourdes Dayrell de. **A Análise da Política de Assistência Social Sob A Ótica Da Descentralização: Enfocando Minas Gerais**. 2002. 173 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração Pública, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2002.

LIMA, Luana Ferreira. **PDCA_PPT 1_primeiro dia**. Belo Horizonte: Power Point, 2016. 101 slides, color.

MINAS GERAIS. Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. **ATA PDCA_REUNIÃO COMITÊ INTERINSTITUCIONAL 26082016**. Belo Horizonte, 26 de agosto de 2016

MINAS GERAIS. Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. **ATA PDCA_REUNIÃO COMITÊ INTERINSTITUCIONAL 09092016**. Belo Horizonte, 09 de setembro de 2016

MINAS GERAIS. Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. **ATA PDCA_REUNIÃO COMITÊ INTERINSTITUCIONAL 23092016**. Belo Horizonte, 23 de setembro de 2016

MINAS GERAIS. Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. **ATA PDCA_REUNIÃO COMITÊ INTERINSTITUCIONAL 07102016**. Belo Horizonte, 07 de outubro de 2016

MINAS GERAIS. Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. **ATA PDCA_REUNIÃO COMITÊ INTERINSTITUCIONAL 21102016**. Belo Horizonte, 21 de outubro de 2016

MINAS GERAIS. Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. **ATA PDCA_REUNIÃO COMITÊ INTERINSTITUCIONAL 10112016**. Belo Horizonte, 10 de novembro de 2016

MINAS GERAIS. Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. **ATA PDCA_REUNIÃO COMITÊ INTERINSTITUCIONAL 18112016**. Belo Horizonte, 18 de novembro de 2016

MINAS GERAIS. Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. **ATA PDCA_REUNIÃO COMITÊ INTERINSTITUCIONAL 25112016**. Belo Horizonte, 25 de novembro de 2016

MINAS GERAIS. Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. **ATA PDCA_REUNIÃO COMITÊ INTERINSTITUCIONAL 02122016**. Belo Horizonte, 02 de dezembro de 2016

MINAS GERAIS. Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. **ATA PDCA_REUNIÃO COMITÊ INTERINSTITUCIONAL 16122016**. Belo Horizonte, 16 de dezembro de 2016

MINAS GERAIS. Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. **ATA PDCA_REUNIÃO COMITÊ INTERINSTITUCIONAL 20012017**. Belo Horizonte, 20 de janeiro de 2017

MINAS GERAIS. Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. **ATA PDCA_REUNIÃO COMITÊ INTERINSTITUCIONAL 18022017**. Belo Horizonte, 18 de fevereiro de 2017

MINAS GERAIS. Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. **ATA PDCA_REUNIÃO COMITÊ INTERINSTITUCIONAL 17032017**. Belo Horizonte, 17 de março de 2017

MINAS GERAIS. Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. **ATA PDCA_REUNIÃO COMITÊ INTERINSTITUCIONAL 31032017**. Belo Horizonte, 31 de março de 2017

MINAS GERAIS. Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. **ATA PDCA_REUNIÃO COMITÊ INTERINSTITUCIONAL 11042017**. Belo Horizonte, 11 de abril de 2017

MINAS GERAIS. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1997.

MINAS GERAIS. **Lei Delegada 58, de 29/01/2003**. Belo Horizonte

MINAS GERAIS. **Lei Delegada 120, de 25/01/2007**. Belo Horizonte

MINAS GERAIS. **Lei Delegada 180, de 20/01/2011**. Belo Horizonte

NETO, Walfrido Silvino dos Mares Guia et al. **Consolidado da legislação organizacional da estrutura da secretaria de estado do trabalho, da assistência social, da criança e do adolescente**. Belo Horizonte: Governo do Estado de Minas Gerais, 1997.

NOGUEIRA, Roberto Martínez. **El planeamiento estratégico como instrumento para la construcción de los sistemas de protección social (SPS)**. In: BRONZO, Carla; REPETTO, Fabián. *Coordinación de políticas sociales: desafíos para la gestión pública*. Madrid: Eurosocial, 2015. p. 199-215.

PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. **Relações intergovernamentais e descentralização: uma análise da implementação do SUAS em Minas Gerais**. 2008. 138 f. Monografia (Especialização) - Curso de Administração Pública, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2008.

