



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO
PARANÁ – CAMPUS CURITIBA

ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
MUNICIPAL



CARLA ROSANA MERHY OLIVEIRA

TECENDO A REDE INTERCONSELHOS NO MUNICÍPIO DE TELÊMACO
BORBA

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

CURITIBA
2011

CARLA ROSANA MERHY OLIVEIRA

TECENDO A REDE INTERCONSELHOS NO MUNICÍPIO DE TELÊMACO BORBA

Monografia de especialização apresentada ao Departamento Acadêmico de Gestão e Economia (DAGEE), da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) / Universidade Aberta do Brasil (UAB), como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Orientador: Prof. Jorge Carlos Correa Guerra

CURITIBA
2011

TERMO DE APROVAÇÃO

CARLA ROSANA MERHY OLIVEIRA

TECENDO A REDE INTERCONSELHOS NO MUNICÍPIO DE TELÊMACO BORBA

Esta monografia foi apresentada às 14 h 30 min, do dia 14 de dezembro de 2011, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista no curso de **Gestão Pública Municipal**, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Campus Curitiba. A candidata foi argüida pela Banca Examinadora composta pelos professores (as) abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho APROVADO.

Profª Drª Isaura Alberton de Lima
(UTFPR)

Profª MSc Hilda Alberton de Carvalho
(UTFPR)

Prof. Dr. Jorge C. C. Guerra – Orientador
(UTFPR)

Visto da Coordenação:

Prof. Dr. Antônio Gonçalves de Oliveira
Coordenador do Curso de Especialização
em Gestão Pública

AGRADECIMENTOS

A Deus pelo dom da vida, renovado a cada provação que se apresenta e nos sonhos que se concretizam.

Aos meus pais, Carlos e Natália, que me ensinaram honestidade, determinação, coragem e a responsabilidade de alcançar o melhor possível em tudo que me disponho a fazer.

Ao meu marido Vilmar, pela segurança, confiança e pelas palavras otimistas nos momentos em que mais precisei. E, também, pela paciência e renúncia a alguns de nossos sonhos.

Aos meus filhos Gabriel e Raisia, que são muito mais do que sempre sonhei e pedi a Deus.

Ao meu Orientador Prof. Dr. Jorge Carlos C. Guerra por sua sabedoria, estímulo diante das minhas limitações, pela riqueza de suas reflexões, pela sensibilidade de suas palavras e contagiante “amor ao ensinar”.

Às tutoras Sandra do Rocio Campos, Vera Lucia Galvão e Patrícia Ferreira Kuhnen pelo incentivo e constante apoio.

À equipe docente da UTFPR pelo profissionalismo e competência incomparáveis.

Aos colegas de turma pelos bons momentos que juntos convivemos, dos quais já sinto saudades.

Enfim, a todos que contribuíram com este trabalho, minha gratidão!

Gratidão é algo que parte do íntimo, é um sentimento que aflora no momento, sem deixar de ser lembrança. É impossível não estar relacionado às intenções que deram início a uma jornada, aos percalços e sucessos de sua construção e à satisfação da reta final.

Há um tempo em que é preciso abandonar as roupas usadas, que já tem a forma do nosso corpo, e esquecer os nossos caminhos, que nos levam sempre aos mesmos lugares. É o tempo da travessia: e, se não ousarmos fazê-la, teremos ficado, para sempre, à margem de nós mesmos.

(Fernando Pessoa)

RESUMO

OLIVEIRA, CARLA ROSANA MERHY. **Tecendo a rede interconselhos no município de Telêmaco Borba**. 71 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública) – Educação à distância - Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2011.

Os Conselhos gestores, instituídos a partir da Constituição Federal de 1988, tornaram-se espaços públicos privilegiados para a consolidação do processo democrático e de defesa de direitos onde, a partir da participação da sociedade civil, transformam a lógica burocrática estatal, na perspectiva de incorporação das demandas dos cidadãos na formulação de políticas públicas. Tradicionalmente as políticas públicas básicas são setoriais e desarticuladas, respondendo a uma gestão com características centralizadoras, hierárquicas, deixando prevalecer práticas que não geram resultados profícuos. A presente análise tem como objetivo identificar de que modo e em que medida as políticas públicas estabelecidas pelos conselhos do município de Telêmaco Borba-Pr podem ser articuladas através da criação de rede de cooperação. A realização da pesquisa empírica se efetivou através de uma análise documental nos dispositivos de criação dos Conselhos (leis, decretos, resoluções, regimentos internos). Entrelaçar os fios da rede requer mudanças de atitudes daqueles que integram a gestão pública, principalmente quando se pretende consolidar a gestão democrática da esfera governamental, em cuja concepção e execução das ações é feita com a partilha das responsabilidades.

Palavras-chave: Políticas públicas, Intersetorialidade, Redes, Conselhos Municipais.

ABSTRACT

OLIVEIRA, CARLA ROSANA MERHY. **Weaving in the network among councils of Telêmaco Borba**. 71 f. Monograph (**Specialization in Public Management**) - Distance Education - Federal Technological University of Paraná. Curitiba, 2011.

The management councils, established by the Constitution of 1988, have become privileged spaces for public consolidation of the democratic process and advocacy where, from the participation of civil society, transform the bureaucratic logic state with a view to incorporating the demands of citizens in public policy formulation. Traditionally, policies are basic public sector and disjointed, **responding to a** centralized management with features, hierarchical, **leaving** prevailing practices that do not generate profitable results. This review aims to identify how and to what extent the policies established by the councils of Telêmaco Borba-**PR city** can be articulated through the creation of cooperation network. The realization of the empirical research was accomplished through a document analysis devices in the creation of Councils (laws, decrees, resolutions, bylaws). Lace the wires of the network requires changes in attitudes of those participating in the public administration, especially when it intends to consolidate the democratic management of the government sphere, **whose** design and execution of actions is done with the sharing of responsibilities.

Key words: Public policies, Intersectoral, **Networks**, Municipal Councils

LISTA DE FIGURAS.

Figura 1. Elementos morfológicos das redes.....	24
Figura 2. Rede de agencias reguladoras do setor elétrico.....	26
Figura 3. Rede na esfera pública.	26
Figura 4. Rede formada pelos consórcios intermunicipais de saúde.....	27
Figura 5. Rede de serviços prestados pela Secretaria Municipal de Saúde.....	28
Figura 6. Rede do Serviço de Saúde brasileiro.....	28
Figura 7. Relação desenvolvimento local e redes públicas de cooperação.	28
Figura 8. Organograma sugerido para a coordenação interconselhos	55
Figura 9. Árvore de problemas.	58

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
1.1 Delimitação do tema	10
1.2 Problemas e premissas	11
1.3 Justificativa	11
1.4 Objetivos.....	12
1.4.1 Objetivo geral.....	12
1.4.2 Objetivos específicos.....	12
1.5 Método de pesquisa	12
1.6 Embasamento teórico	13
1.7 Estrutura do trabalho	14
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	16
2.1 Políticas públicas	16
2.1.1 Definição.....	16
2.1.2 Ciclo das políticas públicas	18
2.2 Intersetorialidade	20
2.3 Redes de cooperação.....	23
2.3.1 Elementos morfológicos gerais das redes	24
2.3.2 Configurações das redes.....	26
2.3.2.1 Rede infinitamente plana	26
2.3.2.2 Rede invertida	26
2.3.2.3 Rede teia de aranha	27
2.3.2.4 Rede aglomerada	27
2.3.2.5 Rede raio de sol	28
2.3.3 Categorias de redes públicas	29
2.3.4 Classificação das redes	30
2.3.4.1 Segundo sua autonomia	30
2.3.4.2 Segundo a variedade de componentes	30
2.3.4.3 Segundo a cadeia produtiva da prestação de serviços	30
2.3.5 As redes de políticas públicas	31
2.4 Conselhos gestores	33
2.4.1 Conceituando	33
2.4.2 Percurso histórico	34
2.4.3 Natureza e composição	37
2.4.4 Atribuições	39
2.4.5 O papel dos conselheiros	40
2.5 As articulações entre as políticas públicas	41
3 CONSELHOS MUNICIPAIS DE TELÊMACO BORBA: POSSIBILIDADES DA REDE COOPERATIVA	43
3.1 Conhecendo o município de Telêmaco Borba	43
3.2 OS CONSELHOS GESTORES	44
3.2.1 Da composição e principais atribuições.....	46
3.3 TECENDO A REDE INTERCONSELHOS.....	50
3.3.1 Caracterização do contexto.....	50
3.3.2 Objetivos da rede	51
3.3.3 Atividades e eventos	52
3.3.4 Aorganização da rede.....	54
3.3.5 Exemplificando o planejamento de ações da rede	57
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	65
REFERÊNCIAS	68

1 INTRODUÇÃO.

A Constituição Federal de 1988, através do art.10 e inciso VII, parágrafo único, do art.194 assegura a participação da comunidade nos colegiados dos órgãos públicos, em que seus interesses sejam objeto de deliberação. Esta participação popular, por meio de representantes, tem a finalidade de garantir a adequação das opções da comunidade à elaboração técnica e sua eficácia, assim como o controle e fiscalização orçamentária. Expressa a superação da concepção tecnocrática da administração estatal, evidenciando que suas decisões mais importantes não são apenas técnicas, mas também políticas, expressando opções valorativas, acerca das quais a população deve opinar.

A materialização da participação está nos Conselhos Gestores, espaços públicos, com composição paritária, entre membros do Estado e da sociedade civil, com natureza deliberativa.

A razão da existência desses Conselhos Gestores está no abandono das vertentes autoritárias, para a valorização da real necessidade dos destinatários dos serviços públicos.

Os Conselhos têm a importante missão de democratizar a gestão da coisa pública, para ter controle social e inverter as prioridades das administrações no sentido de políticas que atendam não apenas às questões emergenciais, mas políticas que contemplem o crescimento econômico com o desenvolvimento auto-sustentável das populações atendidas, assim como respeitem os direitos dos cidadãos.

Em diversos setores essenciais da sociedade (saúde, educação, seguridade social, meio ambiente, patrimônio cultural, assistência social, etc.) a existência dos Conselhos Gestores possibilita à sociedade civil eleger junto com o poder público as prioridades que devem ser atendidas.

Observa-se que a ação dos conselhos segue duas tendências: ou tentam ser tão abrangentes que invadem outras políticas setoriais que não estão no âmbito de suas prerrogativas, ou são inclinadas aos particularismos e retraimento das suas proposições e deliberações. Não se vislumbra a articulação com as demais políticas em favor da construção de estratégias que aprimorem a eficiência, a efetividade e a eficácia na implementação das políticas públicas, principalmente no que se refere ao atendimento das demandas da população e aos recursos disponibilizados para a execução das mesmas.

Deste modo, a construção da rede interconselhos pode superar a fragmentação das políticas, visando sua efetividade por meio da articulação das políticas setoriais envolvidas.

A rede definida por Mance,

É uma articulação entre diversas unidades que, por meio de certas ligações, trocam elementos entre si, fortalecendo-se reciprocamente, e que podem se multiplicar em novas unidades, as quais, por sua vez, fortalecem todo o conjunto na medida em que são fortalecidos por ele, permitindo-lhe expandir em novas unidades. (2000, p. 24)

Assim, a rede tem papel importante na análise das relações sociais porque permite a leitura e a tradução da diversidade sociocultural e política existente nessas relações. Ela pode realizar a articulação da multiplicidade do diverso.

Diante do que foi apresentado, este estudo busca identificar de que modo e em que medida as políticas públicas estabelecidas pelos conselhos do município de Telêmaco Borba podem ser articuladas através da criação de rede de cooperação.

1.1 Delimitação do tema.

A Constituição de 1988, traz em seu bojo mecanismos de participação direta dos cidadãos nas tomadas de decisões públicas, através dos Conselhos Gestores, que são setoriais e paritários em diversas esferas de poder e com poderes deliberativos, alocativos e regulatórios.

Os conselhos são espaços públicos (não-estatais) que possibilitam a representação de interesses coletivos na cena política e na definição da agenda pública, apresentando um caráter híbrido, uma vez que são, ao mesmo tempo, parte do Estado e da sociedade, gerando possibilidades de avanço na gestão de políticas públicas.

Usualmente, eles atuam em porções fragmentadas, que não se articulam (em suas estruturas) sequer com as outras áreas ou outros conselhos da administração pública.

Como atuam na implementação, avaliação e monitoramento dos programas e serviços das políticas públicas (também segmentadas) referenciar sua intervenção pela dinâmica de redes pode ser um facilitador. Principalmente quando se pretende consolidar uma gestão democrática da esfera governamental, em cuja concepção e execução das ações é feita com a partilha das responsabilidades.

1.2 Problemas e premissas.

As políticas públicas no Brasil, até o início da década de 80, do Século passado, se caracterizavam pela centralização financeira e decisória na esfera federal, pela fragmentação setorial e institucional e pela exclusão da sociedade civil do processo de formulação, da implementação dos programas e do controle da ação governamental.

A Constituição Federal de 88 abre espaço para a atuação dos Conselhos Gestores conceituando-os como espaços públicos com força legal para atuar nas políticas públicas, na definição de suas prioridades, de seus conteúdos e recursos orçamentários, de segmentos sociais a serem atendidos e na avaliação dos resultados.

Desta forma, os conselhos assumem papel preponderante na questão das políticas públicas às quais, via de regra, são atribuídas falta de coerência, consistência e coordenação na formulação, implementação de políticas, programas e projetos.