SILVA, Liliane et al. **Para construção do projeto de continuidade do plano decenal**. Belo Horizonte: Gt de Metodologia, 2017.

SILVA, Marcus Vinícius Caetano Pestana da et al. **Função Trabalho, assistência social, criança e adolescente: instrumentos de atuação do Estado**. Belo Horizonte: Governo do Estado de Minas Gerais, 1998.

SOUZA, Antônio Ricardo de. **As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública**. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 55, n. 4, p.5-29, out-dez, 2004.

SOUZA, Wanderson Felício de. **JOVENS, POLÍTICAS PÚBLICAS E ESTRATÉGIAS ADMINISTRATIVAS: o papel das ideias e dos discursos na constituição do campo e na trajetória das políticas de juventude no Brasil**. 2016. 207 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração Pública e Governo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2016.

VIEIRA, Renata. **PDCA_PPT 1_ reunião dia 260816**. Belo Horizonte: Power Point, 2016. 34 slides, color.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Roteiro Entrevista 1 aplicada à membro participante do Comitê Interinstitucional de Elaboração do Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais

1. Para você qual a importância da existência de um Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais?
2. Como você foi convidado a participar do Comitê Interinstitucional de Elaboração do Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais?
3. Desde quando você participa das reuniões deste Comitê? E como tem sido sua participação? Frequente? Esporádica? De quantas reuniões participou?
4. Você teve algum tipo de contato com a construção do Plano antes da primeira reunião do Comitê? Se sim, como foi essa discussão? Quem participava e até onde avançou?
5. Como é a sua atuação no Comitê? Qual a sua função?
6. Descreva um dia típico das reuniões deste Comitê: como os trabalhos são divididos, como as conversas são estabelecidas (se há, por exemplo, uma ordem para que cada um fale), como é a finalização da reunião.
7. Como você avalia a participação dos outros membros do Comitê?
8. Para você quais são os objetivos da construção desse Plano?
9. Você acha que os outros componentes do grupo também identificam/compartilham esses objetivos?
10. Qual o impacto da construção desse plano na sua organização? Ele modificou de alguma forma a dinâmica interna?
11. Durante o processo de construção do Plano, o Comitê foi dividido em Grupos de Trabalho como o GT de Participação de Adolescentes e o GT de metodologia. Qual a sua opinião sobre isso? Você participa de algum GT?
12. Como é o seu relacionamento com os outros membros em relação ao COMITÊ (e não relações fora desse ambiente)? Existem conflitos? De que natureza?

13. Você acha que o fato do IDH ter realizado o diagnóstico sem o Comitê interfere nas capacidades do Plano? Ademais, isso alterou de alguma forma o seu entendimento/contribuição para este?
14. De que maneira você se sente responsável pela construção do Plano?
15. Qual o principal meio de comunicação utilizado pelo Comitê? Como você o avalia?
16. Quais fatores te incentivam, ou não incentivam, a participar das reuniões do Comitê?
17. O fato das reuniões serem sempre na Casa de Direitos Humanos facilita ou dificulta sua ida nas reuniões? Por quê?
18. O que você entende por intersectorialidade?
19. Quais seriam, na sua percepção as maiores dificuldades para se alcançar a intersectorialidade nas políticas para infância e juventude em Minas Gerais?

APÊNDICE B – Roteiro Entrevista 2 aplicada à membro participante do Comitê Interinstitucional de Elaboração do Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais

1. Para você qual a importância da existência de um Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais?
2. Como você foi convidado a participar do Comitê Interinstitucional de Elaboração do Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais?
3. Desde quando você participa das reuniões deste Comitê? E como tem sido sua participação? Frequente? Esporádica? De quantas reuniões participou?
4. Você teve algum tipo de contato com a construção do Plano antes da primeira reunião do Comitê? Se sim, como foi essa discussão? Quem participava e até onde avançou?
5. Como é a sua atuação no Comitê? Qual a sua função?
6. Por que você acha que o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente demorou a nomear representantes para o Comitê?
7. Descreva um dia típico das reuniões deste Comitê: como os trabalhos são divididos, como as conversas são estabelecidas (se há, por exemplo, uma ordem para que cada um fale), como é a finalização da reunião.
8. Como você avalia a participação dos outros membros do Comitê?
9. Para você quais são os objetivos da construção desse Plano?
10. Você acha que os outros componentes do grupo também identificam/compartilham esses objetivos?
11. Qual o impacto da construção desse plano na sua organização? Ele modificou de alguma forma a dinâmica interna?
12. Durante o processo de construção do Plano, o Comitê foi dividido em Grupos de Trabalho como o GT de Participação de Adolescentes e o GT de metodologia. Qual a sua opinião sobre isso? Você participa de alguma GT?
13. Como é o seu relacionamento com os outros membros em relação ao COMITÊ (e não relações fora desse ambiente)? Existem conflitos? De que natureza?

14. Você acha que o fato do IDH ter realizado o diagnóstico sem o Comitê interfere nas capacidades do Plano? Ademais, isso alterou de alguma forma o seu entendimento/contribuição para este?
15. De que maneira se sente responsável pela construção do Plano?
16. Qual o principal meio de comunicação utilizado pelo Comitê? Como você o avalia?
17. Quais fatores te incentivam, ou não incentivam, a participar das reuniões do Comitê?
18. O fato das reuniões serem sempre na Casa de Direitos Humanos facilita ou dificulta sua ida nas reuniões? Por quê?
19. O que você entende por intersetorialidade?
20. Quais seriam, na sua percepção as maiores dificuldades para se alcançar a intersetorialidade nas políticas para infância e juventude em Minas Gerais?

APÊNDICE C – Roteiro Entrevista 3 aplicada à membro participante do Comitê Interinstitucional de Elaboração do Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais

1. Para você qual a importância da existência de um Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais?
2. Você chegou a ser convidada do Comitê de Elaboração desse Plano e como que foi esse convite?
3. Você teve algum tipo de contato com a construção desse Plano antes do convite do Comitê?
4. Quais são os objetivos da construção desse Plano?
5. Como você acha que esse Plano Decenal dialoga com o Plano Decenal do Socioeducativo?
6. Como você acha que o seu setor poderia contribuir para construção desse Plano?
7. Como foi a chegada do Plano Decenal na Secretaria. Houve alguma mobilização para acompanhar a sua construção?
8. Você acha que o fato da Secretaria de Segurança Pública não ter acompanhado de perto as reuniões afeta de alguma forma a construção desse Plano?
9. De que maneira você e a Secretaria se sentem responsáveis pela construção desse Plano?
10. Você considera que as reuniões presenciais que estão acontecendo desse Plano, seriam o melhor meio de contribuir para a sua construção e quais outras formas você enxerga de participação?
11. Quais fatores de incentivariam e quais não incentivariam a participar das reuniões desse Comitê?
12. O fato das reuniões desse Comitê serem na Casa de Direitos Humanos, no centro, dificulta ou facilita sua ida?
13. O que você entende por intersetorialidade?
14. Quais seriam, na sua percepção as maiores dificuldades para se alcançar a intersetorialidade nas políticas para infância e juventude em Minas Gerais?

APÊNDICE D – Roteiro Entrevista 4 aplicada à membro participante do Comitê Interinstitucional de Elaboração do Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais

1. Para você qual a importância da existência de um Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais?
2. Como você foi convidado a participar do Comitê Interinstitucional de Elaboração do Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais?
3. Desde quando você participa das reuniões deste Comitê? E como tem sido sua participação? Frequente? Esporádica? De quantas reuniões participou?
4. Você teve algum tipo de contato com a construção do Plano antes da primeira reunião do Comitê?
5. Como é a sua atuação no Comitê? Qual a sua função?
6. Descreva um dia típico das reuniões deste Comitê: como os trabalhos são divididos, como as conversas são estabelecidas (se há, por exemplo, uma ordem para que cada um fale), como é a finalização da reunião.
7. Como você avalia a participação dos outros membros do Comitê?
8. Para você quais são os objetivos da construção desse Plano?
9. Você acha que os outros componentes do grupo também identificam/compartilham esses objetivos?
10. Qual o impacto da construção desse plano na sua organização? Ele modificou de alguma forma a dinâmica interna?
11. Durante o processo de construção do Plano, o Comitê foi dividido em Grupos de Trabalho como o GT de Participação de Adolescentes e o GT de metodologia. Qual a sua opinião sobre isso? Você participa de alguma GT?
12. Como é o seu relacionamento com os outros membros em relação ao COMITÊ (e não relações fora desse ambiente)? Existem conflitos? De que natureza?
13. Você acha que o fato do IDH ter realizado o diagnóstico sem o Comitê interfere nas capacidades do Plano? Ademais, isso alterou de alguma forma o seu entendimento/contribuição para este?
14. De que maneira se sente responsável pela construção do Plano?