Neste sentido surge o seguinte problema de pesquisa: **A fragmentação das políticas públicas, do município de Telêmaco Borba-PR pode ser minorada com a construção da rede interconselhos?**

1.3 Justificativa.

Tradicionalmente as políticas públicas básicas (saúde, educação, assistência social, habitação, cultura, lazer, trabalho, etc.) são setoriais e desarticuladas, respondendo a uma gestão com características centralizadoras, hierárquicas, deixando prevalecer práticas que não geram resultados profícuos. Além disto, percebe-se que cada área da política pública tem uma rede própria de instituições e/ou serviços.

Esta forma de gestão pública gera fragmentação da atenção às necessidades da população; paralelismo de ações; centralização das decisões, informações e recursos; rigidez quanto as normas, regras, critérios e desenvolvimento de programas; divergências quanto aos objetivos e papel de cada área, unidade, instituição ou serviço participante da rede; fortalecimento de hierarquias e poderes políticos/decisórios e fragilização do usuário – sujeito do conteúdo das atenções pública.

Estas questões tem sido observadas na prática, pela vivência de 18 anos como conselheira municipal de assistência social e três anos como conselheira municipal dos direitos da criança e do adolescente.

1.4 Objetivos.

1.4.1 Objetivo Geral.

Identificar de que modo e em que medida as políticas públicas, estabelecidas pelos conselhos do município de Telêmaco Borba podem ser articuladas através da criação de rede de cooperação.

1.4.2 Objetivos Específicos.

- Construir referencial teórico sobre os conselhos, estabelecendo limites e possibilidades de cada um deles;
- Elaborar reflexão crítica e sistemática sobre o papel dos conselheiros como elementos catalisadores da participação da comunidade no processo de implementação das políticas públicas;
- Pesquisar as políticas públicas estabelecidas pelos conselhos municipais; e,
- Conhecer e melhorar o funcionamento de redes de cooperação.

1.5 Métodos de pesquisa.

Do ponto de vista metodológico o estudo tem abordagem qualitativa, por privilegiar a compreensão daquilo que estuda e descrevendo os fenômenos por meio dos significados que o ambiente manifesta. (ZANELLA, 2009, p. 76)

Abandona a generalização e centra sua atenção no particular, individual e específico, focalizando as características mais significativas que conduzem o pesquisador ao encontro com o mundo interrogado que está ao seu redor. (MARTINS & BICUDO, 1994).

A pesquisa tem caráter exploratório/documental, pois visa ampliar o conhecimento a respeito do funcionamento dos conselhos municipais e a possibilidade da construção de rede entre eles.

A realização da pesquisa empírica se efetivou através de uma análise documental nos dispositivos de criação dos Conselhos (leis, decretos, resoluções, regimentos internos) visando analisar as possíveis alternativas de intersetorialidade entre as políticas propostas de modo a atender as demandas municipais.

1.6 Embasamento teórico.

Este trabalho inicia com a análise das políticas públicas, contextualizando sua definição para autores como: Rodrigues (2010), Derani (2002), Souza (2006), Nagel (2001), Rua (2009) e Malmegrin (2010a). Seus ciclos são apresentados com base na teoria de Rodrigues (2010), Rua (2009) e Malmegrin (2010a). Busca-se, deste modo, conhecer como as políticas são originadas na sociedade e incorporadas e processadas pelo Estado.

A intersetorialidade é estudada no sentido de sua intenção política revestida num processo relacionado às políticas públicas, verificando se suas ações estão articuladas no sentido de planejar, organizar, otimizar e assegurar a troca de saberes. Para isso o referencial teórico busca respaldo em autores como: Inojosa (1001), Koga (2003), Junqueira (2004), Nascimento (2010), Sposati (2006) e Rachelis Degeszajn (2008).

As redes de cooperação, como forma de articulação entre diversos atores sociais e públicos, seus elementos morfológicos, as suas configurações, diferentes categorias de redes públicas e a classificação das redes são defendidas por autores como: Fischer (2008), Mance (2000), Scherer-warren (2009), Inosoja (1998), Teixeira (2005), Gohn (2010), Malmegrin (2010), Raichelis Degenszajn (2008), Baptista (2003), Kern (2006), Campos (2006), Oliveira; Camardelo (2006) e Massardier (2006).

Os Conselhos Gestores são caracterizados e contextualizados historicamente através das produções literárias de: Siraque (2005), Brasil (1998, 2006), Raichelis (2006), Gomes (2000), Gohn (2001, 2002, 2006), Tótora; Chaia (2002), Traldi (2007), Côrtes (2005) e Santos

(2002). A natureza e composição dos conselhos, suas atribuições e papel a ser desempenhado pelos conselheiros estão embasados em: Sales (2010), Scheinvar; Algebraile (2004), Simões (2008) e Carneiro (2007).

1.7 Estrutura do trabalho.

Este estudo compõe-se de cinco etapas, sendo:

- Capítulo 1 – Capítulo Introdutório;
- Capítulo 2 – Fundamentação teórica;
- Capítulo 3 – Conhecendo o Município de Telêmaco Borba e os conselhos instituídos
- Capítulo 4 – Considerações Finais;
- Capítulo 5 - Referências.

O Capítulo 1, introdutório deste trabalho, apresenta inicialmente uma breve contextualização do tema da pesquisa. Segue-se a delimitação do tema proposto, a formulação do problema de pesquisa, o levantamento dos objetivos geral e específicos, a descrição da justificativa apresentando a motivação específica e, por fim, a descrição da metodologia de pesquisa seguida de um embasamento teórico sucinto.

O Capítulo 2 inicia a fundamentação teórica do trabalho com a busca de informações inerentes ao tema proposto. Ele introduz a definição do termo “políticas públicas” ,apresenta os conceitos de intersetorialidade e redes de cooperação. Aborda a criação e funcionamento dos Conselhos Gestores que são chamados a desempenhar a efetiva operacionalização das políticas públicas, consolidados pela participação popular e controle social.

O Capítulo 3 descreve a possibilidade de construção da rede colaborativa interconselhos. Para isto, parte da premissa que é necessário conhecer o município de Telêmaco Borba, *lócus* do estudo, seus indicadores sociais, relações estabelecidas que colocam a sua dimensão territorial para além do espaço geográfico, considerando sua inserção junto a processos econômicos, políticos e sociais. Caracteriza os conselhos gestores operantes

na gestão nas políticas públicas municipais e apresenta as considerações para a construção da rede interconselhos. Para tanto, utiliza-se dos conceitos apresentados no Capítulo 2.

O Capítulo 4 apresenta as considerações finais, bem como propostas para eventuais trabalhos futuros.

A última etapa, Capítulo 5, corresponde ao referencial bibliográfico, listando as referências nas quais esta pesquisa pôde ser baseada.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.

Neste capítulo são apresentados alguns conceitos e definições relevantes para a compreensão e desenvolvimento do estudo, bem como são discutidos alguns trabalhos obtidos na literatura e que são relacionados ao tema.

2.1 Políticas públicas.

Neste tópico será apresentada a definição de políticas públicas, o seu ciclo o qual identifica fases seqüenciais e interativas-iterativas no processo de produção de uma política.

2.1.1 Definição.

Políticas públicas constituem um conjunto articulado de ações, decisões e incentivos que buscam alterar uma realidade em resposta a demandas e interesses envolvidos. Essas ações são desencadeadas por atores que lidam com algum problema público e são desenvolvidas por instituições públicas governamentais pelo processo político (legislativo, judiciário, tribunais de contas, ministério público etc.) que as condicionam. O objetivo é assegurar que o desempenho dessas instituições esteja a serviço do interesse público e submetido ao controle democrático. (RODRIGUES, 2010, p. 53).

As políticas públicas são manifestações das relações de forças sociais refletidas nas instituições estatais e atuam sobre campos institucionais diversos em função do interesse público, destinando-se a alterar as relações sociais estabelecidas. (DERANI, 2002, p. 239).

Para Mead (apud Souza, 2006, p. 134) “política pública é um campo de estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas”.

Política pública é o processo pelo qual os diversos grupos que compõem a sociedade – cujos interesses, valores e objetivos são divergentes – tomam decisões coletivas, que condicionam o conjunto dessa sociedade. Quando decisões coletivas são tomadas, elas se

convertem em algo a ser compartilhado, isto é, em uma política comum. (RODRIGUES, 2010, p. 13).

Nagel (2001, p. 99) define políticas públicas como um conjunto de medidas agilizadas e sistematizadas pelo governo para atuar, com maior eficiência, nos mecanismos de produção, distribuição e consumo de bens já instituídos ou em constante renovação.

Rua (2009, p. 21-22) enfatiza que as políticas públicas são resultantes da atividade política e que esta consiste na resolução pacífica de conflitos, processo essencial à preservação da vida em sociedade.

No contexto deste trabalho considera-se que políticas públicas são resultantes da atividade política, requerem várias ações estratégicas destinadas a implementar os objetivos desejados e, por isso, envolvem mais de uma decisão política. Constituem-se de decisões e ações que estão revestidas da autoridade soberana do poder público.

Para que as políticas públicas transformem uma sociedade (diversificada e complexa) de forma pacífica é preciso que os atores políticos (pessoa, grupo ou organização que participa de algum “jogo social”, que possui um projeto político, controla algum recurso relevante, tem, acumula ou desacomoda forças no seu decorrer e possui, portanto, capacidade de produzir fatos capazes de viabilizar seu projeto) demonstrem capacidade não só para diagnosticar e analisar a realidade econômica, social e política em que vivem, mas também para interagir e negociar de forma democrática com os diferentes atores envolvidos no processo.

Como área do conhecimento da ciência política, as políticas públicas foram adquirindo autonomia e status científico a partir do desdobramento de uma série de análises e estudos acadêmicos realizados desde meados do século 20 na Europa e nos Estados Unidos. Na Europa esses estudos tinham por objetivo analisar e explicar o papel do Estado e de suas organizações mais importantes na produção de políticas públicas. Já nos Estados Unidos, a ênfase se deu na ação dos governos (SOUZA, 2006, p. 24).

O interesse dos cidadãos pelas políticas públicas vem crescendo porque essas políticas afetam em diversos aspectos a vida cotidiana; são financiadas pelos recursos dos tributos arrecadados, regem comportamentos e conflitos, organizam burocracias e mercados e distribuem benefícios e uma variedade de serviços à população; e, pelo fato de gerar a necessidade de explicações sobre por que motivos determinadas políticas públicas são adotadas (e outras não), por que o governo está agindo de uma forma (e não de outra), ou mesmo por que o governo não está agindo de nenhuma forma com respeito a um determinado

problema. Isso pode ajudar na compreensão não só da sociedade em que se vive, mas também as causas e consequências das decisões políticas.

2.1.2 Ciclo das políticas públicas.

As políticas públicas são concebidas como um processo composto por um conjunto de atividades (etapas ou estágios) que visam atender às demandas e interesses da sociedade. Essas atividades constituem-se de sistemas complexos de decisões e ações, tomadas por parte da autoridade legítima (ou instituições governamentais), de acordo com a lei. (RODRIGUES, 2010, p. 47).

Segundo Rua (2009, p. 37-38) o ciclo de políticas é uma abordagem para o estudo das políticas públicas que identifica fases sequenciais e interativas-iterativas no processo de produção de uma política. Essas fases são:

- a) Formação da agenda - ocorre quando uma situação qualquer é reconhecida como um problema político e a sua discussão passa a integrar as atividades de um grupo de autoridades dentro e fora do governo; O problema sobre o qual o governo decidiu agir torna-se uma questão política (issue), isto é, adquire status de “problema público” e as decisões sobre esse problema resultarão, efetivamente, no desenho de políticas ou programas que deverão ser implementados.
- b) Formação das alternativas e tomada de decisão - ocorre quando, após a inclusão do problema na agenda e alguma análise deste, os atores começam a apresentar propostas para sua resolução. Essas propostas expressam interesses diversos, os quais devem ser combinados, de tal maneira que se chegue a uma solução aceitável para o maior número de partes envolvidas. Como a capacidade de governo para incluir itens na agenda é limitada, já que os recursos são restritos e como, por si mesmo, sempre haverá competição sobre a definição do problema e sobre quais diferentes grupos (ou visões) devem ser mobilizados para que a ação do Governo conte com o seu apoio, a perspectiva do ciclo das políticas reserva um estágio específico – elaboração da questão pública/preparação da decisão política – para que decisões como essas sejam tomadas.
- c) Tomada de decisão – nesse momento o governo traduz a questão que entrou na agenda pública em política, definindo seus objetivos e marcos jurídico, administrativo e financeiro a priori. Isto não significa que todas as decisões relativas a uma política pública foram tomadas,

mas, sim, que foi possível chegar a uma decisão sobre o núcleo da política que está sendo formulada.

d) Implementação – é a aplicação da política pela máquina burocrática de governo. Consiste em um conjunto de decisões a respeito da operação das rotinas executivas das diversas organizações envolvidas em uma política, de tal maneira que as decisões inicialmente tomadas deixam de ser apenas intenções e passam a ser intervenção na realidade.

d) Monitoramento – é a avaliação pontual das ações de governo referentes ao impacto da implementação. É um instrumento de gestão das políticas públicas e o seu objetivo é facilitar a consecução dos objetivos pretendidos com a política; e

e) Avaliação - é um conjunto de procedimentos de julgamento dos resultados de uma política, segundo critérios que expressam valores. Juntamente com o monitoramento, destina-se a subsidiar as decisões dos gestores da política quanto aos ajustes necessários para que os resultados esperados sejam obtidos. É uma ferramenta importante, portanto, para orientar que políticas públicas, dentre as várias possibilidades existentes, se deve implementar. Políticas públicas devem ser entendidas aqui como intervenções públicas destinadas a cumprir determinados objetivos e atuar sobre dimensões sociais amplas, orientadas por preceitos políticos e técnicos. Utilizando-se a terminologia do Plano Plurianual, tem-se que as políticas são compostas por programas - instrumentos de organização da ação governamental com vistas ao enfrentamento de um problema e suas causas. Por sua vez, as ações constituem atividades ou projetos, que possuem escopo menor e limitado temporalmente e que se articulam para alcançar o objetivo do programa.