15. Qual o principal meio de comunicação utilizado pelo Comitê? Como você o avalia?
16. Quais fatores te incentivam, ou não incentivam, a participar das reuniões do Comitê?
17. O fato das reuniões serem sempre na Casa de Direitos Humanos facilita ou dificulta sua ida nas reuniões? Por quê?
18. O que você entende por intersetorialidade?
19. Quais seriam, na sua percepção as maiores dificuldades para se alcançar a intersetorialidade nas políticas para infância e juventude em Minas Gerais?

APÊNDICE E – Roteiro Entrevista 5 aplicada à membro participante do Comitê Interinstitucional de Elaboração do Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais

1. Para você qual a importância da existência de um Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais?
2. Como você foi convidado a participar do Comitê Interinstitucional de Elaboração do Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais?
3. Desde quando você participa das reuniões deste Comitê? E como tem sido sua participação? Frequente? Esporádica? De quantas reuniões participou?
4. Você teve algum tipo de contato com a construção do Plano antes da primeira reunião do Comitê?
5. Como é a sua atuação no Comitê? Qual a sua função?
6. Descreva um dia típico das reuniões deste Comitê: como os trabalhos são divididos, como as conversas são estabelecidas (se há, por exemplo, uma ordem para que cada um fale), como é a finalização da reunião.
7. Como você avalia a participação dos outros membros do Comitê?
8. Para você quais são os objetivos da construção desse Plano?
9. Você acha que os outros componentes do grupo também identificam/compartilham esses objetivos?
10. Qual o impacto da construção desse plano na sua organização? Ele modificou de alguma forma a dinâmica interna?
11. Durante o processo de construção do Plano, o Comitê foi dividido em Grupos de Trabalho como o GT de Participação de Adolescentes e o GT de metodologia. Qual a sua opinião sobre isso? Você participa de alguma GT?
12. Como é o seu relacionamento com os outros membros em relação ao COMITÊ (e não relações fora desse ambiente)? Existem conflitos? De que natureza?
13. Você acha que o fato do IDH ter realizado o diagnóstico sem o Comitê interfere nas capacidades do Plano? Ademais, isso alterou de alguma forma o seu entendimento/contribuição para este?
14. De que maneira se sente responsável pela construção do Plano?

15. Qual o principal meio de comunicação utilizado pelo Comitê? Como você o avalia?
16. Quais fatores te incentivam, ou não incentivam, a participar das reuniões do Comitê?
17. O fato das reuniões serem sempre na Casa de Direitos Humanos facilita ou dificulta sua ida nas reuniões? Por quê?
18. O que você entende por intersetorialidade?
19. Quais seriam, na sua percepção as maiores dificuldades para se alcançar a intersetorialidade nas políticas para infância e juventude em Minas Gerais?

APÊNDICE F – Roteiro Entrevista 6 aplicada à membro participante do Comitê Interinstitucional de Elaboração do Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais

1. Para você qual a importância da existência de um Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais?
2. Como você foi convidado a participar do Comitê Interinstitucional de Elaboração do Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais?
3. Desde quando você participa das reuniões deste Comitê? E como tem sido sua participação? Frequente? Esporádica? De quantas reuniões participou?
4. Você teve algum tipo de contato com a construção do Plano antes da primeira reunião do Comitê? Se sim, como foi essa discussão? Quem participava e até onde avançou?
5. Como é a sua atuação no Comitê? Qual a sua função?
6. Descreva um dia típico das reuniões deste Comitê: como os trabalhos são divididos, como as conversas são estabelecidas (se há, por exemplo, uma ordem para que cada um fale), como é a finalização da reunião.
7. Como você avalia a participação dos outros membros do Comitê?
8. O encontro com as Secretarias para solicitação de dados foi produtivo? Qual impacto você acha que teria se elas participassem das reuniões do Comitê?
9. Para você quais são os objetivos da construção desse Plano?
10. Você acha que os outros componentes do grupo também identificam/compartilham esses objetivos?
11. Qual o impacto da construção desse plano na sua organização? Ele modificou de alguma forma a dinâmica interna?
12. Durante o processo de construção do Plano, o Comitê foi dividido em Grupos de Trabalho como o GT de Participação de Adolescentes e o GT de metodologia. Qual a sua opinião sobre isso? Você participa de alguma GT?
13. Como é o seu relacionamento com os outros membros em relação ao COMITÊ (e não relações fora desse ambiente)? Existem conflitos? De que natureza?
14. Você acha que o fato do IDH ter realizado o diagnóstico sem o Comitê interfere nas capacidades do Plano?

15. De que maneira se sente responsável pela construção do Plano?
16. Qual o principal meio de comunicação utilizado pelo Comitê? Como você o avalia?
17. Quais fatores te incentivam, ou não incentivam, a participar das reuniões do Comitê?
18. O fato das reuniões serem sempre na Casa de Direitos Humanos facilita ou dificulta sua ida nas reuniões? Por quê?
19. O que você entende por intersetorialidade?
20. Quais seriam, na sua percepção as maiores dificuldades para se alcançar a intersetorialidade nas políticas para infância e juventude em Minas Gerais?

ANEXOS

ANEXO A – Relação de componentes do Comitê Interinstitucional de Elaboração do Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes de Minas Gerais conforme Deliberação 001/2016 do CEDCA

Art. 2º - Serão convidados a compor o Comitê Interinstitucional, com indicação de um membro titular e um membro suplente, os seguintes órgãos e entidades:

I - Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – CEDCA/MG , por meio de conselheiros indicados por cada comissão temática, considerando a representação dos dois segmentos: governamental e da sociedade civil;

II- Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania – SEDPAC, com indicação de um membro titular e um membro suplente;

III- Secretaria de Estado do Trabalho e Desenvolvimento Social – SEDESE, com indicação de um membro titular e um membro suplente;

IV - Secretaria de Estado da Educação – SEE, com indicação de um membro titular e um membro suplente;

V - Secretaria de Estado da Saúde – SES, com indicação de um membro titular e um membro suplente;

VI- Secretaria de Estado de Defesa Social, com indicação de um membro titular e um membro suplente;

VII- Ministério Público (Coordenadoria do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes – CAO-DCA), com indicação de um membro titular e um membro suplente;

VIII- dois representantes do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, vinculados à Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude, sendo um da área cível e outro da área infracional;

IX- Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, com representação vinculada ao Núcleo Especializado da Infância e da Juventude; sendo um da área cível e outro da área infracional;

X- Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais, com representações vinculadas ao Juizado da Infância e da Juventude, sendo um da área cível e outro da área infracional;

XI- Coordenadoria da Infância e Juventude do Tribunal de Justiça de Minas Gerais – COINJ, com indicação de um membro titular e um membro suplente;

XII- Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais, com indicação de um membro titular e um membro suplente;

XIII- Fórum Interinstitucional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes do Estado de Minas Gerais, com indicação de um membro titular e um membro suplente;

XIV- Fórum de Erradicação e Combate ao Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente de Minas Gerais (FECTIPA – MG), com indicação de um membro titular e um membro suplente;

XV- Fórum Permanente do Sistema de Atendimento Socioeducativo de Belo Horizonte, com indicação de um membro titular e um membro suplente;

XVI- Movimento Estadual Pró-Convivência Familiar e Comunitária, com indicação de um membro titular e um membro suplente;

XVII- Fórum Mineiro de Conselheiros e ex Conselheiros Tutelares, com indicação de um membro titular e um membro suplente;

XVIII- Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, com indicação de um membro titular e um membro suplente;

XIX- Instituto Direitos Humanos, com indicação de um membro titular e um membro suplente;

XX- Fórum Mineiro de Direitos Humanos, com indicação de um membro titular e um membro suplente;

XXI- Fórum das Juventudes, com indicação de um membro titular e um membro suplente;

XXII- três adolescentes representantes dos seguintes povos e comunidades tradicionais:

- a) um representante dos indígenas;
- b) um representante dos quilombolas;
- c) um representante dos ciganos;

XXIII- dois adolescentes, indicados pelas organizações que atuam com grupos representativos dessa faixa etária e na perspectiva do protagonismo infanto juvenil.

XXIV - Conselho Estadual de Assistência Social;

XXV - Conselho Estadual dos Direitos Humanos;

XXVI - Conselho Estadual de Saúde;

XXVII - Conselho Estadual de Educação;