Observa-se, na prática, que no ciclo de gestão de políticas públicas a atenção maior é dedicada às etapas de formulação e de implementação de políticas públicas.

Esse ciclo de gestão é bastante longo, no que se refere ao tempo decorrido entre a formulação e o controle, e pode abranger mais de um mandato de governo. Então, em caso de descontinuidade administrativa, as etapas de avaliação e de controle podem deixar de ser realizadas, impedindo a retroalimentação do ciclo. (MALMEGRIN, 2010a, p. 30)

Conclui-se que as políticas públicas têm sua origem nas relações de força de uma sociedade que, em discussões constantes, formará o conjunto de decisões tomadas no interior do Estado. Quando atingem relações econômicas, são políticas econômicas, quando se referem ao modo de vida em sociedade, são políticas sociais, e desdobram-se em inúmeros setores sobre os quais se quer ou é necessário intervir. Entretanto, se faz necessário ressaltar que embora muitas vezes concebidas separadamente, elas estão intrinsecamente ligadas.

2.2 Intersetorialidade.

Neste tópico será apresentado o conceito de intersectorialidade por se considerar que a realidade social é constituída de aspectos multidimensionais, nenhuma ação isolada tem a possibilidade de abranger e esgotar a variedade de espectros dessa realidade.

A intersectorialidade é a articulação de saberes e experiências para o planejamento, a realização de avaliação de políticas, programas e projetos, cujo objetivo é alcançar melhores níveis de desenvolvimento social. (INOJOSA, 2001, p. 4).

Para Koga (2003, p. 238), a intersectorialidade sobressai enquanto caminho para de perspectiva para a política pública, a fim de articular as políticas sociais, urbanas, econômicas de forma a atuarem nos mesmos territórios prioritários da política da cidade. Isto não significa que suas ações são suficientemente confrontadas e realizadas em um projeto global, que é, naturalmente, pluridisciplinar. A ausência de uma dinâmica pluridimensional significa que os diferentes operadores públicos e associados atuam sobre os serviços que lhes são mais diretamente afetos.

Essa autora advoga que a intersectorialidade se torna, assim, uma qualidade necessária ao processo de intervenção. Programas, projetos, equipes técnicas são desafiados ao diálogo, ao trabalho com junto com a perspectiva da inclusão social. Neste caso, há que se fazer presente a participação dos membros da comunidade envolvida, enquanto sujeitos do processo da continuidade da proposta (KOGA, 2003, p. 242).

A intersectorialidade para Junqueira (2004, p. 4,9) constitui uma concepção que deve informar uma nova maneira de planejar, executar e controlar a prestação de serviços, de forma a garantir um acesso igual dos desiguais. Isso significa alterar toda a forma de articulação dos diversos segmentos da organização governamental e dos seus interesses. Diante disso, a implantação integrada das várias políticas sociais não depende apenas da vontade política de quem tem o poder ou os recursos disponíveis, pois cada política setorial tem seus interesses e práticas.

Dessa forma, uma perspectiva de trabalho intersectorial implica mais do que justapor ou compor projetos que continuem sendo formulados e realizados setorialmente; de fato, a intersectorialidade traz um conjunto de implicações para a ação do Estado, entre as quais se destacam os desafios relacionados às políticas focalizadas territorialmente, em segmentos da população, e os desafios relacionados aos resultados e impactos da intervenção. (NASCIMENTO, 2010, p.101).

É importante estar atento para o fato de que a intersetorialidade não é um dado preexistente ou de fácil trato. Muito pelo contrário, pactuá-la representa um árduo trabalho de construção política. Quando se investe nesse tipo de alternativa é porque se acredita que ela é a que melhor traduz uma opção por articular os vários saberes que, se ocupam de diferentes fenômenos e/ou problemas, interferem em vários sentidos no modo de vida social.

A decisão pela ação intersetorial traduz a intenção política de investir num processo socialmente construído, o qual requer o conhecimento da realidade e a análise das demandas explicitadas pelos sujeitos que partilham compromissos e projetos políticos comuns.

Sposati (2006, p. 134), adverte para o fato que a “intersetorialidade na gestão pública significa adotar uma decisão racional no processo de gestão, cuja aplicação pode ser positiva ou não”. Isto porque é necessária a combinação entre setorialidade e intersetorialidade, bem como o estabelecimento de graduações para a existência dessa última.

A intersetorialidade se mostra profícua porque: a) investe numa lógica para a gestão que considera o cidadão e por isso busca superar a fragmentação das políticas; e, b) investe no aprendizado sobre como lidar com as tensões produzidas, quando se tem diferentes setores e atores, com diferentes concepções, tendo que negociar uma resposta partilhada para os problemas que lhes são comuns.

Atuar na perspectiva da intersetorialidade significa ter a capacidade de compartilhar responsabilidades e de organizar as atribuições necessárias à realização de uma tarefa para a qual é preciso contar com igual compromisso dos atores sociais envolvidos.

A articulação entre políticas públicas, possibilita melhor utilização de recursos, sejam humanos, financeiros ou materiais, alcance de patamares qualificados de intervenção em menor tempo, com completude entre as especificidades, ganhos de escala e de resultados com impacto nas condições de vida da população. (RAICHELIS DEGENSZAJN, 2008, p. 213)

Nas políticas públicas brasileiras se observa a ocorrência da intersetorialidade em duas situações: a primeira é decorrente da escassez de recursos, cuja direção almejada é a necessidade de reformar a ação do Estado, cuja crise fiscal impele à redução dos direitos sociais oriundos da Constituição Federal de 1988 (diminuindo direitos a demanda por investimentos e por cobertura estatal também diminui, como ocorreu recentemente no Estado do Paraná, com a criação da Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social - englobando na assistência social as políticas para a criança e adolescente). A segunda é decorrente das insatisfações no que se refere à capacidade das organizações darem respostas às demandas sociais e aos problemas complexos vivenciados pelos cidadãos.

A intersetorialidade pode ser combinada a modelos ascendentes ou mais descendentes de gestão. Entende-se por ascendente o princípio da intersetorialidade aplicado na base da gestão institucional com setorialidade no modelo de gestão dos órgãos de cúpula, ou seja, a intersetorialidade acontecerá à medida que diferentes representações da gestão municipal se articulam e se integram a fim de atingir uma meta comum e o modelo descendente realiza o movimento contrário, levando em consideração a atuação de diferentes sujeitos/técnicos de organismos públicos e da sociedade civil na formulação de propostas para atendimento comum de uma meta, objetivo, etc. (SPOSATI, 2006, p. 136).

Sposati, realizando uma análise sobre a intersetorialidade, menciona que esta tem dimensões e que precisam ser combinadas, ou seja, a setorial e a intersetorial, como dever do Estado e direito da cidadania. De acordo com ela, o primeiro princípio que rege essa relação parece ser o da convergência, que é um conjunto de impulsos para a ação em determinada situação, ou seja ela um objeto, um tema, uma necessidade, um território, um grupo, um objetivo, uma perspectiva. Entretanto, considera ser necessário que a intersetorialidade sempre seja corretiva de irracionalidades entre pessoal, funções ou gastos sobrepostos, pois é um mecanismo racionalizador da ação porque é uma estratégia de gestão institucional que busca trazer mais qualidade por permitir ultrapassar limites que ocorreriam na abordagem somente setorial (SPOSATI, 2006, p. 137).

A intersetorialidade contribui para a criação e reconhecimento de saberes resultantes da integração entre as áreas setoriais.

As ações negativas que a intersetorialidade pode produzir são apontadas por Koga (2003, p. 238) com referência aos limites, pois não é a conjugação de várias ações de diferentes secretarias que irá configurar intersetorialidade, mas uma estratégia comum que a defina; a partir do lugar comum de ação, quais ou que tipos de intervenção deverão ser efetuadas. E por outro lado, mesmo que as políticas sociais, de desenvolvimento urbano e econômica atuem nos mesmos territórios prioritários da política da cidade, isto não significa que suas ações sejam confrontadas e realizadas em um projeto global.

Diante disso, há questões para o avanço da gestão da política pública, mas também há as dificuldades que as políticas setoriais possuem no processo intersetorial, isto por conta da própria cultura, dificuldades político-partidárias e outras questões que vão incidir sobre a execução das políticas, já que vão se defrontar interesses e mecanismos lobistas para a sua existência e importância.

Quando se pretende consolidar a gestão democrática da esfera governamental, em cuja concepção e execução das políticas públicas é feita com a partilha das responsabilidades,

a prerrogativa do trabalho sob a forma de redes intersetoriais e complementares torna-se uma necessidade.

2.3 Redes de cooperação.

Neste tópico será apresentado o conceito de redes de cooperação, seus elementos morfológicos, suas configurações e classificação.

No mundo de hoje, a ligação em redes é sem dúvida a forma mais eficiente de organizar o tempo, a energia, os recursos e as decisões de colaboração a favor de qualquer causa.

Rede é uma categoria muito utilizada, com diferentes sentidos. Ela é importante na análise das relações sociais de um dado território ou comunidade de significados.

Nas ciências exatas a ideia de redes é muito antiga, constitui-se em suporte de alguns conceitos-chave para algumas áreas da ciência, como a física. Nas ciências humanas e biológicas a ideia de rede também não é nova – já nos anos de 1920 foi tratada na análise do ciclo de vida, das teias alimentares etc. Na administração as redes tem sido usadas como instrumento auxiliar para elaboração de fluxogramas, avaliação de desempenho etc. As redes também tem sido analisadas na área de interação entre empresas e organizações, num ambiente institucional, em que se destacam as vantagens de uma organização em rede, em contraposição a uma organização hierárquica. No setor de gestão e planejamento, o conceito de rede está associado a um processo de “desconcentração de meios de ação de uma organização e como resultado do processo de agregação de várias organizações em torno de um interesse comum”. (FISCHER, 2008).

Nas ciências sociais, o uso de redes também é antigo, mas foi revigorado nos últimos tempos, como instrumento de análise e articulação de políticas sociais ou redes de mobilização e movimentos sociais na sociologia. Na antropologia a ideia de rede vem também desde os seus primórdios, com as redes primárias e secundárias ao classificarem as relações sociais entre os indivíduos. A geografia, há várias décadas, fala das redes urbanas nas cidades. Atualmente, com a ressignificação do conceito de território, passou-se a falar de redes territoriais que transpõem as fronteiras da nação. São as redes transnacionais.

Na prática ela caracteriza-se por “articular a heterogeneidade de múltiplos atores coletivos em torno de unidades de referências normativas, relativamente abertas e plurais.

Compreendem vários níveis organizacionais. (SCHERER-WARREN, 2009, p. 515).

Segundo Inojosa, “rede é parceria voluntária para a realização de um propósito comum. Implica, nesse sentido, a existência de entes autônomos que, movidos por uma idéia abraçada coletivamente, livremente e mantendo sua própria identidade, articulam-se para realizar objetivos comuns”. (INOJOSA, 1998).

A rede é um organismo aberto por natureza, ao longo da sua implementação e operação, haverá uma tendência ao aumento do número de organizações participantes e poderão ocorrer ajustes e modificações nos seus elementos definidores: visão, agenda, desenhos organizacional e informacional.

As redes de cooperação são um poderoso instrumento de ação coletiva, utilizado por diversos tipos de organização, em variados contextos e com diferentes objetivos específicos. “A força das redes reside exatamente nessa sua flexibilidade, nas suas diversas possibilidades construtivas e operacionais”. (TEIXEIRA, 2005).

Para aqueles que atuam na implementação, avaliação e monitoramento dos programas e serviços das políticas públicas referenciar sua intervenção pela dinâmica de redes pode ser um facilitador.

A importância da articulação em redes se faz para democratizar a gestão da coisa pública, para se ter controle social e inverter as prioridades das administrações no sentido de políticas públicas que atendam não apenas às questões emergenciais, mas políticas que contemplem o crescimento econômico com o desenvolvimento autossustentável das populações atendidas, assim como respeitem os direitos dos cidadãos. (GOHN, 2010).

2.3.1 Elementos morfológicos gerais das redes.

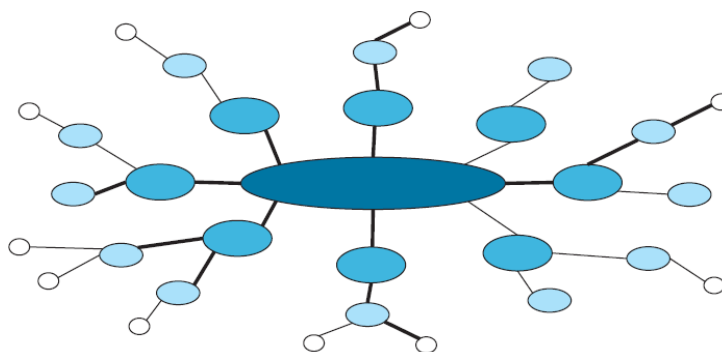


Figura 1 : elementos morfológicos das redes
Fonte: Sacomano Neto (Apud Malmegrin, 2010b, p. 79)

a) Nó – são as partes, as organizações componentes, os atores. Na figura 1 é representado pelos elementos circulares que assumem tamanhos variados em função das posições que ocupam na rede. Quanto mais distante do centro, mais esses elementos executam atividades de prestação direta aos diversos públicos alvo. (MALMEGRIN, 2010b, p. 79)

b) Posições – relações estabelecidas com os outros atores da rede; diversas atividades de cada um dos nós, relacionando-as com o seu grau de importância no arranjo; são consideradas, também, as tecnologias que cada empresa detém e a interdependência dessas tecnologias com as outras dominadas pelos demais integrantes da rede. Na figura 1 está representada pela localização dos nós na estrutura da rede e estão diretamente associadas à divisão do trabalho dos diferentes atores.

c) Ligações – conexões; diversos tipos de relações interorganizacionais que seguem critérios predeterminados, podem depender de instrumentos de apoio, associados a mecanismos que potencializem os efeitos positivos ou reduzam implicações negativas dessas ligações, assim podem ser fortalecidas e aprofundadas por fatores específicos de arranjo. Na figura 1 são representadas pelos traços que unem os nós. As diferentes espessuras no traçado indicam a qualidade do relacionamento entre os atores.

d) Fluxos – como fluem recursos, informações, bens, serviços, contatos, através das ligações.

O modelo de gestão vai determinar as posições e as ligações na rede.

A estrutura representa a forma de relação entre os atores. A dimensão estrutural comporta algumas variáveis importantes: tamanho da rede, limites da rede (restrita ou acessível), estrutura das conexões (caótica ou ordenada), intensidade ou força da relação (frequência e duração da interação), densa ou múltipla, simetria ou reciprocidade da interconexão, tipo de coordenação, centralidade, grau de delegação, natureza das relações (conflitiva ou cooperativa).

Uma rede funciona simplesmente criando conexões entre diferentes pontos ou elementos, transformando-os em nós numa rede. Os pontos numa rede são os elementos locais, e a malha inteira é o elemento global da rede. Devido à interconectividade da rede, as ações locais podem ter uma ressonância global, e as relações entre as dinâmicas locais e globais dependem criticamente da estrutura da rede. (MALMEGRIN, 2010b, p. 80)

2.3.2 Configurações das redes.

2.3.2.1 Rede infinitamente plana.

Neste tipo de organizações em rede, cada nó atua de modo independente, não havendo a necessidade de intensa comunicação entre os nós, sendo o agente central quem desempenha o papel de fornecedor e coordenador das informações. (MALMEGRIN, 2010 b, p. 82)

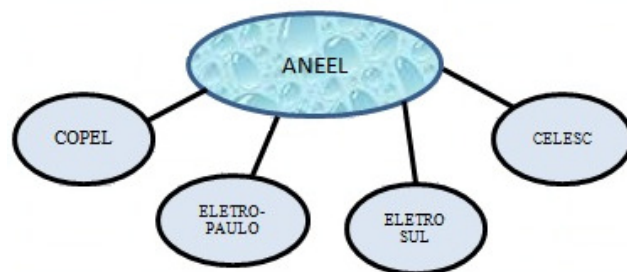


Figura 2 – Rede de agências reguladoras do setor elétrico
Fonte: elaborado pela autora, baseado em MALMEGRIN, 2010b, p. 82

2.3.2.2 Rede invertida.

O conhecimento circula livremente entre os nós. O papel da estrutura é proporcionar logística de suporte especialmente solicitado aos nós e aliviá-los de detalhes administrativos, proporcionando economia e eficiência operacional da rede. (MALMEGRIN, 2010b p. 83)

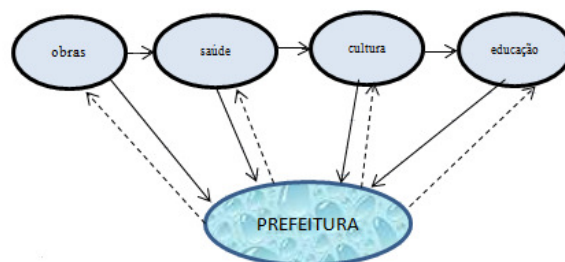


Figura 3 – Rede na esfera pública
Fonte: elaborada pela autora, baseado em MALMEGRIN, 2010b, p. 82

2.3.2.3 Rede teia de aranha.

Todos os nós são autônomos. Não existe agente central. Nesta forma, não há hierarquia interferente ou centro emissor de ordens entre os nós. O que a objetiva é um projeto ou um problema que requer a íntima interação entre os nós ou a procura de outros que possuam conhecimentos e habilidades especiais de que necessitam. Este forma de organização emerge quando nós altamente dispersos contêm um alto nível de intelecto especializado, no entanto, para efeito de eficiência para com clientes, eles precisam interagir uns com os outros direta e freqüentemente. (MALMEGRIN, 2010b, p. 84)

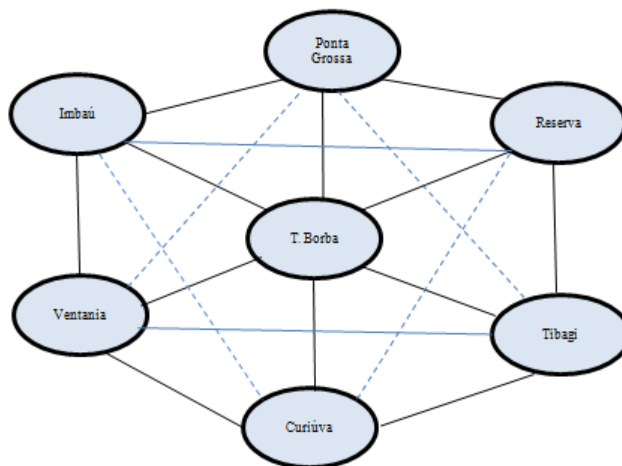


Figura 4: rede formada pelos consórcios intermunicipais de saúde
 Fonte: elaborado pela autora, baseado em MALMEGRIN, 2010b, p. 84

2.3.2.4 Rede aglomerada.

Assemelha-se superficialmente a “teia de aranha”, uma vez que o *know how* é transportado de nó para nó. É composta por nós que realizam atividade contínua e permanente (unidades) e por nós que executam tarefas situacionais (equipes). Porém, o local de intelecto reside em aglomerados não muito definidos, que normalmente executam alguma atividade

permanente e que requerem profundas competências em disciplinas específicas. (MALMEGRIN, 2010b, p. 86)

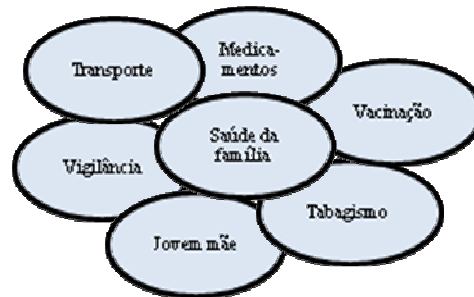


Figura 5: Rede de serviços prestados pela Secretaria Municipal de Saúde
Fonte: elaborada pela autora, baseado em MALMEGRIN, 2010b, p. 86

2.3.2.5. Rede raio de sol.

O conhecimento vai do centro para os nós. As organizações “raios de sol” são geralmente entidades criativas que deslocam unidades mais permanentes, embora separadas, de suas matrizes. Nesta forma de organização, o local de intelecto está dividido. O centro é a essência da competência intelectual e os nós, que são unidades de negócios separados, são o local de conhecimento especializado de mercado e produção. Cada nó é responsável pela parte da prestação de serviço. (MALMEGRIN, 2010b, p. 87).

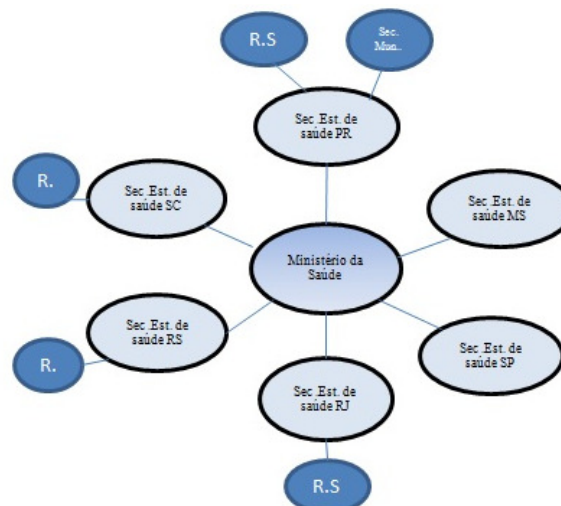


Figura 6: Rede do serviço de saúde brasileiro.

Fonte: Elaborada pela autora, baseado em MALMEGRIN, 2010b, p. 87

2.3.3 Categorias de redes públicas.

Malmegrin (2010a) distingue três categorias de redes públicas de cooperação: no campo dos movimentos sociais, no campo produção e circulação e no campo Estado e políticas públicas.

a) movimentos sociais - se configuram como parcerias estratégicas para a prestação de serviços de competência de organizações municipais. Graças a sua capilaridade e ao seu poder de mobilização social essas redes contribuem de forma substantiva para a efetividade dos atendimentos às necessidades da sociedade no que se refere aos serviços socioambientais.

b) produção e circulação - seu foco de atuação é a produção e circulação de mercadorias, razão pela qual também são chamadas de redes de mercado, têm características, objetivos e funcionamento bastante alinhados aos das organizações do setor produtivo privado.

Os bons resultados da atuação dessas redes resultam da solução de problemas relacionados à tecnologia e à economia das organizações participantes desse tipo de rede.

c) Estado e políticas públicas - são aquelas resultantes da associação de órgãos da estrutura do Estado, nas diversas instâncias, com organizações não estatais, devidamente autorizadas na forma da lei para prestação de serviços públicos descentralizados ou terceirizados.

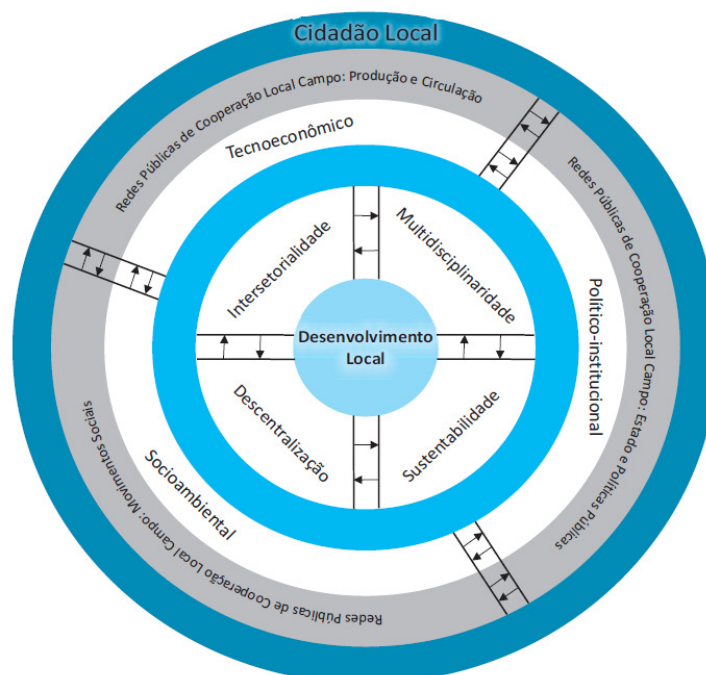


Figura 7: Relação desenvolvimento local e redes públicas de cooperação

Fonte: MALMEGRIN, 2010, p. 47.

2.3.4 Classificação das redes.

Neste tópico será apresentada a Classificação das redes segundo os seguintes critérios: autonomia, variedade de componentes e cadeia produtiva da prestação de serviços.

2.3.4.1 Segundo sua autonomia.

Inojosa (1999, p. 118,119) destaca a seguinte classificação para as redes, em decorrência da sua autonomia:

- a) Redes autônomas ou orgânicas – entes autônomos, com objetivos específicos próprios. Preservam a identidade original. Ex. redes sociais
- b) Redes tuteladas – autonomia relativa. Ex: redes que surgem sob a égide governamental.
- c) Subordinadas – os entes são partes de uma organização ou um sistema específico com interdependência de objetivos. Ex. cadeia de lojas.

2.3.4.2 Segundo a variedade de componentes.

Com relação aos componentes da rede, Inojosa (1999, p. 119,120) as classifica em:

- a) Redes homogêneas – os nós produzem produtos e serviços semelhantes. Ex.: rede de escolas do ensino fundamental de uma cidade
- b) Redes heterogêneas – os nós produzem produtos e serviços complementares. Ex.: na prestação de serviços de saúde há uma rede formada por unidades básicas de saúde, ambulatórios de especialidades e hospitais (de diferentes complexidades) além de serviços complementares como laboratórios.

2.3.4.3 Segundo a cadeia produtiva da prestação de serviços.

A classificação proposta por Amato Neto (Apud MALMEGRIN, 2010c, p. 82) dividem as redes em:

- a) Redes verticais são organizações diferentes em que cada uma executa uma parte da cadeia produtiva.
- b) Redes horizontais são organizações do mesmo ramo de produção que compartilham determinados recursos.

2.3.5 As redes de política pública.

Uma das abordagens mais comuns na análise das políticas públicas consiste em considerá-las como sendo produzidas por redes que são compostas por eleitos, funcionários, representantes de grupos de interessados, peritos, etc. Alguns destes atores fazem parte de comunidades relativamente estáveis num determinado setor de atividade, ao passo que outros se juntam às redes de política pública porque suas crenças ou os seus interesses são afetados por uma política pública particular, em vias de emergência ou de elaboração.

Na construção de uma rede de políticas públicas há a necessidade mecanismos de gestão: participação da sociedade civil, controle social e órgão colegiado.

A participação da sociedade civil pode ser entendida como a ação planejada e implementada no direito dos indivíduos em interferir na condução da vida pública de forma direta ou por meio de mecanismos representativos. (MALMEGRIN, 2010b, p. 94)

Desse modo, a participação no âmbito das políticas públicas, nos espaços de gestão, elaboração e implementação torna-se fundamental, pois garante uma maior visibilidade e transparência nas ações do Estado enquanto regulador e principal responsável pela execução das mesmas, proporcionando aos indivíduos um engajamento diferenciado no processo de reelaboração dos significados para os valores de da liberdade e da igualdade, bem como para os parâmetros de justiça social. O sentido impresso a esses valores é decisivo para caracterizar os alcances projetados pelas políticas públicas.

O controle social é um instrumento democrático no qual há a participação dos cidadãos no exercício do poder colocando a vontade social como fator fundamental para a criação de metas a serem alcançadas no âmbito de algumas políticas públicas e para a implementação de mecanismos de fiscalização e de prestação de contas do uso de recursos públicos. (MALMEGRIN, 2010b, p. 96).

Em outras palavras, o controle social é a participação da população na gestão pública que garante aos cidadãos espaços para influir nas políticas públicas, além de possibilitar o acompanhamento, a avaliação e a fiscalização das instituições públicas e organizações não governamentais, visando assegurar os interesses da sociedade.

Como processo político, o controle social investe os atores da sociedade civil de prerrogativas para intervir propositadamente na agenda do governo, assim como pressupõe, por um lado, a existência de governantes democráticos, estimulados ao partilhamento do poder com a sociedade civil e instalados à construção de canais de participação e de instrumentos institucionais que favoreçam o protagonismo da sociedade nos assuntos de interesse público (CAMPOS, 2006, p.106).

Órgãos colegiados se expressam através dos conselhos gestores, conferências e comissões ou corpos deliberativos, constituídos de membros incumbidos de acompanhar, emitir parecer e deliberar sobre questões de interesses públicos.

As diferentes políticas setoriais apresentam a perspectiva do trabalho em rede como fundamental para o atendimento efetivo das demandas sociais postas ao Estado. As estratégias de ações em rede são, dessa forma, projetadas através da legislação (ECA, LOAS), na busca pelo controle e flexibilização dos processos, numa busca de “integração crítica às políticas, às metas, às estratégias e aos programas estabelecidos nos diferentes níveis do sistema de atendimento do país” (BAPTISTA, 2003, p. 58).

O trabalho em rede caracteriza-se dessa forma pela participação da população nas decisões políticas, criando, portanto contextos de coparticipação, de controle público das ações, “em que todos os implicados possam construir soluções viáveis e satisfatórias, assumindo todas as suas responsabilidades” (KERN, 2006, p. 70). O trabalho em rede não pode, portanto, significar a substituição da ação e das responsabilidades do Estado. O Estado deve assumir o processo de planejamento, coordenação e articulação das ações, bem como definir diretrizes gerais de orientação para as políticas sociais, programas, projetos e serviços prestados pelas diversas instituições e organizações. Essas diretrizes devem estar voltadas ao rompimento das práticas de ajudas parciais e fragmentadas, e para a garantia de direitos integrais, com padrões de qualidade passíveis de ser avaliados e mensurados (OLIVEIRA; CAMARDELO, 2006).

As redes de ação pública transcendem as instituições assim como a distinção público privada.

Por um lado, as redes transcendem as organizações públicas (serviços, órgãos) e privadas (conselhos deliberativos, empresas, associações). As redes permitem a articulação

entre várias “ordens sociais locais”. Ainda que a eficácia das redes seja endógena, como para os sistemas de ação concretos, isso não impede que elas articulem lógicas de ação diferentes. Trata-se da origem da noção: como compreender que atores de origem diferente cujos interesses são diferentes, cujas lógicas de ação são diferentes, acabem por manter relações de troca e de parceria, e mesmo de representações do mundo, para agirem juntos. Por outro lado, como consequência lógica, as redes transcendem também a separação público-privada. (MASSARDIER, 2006, p. 171).

2.4 Conselhos gestores.

Este tópico apresenta o conceito de Conselhos Gestores, o percurso histórico da constituição dos Conselhos, sua natureza e composição, as atribuições que lhes são incumbidas e o papel a ser desempenhado pelos indivíduos que ocupam assento nestes espaços democráticos.

2.4.1 Conceituando.

Os Conselhos de políticas públicas, segundo SIRAQUE (2005, p. 122) são:

“Órgãos colegiados criados pelo Estado, cuja composição e competência são determinadas pela lei que os instituiu. Assim, os conselhos poderão ser compostos apenas por agentes estatais ou incluir representantes da sociedade. Quanto à competência, podem ter função normativa, contenciosa, de polícia ou de planejamento e fiscalização das políticas públicas”.

Entende-se por conselhos as organizações deliberativas constituídas em cada instância do governo, com caráter permanente e composição paritária. Caracterizam-se como espaços em que as decisões são tomadas de forma compartilhada.

Os conselhos expressam a participação da população, diretamente na gestão estatal, uma forma de participação direta na administração pública. (BRASIL, 1998, p. 15).

A participação da sociedade civil nos processos de formulação, deliberação, acompanhamento e fiscalização das políticas públicas provoca, mesmo que de maneira embrionária, a democratização da gestão municipal.

Na definição proclamada na Constituição Federal de 1988, são espaços públicos com força legal para atuar nas políticas públicas, na definição de suas prioridades, de seus conteúdos e recursos orçamentários, de segmentos sociais a serem atendidos e na avaliação dos resultados. A composição plural e heterogênea, com representação da sociedade civil e do governo em diferentes formatos, caracteriza os conselhos como instâncias de negociação de conflitos entre diferentes grupos e interesses, portanto, como campo de disputas políticas, de conceitos e processos, de significados e resultados políticos. (RAICHELIS, 2006, p.11).

[...] são considerados condutos formais de participação social, institucionalmente reconhecidos, com competências definidas em estatuto legal, com o objetivo de realizar o controle social de políticas públicas setoriais ou de defesa de direitos de segmentos específicos. Sua função é garantir, portanto, os princípios da participação da sociedade no processo de decisão, definição e operacionalização das políticas públicas, emanados da Constituição. Ou seja: são instrumentos criados para atender e cumprir o dispositivo constitucional no que tange ao controle social dos atos e decisões governamentais (GOMES, 2000, p.166).

Os conselhos gestores são novos instrumentos de expressão, representação e participação; em tese, eles são dotados de potencial de transformação política. Se efetivamente representativos, poderão imprimir um novo formato às políticas sociais, pois se relacionam ao processo de formação das políticas e da tomada de decisões. Com os conselhos, gera-se uma nova institucionalidade pública, pois eles criam uma nova esfera social-pública ou pública não estatal. Trata-se de um novo padrão de relações entre o Estado e sociedade, porque eles viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais e possibilita a população o acesso aos espaços em que se tomam as decisões políticas. (GOHN, 2006, p. 7)

2.4.2 Percorso histórico.

Historicamente os conselhos emergiram como um novo espaço político de engajamento dos cidadãos nas atividades de expressão, discussão e decisão das questões de

caráter político. Sua primeira aparição histórica deu-se logo após a revolução Francesa, com a multiplicação de espaços públicos para o exercício da liberdade política. As 48 seções da Comuna de Paris, embora tenham inicialmente se organizado para a eleição de delegados para a Assembléia Nacional, logo assumiram um caráter autônomo de atividade política. Não objetivaram constituir nenhuma ordem política fundada em uma autoridade central, assumindo desde o início, mesmo sem nomear, o princípio federativo (Arendt, 1988, Apud TÓTORA; CHAIA, 2002, p. 65).

Outras experiências de conselhos populares e igualmente relevantes sob o aspecto histórico e político foram: a) o da Comuna de Paris – conselho revolucionário formado por trabalhadores que governou a França por dois meses em 1871, propondo o auto-governo do povo via exercício da democracia direta -; b) os conselhos dos *soviets* russo – adotados após a Revolução de 1917; c) os conselhos de Turin; d) os conselhos adotados na primeira metade do século XX na Alemanha (1920), na antiga Iugoslávia (1950); e os conselhos contemporâneos americanos de controle da sociedade sobre os serviços e ações do Estado (GOHN, 2001, p. 82).

No Brasil no período Colonial os concelhos (grafados com c) já existiam como recurso político-administrativo nas Câmaras Municipais e prefeituras, tendo sido trazidos de Portugal que, durante os séculos XII e XV, utilizava-se desse recurso como auxiliar nas administrações de suas cidades (Vieira, 1992 apud Traldi, 2007, p. 56). Mais recentemente, essa forma de participação organizada voltou a desempenhar papel de destaque em Portugal na Revolução dos Cravos, que contou com a formação de conselhos urbanos, originários das comissões de moradores (Estevão, 1993, apud TRALDI, 2007, p. 56).

No final da década de 1970 começam a surgir os primeiros conselhos comunitários brasileiros, criados para atuarem junto à administração pública e seguidos pelos conselhos populares entre 70 e 80. O final da década de 70, no Brasil, foi marcado pela retomada dos movimentos pela democratização do país após o golpe militar de 1964 e o Ato Constitucional no. 5 de 1968 (AI5), cenário em que os conselhos comunitários/populares surgiram não como estratégia institucional de controle social, mas como alternativa de participação e pressão popular em prol da melhoria da qualidade de vida, objetivando acesso aos serviços básicos de saúde, educação e infra-estrutura de serviços urbanos. (TRALDI, 2007, p. 57)

A importância dos conselhos foi sendo ampliada na mesma proporção em que ocorria a abertura política.

A partir de 1974, no entanto, o governo passou a demonstrar maior preocupação com a promoção de políticas que levassem à expansão da provisão de bens e serviços sociais. Ao

mesmo tempo em que diminuía o ritmo do crescimento econômico, que caracterizara o chamado “milagre econômico brasileiro”, o regime militar sofria o enfraquecimento de suas bases sociais de apoio. (CÔRTEZ, 2005, p. 151).

Os conselhos populares que se destacaram no cenário urbano deste período foram: os Conselhos Populares de Campinas, no início dos anos 1980; O Conselho Popular do Orçamento, de Osasco; e o de Saúde da Zona Leste de São Paulo. Este último foi criado em 1976, a partir do trabalho de sanitaristas que trabalhavam nos postos de saúde daquela região, articulados ao Partido Comunista, mas, ao mesmo tempo, vivenciando o clima de participação gerado pelas Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica. Os conselhos de Campinas desenvolveram-se também articulados aos programas das pastorais religiosas e deram origem ao movimento "Assembléia do Povo". Cumpre recordar também a importância dos conselhos em algumas experiências de gestão municipal que já se tornaram referências históricas, em que a participação popular era uma das diretrizes básicas, tais como Lages, em Santa Catarina (Conselho de Pais); Boa Esperança, no Espírito Santo (Conselho de Desenvolvimento Municipal); e Piracicaba, em São Paulo (gestão 1976-82). Vale lembrar ainda a influência que algumas experiências de participação democrática exerceram no Brasil dos anos 1970, tais como as prefeituras de Bolonha, na Itália, e Barcelona, na Espanha. (GOHN, 2002, p. 11)

Durante a segunda metade da década de oitenta, governadores e prefeitos eleitos diretamente detinham o poder e a legitimidade política de que se ressentia o governo federal. A descentralização era vista como uma necessidade para o fortalecimento da democracia e para reduzir o poder do governo central identificado com a continuidade do regime contestado. Nesse período, iniciou-se o processo de transferência de competências tributárias e administrativas para os governos subnacionais, principalmente na área de saúde. Havia também intenso debate sobre propostas de descentralização nas áreas de educação e assistência social, entre outras. Paralelamente, eram criadas normas legais e administrativas que promoviam a participação. (CÔRTEZ, 2005, p. 153).

A partir da Constituição de 1988, delineia-se uma nova institucionalidade, que tem como concepção romper com o paradigma centralizado e tecnocrático de gestão das políticas públicas, tendo como centro a descentralização das políticas sociais e a abertura de processos de participação da sociedade através da introdução de mecanismos que combinam a democracia representativa com a democracia direta, seja no plano legislativo, instituindo a iniciativa de lei popular, ou no plano do executivo, através do plebiscito, do referendo e da criação de órgãos de gestão colegiados e paritários. (SANTOS, 2002, P. 98).

No contexto dos anos 1990, a participação passou a ser vista sob o prisma de um novo paradigma – como Participação Cidadã, baseada na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e numa nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado. A participação passou a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública, porque as políticas públicas ganharam destaque e centralidade nas estratégias de desenvolvimento, transformação e mudança social. A sociedade civil não é o único ator social passível de inovação e dinamização dos canais de participação, mas a sociedade política, por meio das políticas públicas, também passa a ser objeto de atenção e análises. A principal característica desse tipo de participação é a tendência à institucionalização, entendida como inclusão no arcabouço jurídico-institucional do Estado, a partir de estruturas de representação criadas por leis. Essas estruturas são mistas, compostas por representantes do poder público estatal e por representantes eleitos diretamente pela sociedade civil; eles integram-se aos órgãos públicos vinculados ao Executivo. Isso implica a existência do confronto (que se supõe democrático) entre diferentes posições político-ideológicas e projetos sociais. Todas as demandas são, em princípio, tidas como legítimas. Os novos sujeitos políticos se constroem por meio de interpelações recíprocas. (GOHN, 2002, p. 11)

Uma das características mais marcantes dos conselhos na atualidade é que eles são constituídos em momentos em que a confluência da sede de participação da sociedade nas decisões políticas encontra-se com a necessidade de legitimação das decisões de governo em tempos de transição política e consolidação democrática. Essa confluência de interesses leva a uma ampliação da utilização desse instrumento democrático que se torna mecanismo de controle da sociedade e, ao mesmo tempo, de respaldo das decisões de Estado. Podem ter caráter gestor, como no caso dos conselhos de saúde que emergiram no processo de descentralização para a construção do Sistema Único de Saúde, ou, ainda, assessorar e respaldar politicamente os governos locais ou o federal, nas tomadas de decisão em relação a questões polêmicas de alcance mais geral (BRASIL, 2006).

2.4.3 Natureza e composição.

A Constituição Federal de 1988 possui um forte viés democrático e estabelece a participação popular e o controle social como elementos essenciais à gestão das políticas

públicas no Brasil. Os Conselhos foram instituídos considerando esse princípio.

Em diversas áreas, tais como saúde, educação, assistência social, criança e adolescente, orçamento etc., os conselhos se propõem como uma forma de garantir um espaço orgânico para que a sociedade civil organizada faça parte da estrutura de governo, tanto no âmbito da formulação como da execução e da fiscalização de bens e serviços públicos.

Os conselhos representam a possibilidade de participação popular nas políticas públicas e podem ser classificados conforme as funções que exercem. Assim, os conselhos podem desempenhar funções de fiscalização (acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes), de mobilização (estímulo a participação popular na gestão pública), de deliberação (são órgãos de decisão, ou seja, têm autoridade para analisar, intervir e propor ações em determinada política setorial) ou de consultoria (decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência, emitindo pareceres ou opiniões sobre a diretriz da política em questão).

Sendo de natureza consultiva ou gestora, os conselhos desempenham um papel relevante de dar visibilidade aos problemas da sociedade e debater questões públicas, pois se constituem os próprios espaços públicos institucionalizados. Todavia, os conselhos consultores superam essa função à medida que suas atribuições transcendem a consultoria e avançam para uma gestão compartilhada com o Estado na administração da *res* pública, dando conformação a um outro espaço também público do qual participam outros organismos da sociedade civil que, vinculados em alguma medida e grau ao Estado, constituem a esfera pública. (TRALDI, 2007, p. 58)

A gestão democrática tem sua premissa assegurada pelo caráter deliberativo dos conselhos com a possibilidade da participação popular para a efetivação da cidadania.

A crença no papel relevante dos conselhos quanto aos processos de descentralização e democratização deriva de duas de suas características: o fato de estarem vinculados ao Poder Executivo (o que retira desse Poder a exclusividade da decisão, portanto descentraliza) e o fato de neles estarem representados os setores organizados da sociedade. (SALLES, 2010, p, 14).

Trata-se de uma iniciativa que tem como inspiração a participação coletiva, expressa por meio da representação social. Ou seja, a coletividade faz-se representar por seus membros, no intuito de que seus interesses sejam contemplados, ao serem traçadas as linhas da ação política. No entanto, o processo de institucionalização dos conselhos vem ocorrendo com matizes da maior diversidade. Coexistem formas democráticas, amplamente participativas, com formas que preservam e atualizam a estrutura autoritária tradicional na política social brasileira. (SCHEINVAR; ALGEBAIL, 2004, p. 12-13).

Cada Conselho Gestor de Política Pública tem o seu funcionamento e a sua organização definidos tanto na lei que o criou como em seu regimento interno. Em geral, os Conselhos Municipais se organizam em plenárias, comissões, secretaria executiva e audiências públicas.

A natureza e o funcionamento dos conselhos derivam do modelo constitucional brasileiro de organização do Estado democrático de direito, sob regime federativo, fundado na descentralização político-administrativa e na participação popular. (SIMÕES, 2008, p. 112).

A lei que cria os Conselhos também define quem deles participa. Em geral, sua composição é orientada pelo princípio da paridade. Este princípio está associado à idéia de que os Conselhos são espaços de gestão compartilhada. Ou seja, a definição das políticas públicas é de responsabilidade conjunta do governo e da sociedade civil. Paridade é uma forma de garantir a representação de diferentes segmentos sociais. Ela expressa as forças políticas envolvidas na gestão das políticas públicas em cada Conselho.

A composição paritária do Conselho possibilita que representantes governamentais e representantes de entidades não governamentais possam deliberar conjuntamente sobre a gestão da política, conferindo a esse desenho institucional uma importância central para o tema da governança.

2.4.4 Atribuições.

Os conselhos tem como atribuição a canalização da participação política, de controle público sobre a ação governamental, de deliberação legalmente institucionalizada e de publicização das ações do governo. Por esta razão, constituem-se em espaços democráticos de argumentação sobre procedimentos e normas, de transformação de preferências, de formação de consensos, de definir aplicações de recursos financeiros e de construção de identidades sociais. Possuem poder de agenda e podem interferir nas ações e metas governamentais e em seus sistemas administrativos.

Os conselhos, como espaços de formação das vontades e da opinião, são também mecanismos de ação, que inserem na agenda governamental as demandas e os temas de interesse público, para que sejam absorvidos, articulados politicamente e implementados sob a forma de políticas públicas. (CARNEIRO, 2007, p. 151)

Suas atribuições não se limitam à identificação das prioridades e reivindicações sociais, pois adquirem um caráter de deliberação na formulação de políticas públicas e de gestão das mesmas, ancoradas no art. 204 da Constituição, que estabelece "a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis".

Os conselhos atuam, portanto, como moduladores da formação da vontade política governamental, possibilitando a definição democrática do interesse público e sua implementação através das políticas públicas. Ao tematizar problemas e ao inseri-los no sistema político, os conselhos configuram uma realidade institucional e discursiva, que se processa sob a égide dos direitos.

2.4.5 O papel dos conselheiros.

Os conselheiros são agentes públicos, e como tal realizam um serviço público relevante, de forma não remunerada. Sua principal função é exercer o controle social da política pública a que está atrelado.

As pessoas que ocupam assento de conselheiro precisam estar cientes da importância da participação no cotidiano da gestão pública de um município, estado ou do poder público como um todo.

A idealização dos conselhos sempre esteve ligada à partilha de poder, concedendo à população a possibilidade de ocupar espaços onde ela possa realmente participar. Os conselhos podem ser identificados como espaços de exercício da democracia.

Para o cumprimento de suas atribuições de decidir ou deliberar sobre assuntos que vão mudar a vida de indivíduos e famílias de seu município, exercendo com rigor os princípios que orientam o exercício de sua função pública, o conselheiro deve se apropriar (ou ser capacitado para isto) de conceitos como: democracia, Estado democrático de direito, cidadania, justiça, direitos humanos, direitos civis, políticos e sociais, da gestão democrática e controle social das políticas públicas, marcos legais, entre outros.

O conselheiro precisa ser capaz de ver as diversas forças em disputa, assim como identificar as secretarias que elaboram as políticas públicas. A maior integração entre os Conselhos, e entre esses e os demais espaços de participação popular como o Orçamento Participativo, poderia contribuir para otimizar as ações do governo. Os representantes do

governo também podem contribuir, articulando as várias secretarias e outros órgãos do Poder Executivo não representados no Conselho.

2.5 A articulação entre as políticas públicas.

A necessidade da construção de ações intersetoriais e articuladas entre os conselhos de políticas públicas tem por base o fato de estes conselhos abordarem temas e questões que atingem os mesmos cidadãos num mesmo território. Diz respeito, portanto, à necessidade de se abordar a questão social em sua integralidade.

O diálogo e a articulação entre os conselhos setoriais, tendo por base a identificação das necessidades, demandas e território de atuação, comuns a diferentes políticas, podem levar à construção de uma agenda de ações integradas.

Um exemplo de articulação e trabalho integrado foi desenvolvido pelo Conselho Nacional de Assistência Social e pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, que resultou no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária. Considerando que as mesmas crianças e adolescentes devem ser alvo das políticas de educação, saúde e assistência social, ou seja, apresentam necessidades e convivem com problemas sociais que exigem respostas dessas diferentes políticas públicas, os conselhos se articularam para estimular a interação dessas políticas. O objetivo desta articulação foi o de promover a convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes, com garantia de acesso aos serviços de saúde, assistência social, educação, geração de emprego e renda, dentre outros.

O Programa Bolsa Família também pode ser citado como um exemplo concreto de integração entre políticas ao promover a transferência de renda dirigida ao combate à pobreza, em articulação com as ações de educação, saúde e assistência social, visando a melhoria das condições de vida das futuras gerações. Com base nessa integração, abre-se espaço e torna-se possível um grande número de ações intersetoriais e articuladas entre diversos conselhos.

Com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, a política de desenvolvimento urbano passa a ser assumida como uma questão estratégica pelo governo federal, buscando-se, no seu desenho, a articulação de todas as políticas urbana: saneamento ambiental, habitação, planejamento territorial urbano, política fundiária e mobilidade urbana sustentável.

As políticas de saúde e de assistência social fazem parte do tripé da Seguridade Social no Brasil em que se conjugam com a Previdência Social. Por isso há uma importância política e de democratização no que se refere ao atendimento das demandas, universalização e garantia de acesso ainda que cada uma delas tenha ações setoriais e necessariamente precisem se articular entre si.

A assistência social, a partir de 2003 é estruturada administrativamente e passa a ser regida pelo SUAS – Sistema Único de Assistência Social, que tem como referência a Lei Orgânica da Assistência Social, as Normas Operacionais Básicas (NOBs) e a Constituição de 1988. A gestão proposta para essa política é o pacto federativo, e a forma de enfrentar a questão social foi a descentralização, levando em consideração as desigualdades territoriais e a participação social.

A intersectorialidade passa a ser alvo das discussões de implementação da política de assistência, muitas vezes expressa por palavras que têm sentido similar (interface, conexão) em que “os serviços de proteção social tem estreita interface com o sistema de garantia de direito, exigindo, muitas vezes, uma gestão complexa e compartilhada. (BRASIL, 2004, p. 31).

Observa-se, ainda, no documento um tratamento da interface enquanto inter-relação, ou seja, “O Plano de Assistência Social expressa a política e suas inter-relações com as demais políticas setoriais e com a rede socioassistencial” (BRASIL, 2004, p. 37).

Realizando uma análise das políticas setoriais pode-se considerar que elas se complementam, dando a entender que existe uma propensão à atuação intersectorial.

3 CONSELHOS MUNICIPAIS DE TELÊMAGO BORBA: POSSIBILIDADE DE REDE COLABORATIVA.

Este tópico traz as principais características sociais, econômicas e culturais do município de Telêmaco Borba-PR, lócus da ação investigativa do presente estudo e descreve as possibilidades de entrelaçamento da rede colaborativa.

3.1 Conhecendo o município de Telêmaco Borba.

Telêmaco Borba está localizado no Centro leste Paranaense e faz divisa ao Norte com o Município de Curiúva, a Oeste com o Município de Ortigueira, ao Sul com o Município de Tibagi, a Leste com o Município de Ventania e a Sudoeste com o Município de Imbaú.

Sua instalação oficial deu-se em 21 de março de 1964, tendo sido empossado, seu primeiro prefeito.

Segundo dados do IBGE, a área total do município é de 1.382,863 km² e, de acordo com a Lei Municipal 1759/90, 19,90 Km² constitui a área urbana.

A população em 2010 era 69.872 de habitantes, a densidade demográfica de 50,43 hab/km² e o grau de urbanização de 97,95%.

A população ocupada no ano de 2000, no município de Telêmaco Borba, era de 21.105 pessoas.

Apresenta Índice de GINI¹ de 0,580 e Índice de Desenvolvimento Humano² do Município de 0,767, ocupando o 97º lugar no *ranking* estadual (o Estado do Paraná tem IDH

¹ Mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita. Seu valor varia de 0, quando não há desigualdade (a renda de todos os indivíduos tem o mesmo valor), a 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula). Fonte: http://www.pnud.org.br/popup/pop.php?id_pop=97, acesso: 03 setembro 2011.

² Além de computar o PIB per capita, depois de corrigi-lo pelo poder de compra da moeda de cada país, o IDH também leva em conta dois outros componentes: a longevidade e a educação. Fonte: <http://www.pnud.org.br/idh/>, acesso em 03 setembro 2011

de 0,787 e é o 6º no ranking nacional sendo o Distrito Federal com 0,844 o primeiro deste ranking) e o 1.411º lugar no *ranking* nacional (o Brasil tem IDH de 0,699, ocupando a 73ª posição no ranking mundial, que tem a Noruega no seu topo, com índice de 0,934). O IDHM-R (que se refere à renda) com 0,711 o qual mostra a necessidade de melhora nas condições de trabalho, seja através da criação de novos postos de trabalho, qualificação da mão de obra local, melhora no nível de educação, etc., para que este indicador possa ser melhorado.

O Índice de Desempenho na Área de Educação (IDEB)³ do ano de 2009 foi de 4,6, o melhor índice nacional foi da cidade de Cajuru-SP com 8,6, o que demonstra a necessidade de melhora nas políticas públicas para educação.

As taxas de pobreza do município e a desigualdade social ainda são grandes. No ano de 2000, de acordo com o IBGE, a taxa de pobreza⁴ era de 21,60% (município de Santos-SP apresenta o menor índice, com 4,2%).

No ano de 2006, a estimativa de famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo era de 7.613 e destas, 3.828 tinham renda *per capita* de até R\$ 140,00. (BRASIL, 2011)

Atualmente o município tem 33 Associações de Moradores oficialmente instituídas e 9 em fase de implantação. Ao Conselho Comunitário de Telêmaco Borba (CONSECOM) cabe intermediar a demanda destas associações junto ao poder público municipal através da Assessoria de Assuntos Comunitários da Prefeitura Municipal de Telêmaco Borba. Possui também 7 Sindicatos atuantes.

Conta com 18 conselhos legalmente instituídos.

3.2 Os conselhos municipais.

Destacam-se os seguintes conselhos ativos no município:

³ O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) foi criado em 2007 para medir a qualidade de cada escola e de cada rede de ensino. Fonte: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=180&Itemid=336&msg=1, acesso em 03 setembro 2011.

⁴ É a proporção de famílias com renda familiar mensal per capita de até 1/2 salário mínimo, em relação ao total de famílias. Fonte: http://www.ipardes.gov.br/imp/imp.php?page=consulta&action=var_list&busca=Taxa+de+Pobreza, acesso em 04 setembro 2011.

CONSELHO	CARÁTER	INSTRUMENTO DE CRIAÇÃO	LEGISLAÇÃO EM VIGOR
Conselho de Desenvolvimento e Fomento Industrial – CONDEFI	Consultivo	Lei Municipal n.º 784, de 27/ mar/1989	
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	Deliberativo	Lei Municipal n.º 848 de 14/dez/1990	Lei Municipal n.º 1673 de 30/maio/2008
Conselho Municipal de Saúde	Deliberativo, normativo e fiscalizador	Lei Municipal n.º 863 de 09/maio/1991	Lei Municipal n.º 1774 de 28/maio/2010
Conselho Municipal de Assistência Social	Deliberativo, Normativo E fiscalizador	Lei Municipal n.º 1051 de 23/12/1995	Lei Municipal n.º 1805 de 22/dez/2010
Conselho Municipal de Turismo	Consultivo, normativo, deliberativo e fiscalizador	Lei Municipal n.º 1275 de 10/nov/2000	
Conselho de Alimentação Escolar	Normativo	Lei Municipal n.º 1305 de 05/set/2001	
Conselho Municipal do Idoso	Consultivo, deliberativo e controlador	Lei Municipal n.º 1360, de 25/nov/2002	
Conselho Municipal de Cultura	Deliberativo	Lei Municipal n.º. 1391, de 24/jul/ 2003	Lei Municipal n.º 1693 de 22/out/2008
Conselho Municipal Antidrogas	Deliberativo	Lei Municipal de N.º 1.400 de 14/set/ 2003	
Conselho Municipal de Defesa do Consumidor	Deliberativo	Lei Municipal n.º 1519 de 29/Nov/2005	
Conselho da Cidade	Consultivo	Lei Municipal n.º 1569 de 02/Nov/ 2006	
Conselho Municipal de Habitação	Deliberativo	Lei Municipal n.º 1584 de 15/jan/2007	
Conselho Municipal da Educação	Deliberativo Consultivo	Lei Municipal n.º 1593 de 27/abr/2007	
Conselho Municipal de defesa e preservação ambiental	Deliberativo Consultivo Normativo	Lei Municipal n.º 1605 de 30/jul/2007	
Conselho Municipal de transporte coletivo	Deliberativo Consultivo	Lei Municipal n.º 1.626 de 26/set/2007	
Conselho Municipal de Acompanhamento e controle social do FUNDEB	Colegiado	Lei Municipal n.º 1628 de 11/out/2007	
Conselho Administrativo do FUNPREV – Fundo Previdenciário do Município	Consultivo, normativo	Lei Municipal 1658 de 05/mar/2008	
Conselho Municipal de Desenvolvimento local, integrado e sustentável	Deliberativo	Lei Municipal n.º 1792 de 12/Nov/2010	

Quadro 1 – Conselhos municipais, seu caráter e instrumentos legais de criação

Fonte: Elaborado pela autora, a partir da consulta a instrumentos legais

Todos os conselhos municipais foram criados através de Leis municipais.

Observando a data de fundação dos conselhos existentes no município estudado, constata-se que acompanharam a onda de difusão, no correr da década de 1990, com exceção do Conselho de Desenvolvimento e Fomento Industrial, que data de 1989.

Observa-se que os conselhos mais antigos tem suas atividades vinculadas à obrigatoriedade legal: Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Municipal de Saúde e Conselho Municipal de Assistência Social. Disto se pode concluir que a obrigatoriedade-legal é um caminho para a institucionalização.

Dado ao grande número de conselhos criados espontaneamente (sem a obrigatoriedade legal), como é o caso do Conselho Municipal de Alimentação Escolar e o Conselho Antidrogas, percebe-se que as administrações municipais tem incorporado essa forma de gestão em suas estratégias de governo.

Constata-se que o caráter deliberativo dos conselhos tem preponderância, fazendo supor que possuem autonomia para decidir sobre um tema ou questão, após exame e discussão. Podem aprovar os planos municipais de políticas públicas, planejar decidir sobre a aplicação de recursos públicos das áreas a eles afetas e colaborar no planejamento do orçamento público.

3.2.1 Da composição e principais atribuições.

CONSELHO	COMPOSIÇÃO	PRINCIPAIS ATRIBUIÇÕES
Conselho de Desenvolvimento e Fomento Industrial – CONDEFI	Sua composição é paritária, sendo 4 representantes do poder público e 4 representantes de órgãos externos como Sanepar, Copel e Sindicato.	- a principal função é analisar, por ordem cronológica de protocolo, todos os pedidos dos interessados em instalar empresas no município
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	14 membros Titulares e respectivos suplentes, paritariamente governamentais e não governamentais	- Controle da política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente nos termos e disposições contidas na Lei Federal n. 8069/90 – ECA; - participar da formulação das políticas sociais básicas de interesse da criança e do adolescente, zelando para que seja respeitado o princípio da prioridade absoluta à área infanto juvenil, em todos os setores da administração municipal.
Conselho Municipal de Turismo	27 membros titulares e 24 suplentes, sendo 11 representantes governamentais e 16 representantes de entidades com atuação ligada direta ou indiretamente à atividade turística ou ao seu fomento.	Tem como principal função a de coordenar as ações voltadas à formulação da política municipal de turismo no município tendo como atribuições as seguintes atividades: - Definir a identidade turística do município; - Resgatar a cidadania do telemacorbense; - Estimular investimentos públicos e privados na área do turismo, visando estruturar a cidade com equipamentos turísticos e infra-estrutura necessários; - Captar, sediar e promover eventos; - Divulgar o potencial turístico do Município; - Conscientizar as lideranças públicas e privadas para a importância do turismo no município para promovê-lo de forma abrangente e mediante parcerias; - Elaborar e implantar o plano de Marketing do turismo; - Elaborar o Plano Diretor Turístico do município; - Avaliar as ações desenvolvidas.

CONSELHO	COMPOSIÇÃO	PRINCIPAIS ATRIBUIÇÕES
Conselho da Cidade	É paritário, sendo composto por 10 representantes governamentais e 10 não governamentais dos quais pode-se destacar a representatividade dos conselhos municipais de saúde, meio ambiente e habitação.	- formular, estudar e propor diretrizes para a formulação, deliberação e implementação da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano, bem como monitorar, acompanhar e avaliar a sua execução, conforme dispõe a Lei Federal nº 10.257, de 10 de junho de 2001, com participação social e integração das políticas fundiária, de planejamento territorial urbano, de habitação, saneamento ambiental, trânsito, transporte e mobilidade urbana.
Conselho Municipal de Assistência Social	É composto paritariamente por órgãos governamentais e organizações da sociedade civil da área de Assistência Social assim distribuídos: I – 8 representantes indicados pelo Poder Executivo Municipal dentre as Secretarias Municipais com interesses afins; II – 8 representantes da Sociedade Civil, eleitos em assembleia própria, oriundos dos seguintes segmentos: a) 3 representantes de usuários ou organizações de usuários da Assistência Social; b) 3 representantes das entidades ou organizações prestadoras de serviços de Assistência Social legalmente constituídas e registradas no CMAS, estando em pleno e regular funcionamento; c) 2 representantes de entidades ou organizações de trabalhadores do setor, legalmente constituídas, estando em pleno e regular funcionamento.	aprovar a política municipal de assistência social, em consonância com a política nacional de assistência social, na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e as diretrizes propostas pelas Conferências de Assistência Social e demais normativas da área; acompanhar e realizar o controle da execução da política municipal de assistência social; aprovar o Plano Municipal e Plurianual de Assistência Social; normatizar as ações e regularizar a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social, de acordo com as diretrizes propostas pelas Conferências de Assistência Social e pela Política Nacional de Assistência Social, inclusive com a definição de critério de qualidade de atendimento e de partilha de recursos, e demais normativas da área; estabelecer as diretrizes, apreciar e aprovar os serviços, programas, projetos, e benefícios socioassistenciais a serem subsidiados com recursos do Fundo Municipal de Assistência social – FMAS, e definir os critérios de repasse de recursos; apreciar e aprovar a proposta orçamentária de assistência social para compor o orçamento municipal; normatizar as inscrições de entidades e organizações de assistência social no Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS; zelar pela efetivação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS; acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços, programas e projetos de assistência social prestados pelos órgãos governamentais e não governamentais do município, especialmente no que tange às condições de acesso da população usuária, indicando as medidas pertinentes à correção de exclusões constatadas; e, propor modificações nas estruturas do sistema municipal que visem a promoção, a proteção e a defesa dos direitos dos usuários da assistência social.
Conselho Municipal do Idoso	5 representantes governamentais e 5 representantes de organizações de atendimento ao idoso.	- formular, acompanhar, fiscalizar e avaliar a Política Municipal dos Direitos dos Idosos, zelando pela sua execução; - elaborar proposições, objetivando aperfeiçoar a legislação pertinente à Política Municipal dos Direitos dos idosos; - indicar as prioridades a serem incluídas no planejamento municipal quanto às questões que dizem respeito ao idoso; - cumprir e zelar pelo cumprimento das normas constitucionais e legais referentes ao idoso, sobretudo a Lei Federal nº. 8.842, de 04/07/94 e leis pertinentes de caráter estadual e municipal, denunciando à autoridade competente e ao Ministério Público o descumprimento de qualquer uma delas; - apreciar o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a proposta orçamentária anual e suas eventuais alterações, zelando pela inclusão de ações voltadas à política de atendimento do idoso; e, - zelar pela efetiva descentralização político-administrativa e pela participação de organizações representativas dos idosos na implementação de política, planos, programas e projetos de atendimento ao idoso.

CONSELHO	COMPOSIÇÃO	PRINCIPAIS ATRIBUIÇÕES
Conselho de Alimentação Escolar	É composto por 1 Representante do Poder Executivo, 2 Representante de Entidades Docentes, Discentes e de Trabalhadores na Área da Educação, 2 Representantes de Pais e Alunos e 2 Representantes de entidades civis organizadas. Todos com seus respectivos suplentes.	Tem a finalidade de assessorar o governo municipal na execução do programa de assistência e educação alimentar junto aos estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino fundamental mantidos pelo município, motivando a participação de órgãos públicos e da comunidade na consecução de seus objetivos.
Conselho Municipal de Cultura	I – Representantes do Poder Público: a) O Secretário Municipal da Cultura, Esporte e Recreação b) 2 (dois) representantes da Secretaria Municipal da Cultura c) 1 representante da Universidade Estadual de Ponta Grossa II - Representantes da Comunidade: · 7 (sete) representantes das diversas áreas culturais do Município Parágrafo Primeiro. A definição das áreas culturais e a eleição dos seus representantes serão realizadas durante a Conferência Municipal de Cultura.	- Sugerir propostas de políticas para a cultura no âmbito municipal; - Emitir parecer sobre projetos apresentados para a Lei de Incentivo Fiscal, respeitadas as políticas culturais do Município; - Fiscalizar a realização de projetos incentivados e a aplicação de recursos captados; - Fiscalizar o cumprimento das leis já existentes para a realização das atividades e/ou eventos culturais, bem como da preservação do patrimônio histórico, cultural e urbanístico do município; e, - propor ao Executivo o aperfeiçoamento da presente lei.
Conselho Municipal Antidrogas	É paritária, sendo composto por 9 representantes do Executivo Municipal, com suplentes, e 9 representantes da Sociedade civil, com suplentes, sendo: a- dois representantes das instituições de ensino superior estabelecidas no Município; b- dois representantes das associações de pais e mestres; c- dois representantes das instituições de ensino fundamental e médio estabelecidas no Município; e d- três representantes das Associações de Moradores de Bairros legalmente constituídas e devidamente registradas.	I. Instituir o Plano ou Programa Municipal Antidrogas – Promad e conduzir sua aplicação; II. Propor a instituição do Remanted – Recursos Municipais antidrogas, assegurando, quanto à gestão, o acompanhamento e sua avaliação, assim como, no tocante à destinação e emprego dos recursos, a devida aprovação e fiscalização; III. Elaborar a proposta orçamentária anual inerente ao Remanteb ; IV. Acompanhar o desenvolvimento das ações de fiscalização e repressão executadas pelo Estado e União.
Conselho Municipal da Educação	9 (nove) membros sendo: 2 membros escolhidos pelo Prefeito Municipal; 1 representante do Poder Legislativo; 2 membros escolhidos pelo Sindicato dos Profissionais em Educação ou dos Servidores; 1 membro escolhido pelos Estabelecimentos Particulares; 1 membro escolhido pelo movimento comunitário; e, 2 membros escolhidos entre os pais de alunos.	- assegurar aos grupos representativos da comunidade o direito de participar da definição das diretrizes da educação no âmbito do Município e concorrer para elevar a - propugnar para que a educação seja direito de todos e assegurada mediante políticas educacionais, econômicas, sociais e culturais, visando garantir o acesso, o ingresso, a permanência e o sucesso à educação contínua e de qualidade sem qualquer discriminação e pela gestão democrática nas escolas de seu sistema de ensino.
Conselho Municipal de Acompanhamento e controle social do FUNDEB	9 membros titulares acompanhados de seus respectivos suplentes, sendo: - 2 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal; 1 (um) representante dos professores da educação básica pública; 1 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas; - 1 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas; - 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública; - 1 (um) representante do Conselho Municipal de Educação, - 1 (um) representante do Conselho Tutelar;	- acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo; - supervisionar a realização do Censo Escolar e a elaboração da proposta orçamentária anual do Poder Executivo Municipal, com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização do FUNDEB; - examinar os registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais e atualizados relativos aos recursos repassados ou retidos à conta do Fundo; e, I- emitir parecer sobre as prestações de contas dos recursos do Fundo, que deverão ser disponibilizadas mensalmente pelo Poder Executivo Municipal.

CONSELHO	COMPOSIÇÃO	PRINCIPAIS ATRIBUIÇÕES
Conselho Municipal de Habitação	09 membros titulares e suplentes, sendo 5 governamentais e 4 não governamentais	<ul style="list-style-type: none"> - estabelecer diretrizes e fixar critérios para a priorização de linhas de ação, alocação de recursos do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social e Habitação de Mercado Popular e atendimento dos beneficiários dos programas habitacionais, observado o disposto nesta Lei, a política, o plano municipal de habitação e as determinações e diretrizes da Lei Complementar nº 1.569, de 22 de novembro de 2006 - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Telêmaco Borba; - determinar as diretrizes e normas para a gestão do Fundo Municipal de Habitação; - definir políticas de subsídios na área habitacional; - propor medidas de aprimoramento do desempenho do Fundo, bem como outra forma de atuação, visando à execução dos objetivos do programa social; e, - acompanhar e fiscalizar a execução dos programas habitacionais, podendo requerer embargos das obras, suspensão ou liberação de recursos, uma vez constatado o desvio dos objetivos do projeto, irregularidades na aplicação dos recursos, desrespeito as normas da boa técnica ou agressão ao meio ambiente.
Conselho Municipal de defesa e preservação ambiental	composto por 20 Membros efetivos e 20 membros suplentes, e terá composição paritária de membros pertencentes ao poder público e a sociedade civil	- assessorar o poder público municipal em assuntos referentes à proteção, a conservação, a defesa, ao equilíbrio ecológico, à melhoria do meio ambiente e ao combate as agressões ambientais em toda área do Município de Telêmaco Borba, Estado do Paraná.
Conselho Municipal de Desenvolvimento local, integrado e sustentável	5 Representantes do Poder executivo, 1 do Poder Legislativo e 11 representantes de entidades privadas e associações civis de Telêmaco Borba.	<ul style="list-style-type: none"> - elaborar, coordenar e acompanhar a execução da política do Conselho Municipal de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável para o município de Telêmaco Borba; - promover a integração das entidades públicas no setor agrícola de forma a assegurar o cumprimento das diretrizes formadas pelo conselho; - acompanhar a execução de programas de desenvolvimento;

Quadro 2: Conselhos municipais – composição e atribuições

Fonte: Elaborado pela autora

Observando os decretos de nomeação, constatou-se que muitas pessoas fazem parte de mais de um Conselho, tanto os representantes governamentais como os não governamentais, e que há conselheiros que estão há mais de 10 anos ininterruptos fazendo parte dos mesmos.

Apesar de vinculados à estrutura administrativa, com decisões homologadas pelo chefe do executivo, os conselhos são teoricamente autônomos, pois seu funcionamento interno é regido por normas e procedimentos formulados por seus membros. Além do mais, suas competências e composição são fixadas em lei, elaboradas com a participação coletiva.

Com relação às atribuições dos conselhos, constata-se que cada um deles é responsável pelo controle social de uma política específica, de acordo com as determinações que a Lei de sua criação lhes conferiu. Desta forma, reproduz as políticas públicas de forma fragmentada, recortada em partes que dificilmente se comunicam, ignorando que na realidade os problemas e necessidades da população constituem uma unidade complexa e multifacetada:

exclusão da propriedade da terra, do acesso à renda, dos serviços de saúde e de educação de qualidade, por exemplo, atinge, geralmente, ao mesmo tempo uma mesma família e os mesmos indivíduos.

Por outro lado, ocorre uma segmentação no atendimento às necessidades sociais, com impacto negativo na ação pública que visem a melhoria das condições de vida da população.

3.3 Tecendo a rede interconselhos.

Este tópico apresenta as possibilidades do entrelaçamento da rede interconselhos no município de Telêmaco Borba e sugere o organograma para seu funcionamento.

Projetar uma intervenção sobre a atuação dos conselhos municipais a partir da idéia de redes implica considerar a existência de pontos de contatos e de conexões. Isso é necessário para que ocorram as trocas entre os saberes e alimentem-se os fluxos das demandas geradas pelas políticas setoriais.

3.3.1 Caracterização do Contexto.

Inúmeras dificuldades tem sido constatadas no cotidiano dos conselhos do município de Telêmaco Borba-PR. No tocante as atividades dos conselhos no município a ausência da articulação em rede se faz sentir pelas constantes discussões, sobre um mesmo tema, em diversos conselhos, sem que haja resolutividade dos problemas e com desperdício de recursos públicos. Um exemplo disto é a questão das drogas e da violência. Os temas são constantes nas reuniões dos Conselhos de Saúde, Educação, Assistência Social, dos Direitos da Criança e do Adolescente e Antidrogas. Embora cada um destes conselhos tenha um enfoque particular destas questões, há muitos aspectos que podem ser discutidos conjuntamente para que se chegue a uma proposta de participação eficaz. Isto ocorre porque a visão fragmentada dos problemas dificulta uma atuação integrada das diferentes políticas, gerando a ineficiência das ações, dispersando os já escassos recursos e, ao mesmo tempo, fazendo coexistir lacunas e superposição de ações.

Nesse sentido, a abordagem dos temas “drogas” e “violência”, como fenômenos complexos e multifacetados que permeiam a atuação dos diferentes conselhos – como uma realidade que já está posta e que exige respostas do conjunto da sociedade – expõe a importância da articulação da rede interconselhos.

Outro problema freqüente é a falta de capacitação dos conselheiros, que dificulta o reconhecimento do relevante papel que desempenham na construção de políticas públicas de qualidade.

O “engessamento” dos programas governamentais impossibilita uma intervenção efetiva. Um exemplo disto é o caso dos planos municipais, que devem ser construídos e avaliados pelo gestor juntamente com os conselhos, porém, o formulário padrão vem pronto das secretarias estaduais, sempre em cima dos prazos de aprovação e com questões com respostas de múltipla escolha, que nem sempre permitem a adequação à realidade municipal. Esses formulários só podem ser preenchidos on line, sendo as questões vinculadas, só permitindo o avanço de páginas quando a anterior está totalmente preenchida.

3.3.2 Objetivos da rede.

Com o entrelaçamento da rede pretende-se fortalecer os conselhos, através da articulação entre os diferentes segmentos, contribuindo para a criação e reconhecimento de saberes resultantes da integração entre áreas setoriais; propiciar ganhos na organização logística das ações definidas; otimizar recursos; promover alterações na forma de articulação dos diversos segmentos da organização governamental e dos seus interesses; e, possibilitar novas respostas e novas demandas para cada uma das políticas públicas.

3.3.3 Atividades e eventos.

A construção de redes vai depender, em primeira instância, da explicitação das diferentes propostas em jogo e da construção de identidades de projetos que possuam intencionalidades, objetivos e valores. A adesão a uma rede nasce em função de fatores que

consigam reunir em torno de si as expectativas, necessidades e demandas dos diferentes participantes. (RAICHELIS DEGENSZAJN, 2008, p. 213).

Uma proposta viável na tessitura da rede interconselhos no município deve levar em conta a sugestão de Rits (2005) que aponta a necessidade da existência de um código de conduta para a atuação do público que queira trabalhar colaborativamente, considerando os seguintes aspectos:

a) Pactos e Padrões de Rede: sem intencionalidade uma rede não consegue ser um sistema vivo, mas apenas um amontoado de possibilidades. A comunicação e a interatividade se desenvolvem a partir dos pactos e dos padrões estabelecidos em comunidade.

Uma rede é uma comunidade e, como tal, pressupõe identidades e padrões a serem acordados pelo coletivo responsável. É a própria rede que vai gerar os padrões a partir dos quais os envolvidos deverão conviver. É a história da comunidade e seus contratos sociais.

b) Valores e objetivos compartilhados: O que une os diferentes membros de uma rede é o conjunto de valores e objetivos que eles estabelecem como comuns, interconectando ações e projetos.

c) Participação: A participação dos integrantes de uma rede é que a faz funcionar. Uma rede só existe quando em movimento. Sem participação, deixa de existir.

Ninguém é obrigado a entrar ou permanecer numa rede. O alicerce da rede é a vontade de seus integrantes.

d) Colaboração: a colaboração entre os integrantes deve ser uma premissa do trabalho. A participação deve ser colaborativa!

e) Multiliderança e horizontalidade: Uma rede não possui hierarquia nem chefe. A liderança provém de muitas fontes. As decisões também são compartilhadas.

f) Conectividade: Uma rede é uma costura dinâmica de muitos pontos. Só quando estão ligados uns aos outros e interagindo é que indivíduos e organizações mantêm uma rede.

g) Realimentação e Informação: Numa rede, a informação circula livremente, emitida de pontos diversos, sendo encaminhada de maneira não linear a uma infinidade de outros pontos, que também são emissores de informação. O importante nesses fluxos é a realimentação do sistema: retorno, feedback, consideração e legitimidade das fontes são essenciais para a participação colaborativa e até mesmo para avaliação de resultados e pesquisas.

h) Descentralização e Capilarização: Uma rede não tem centro. Ou melhor, cada ponto da rede é um centro em potencial. Uma rede pode se desdobrar em múltiplos níveis ou segmentos autônomos - "filhotes" da rede -, capazes de operar independentemente do restante

da rede, de forma temporária ou permanente, conforme a demanda ou a circunstância. Sub-redes têm o mesmo "valor de rede" que a estrutura maior à qual se vinculam.

i) Dinamismo: Uma rede é uma estrutura plástica, dinâmica, cujo movimento ultrapassa fronteiras físicas ou geográficas. As redes são multifacetadas. Cada retrato da rede, tirado em momentos diferentes, revelará uma face nova.

Partindo da premissa abordada por Bourguignon (2007, p. 250-251), a rede interconselhos necessita fundamentar-se em alguns requisitos fundamentais para sua sustentação:

- O Governo Municipal enquanto gestor e os Conselhos como órgãos que garantem o direcionamento das ações, a prestação de serviços de qualidade e a defesa dos direitos fundamentais do cidadão;
- Desencadeamento de um processo de mobilização para participação dos agentes a serem envolvidos;
- Definição de projetos específicos e intersetoriais com identificação de objetivos, metodologia de trabalho e previsão dos resultados a serem alcançados;
- Sinergia e articulação entre todas as instituições e agentes que prestam serviços no município através do compartilhamento de objetivos e ações;
- Suporte qualificado e gerencial às organizações envolvidas, ou seja, apoio técnico, administrativo, financeiro e político para desenvolvimento de seus propósitos;
- Parcerias sustentadas no respeito ao potencial de cada ator social;
- Processo contínuo de circulação de informações;
- Conquista de legitimidade junto ao município;
- Definição de uma coordenação capaz de manter vivo o processo de trabalho conjunto;
- Capacitação dos agentes envolvidos;
- Avaliação e redefinição de estratégias operacionais, como atividade permanente.

A perspectiva do trabalho em rede é estratégia inovadora de grande conteúdo democrático, significa avanços no âmbito das políticas públicas e sinaliza para a potencialização de resultados com melhor aplicação de recursos públicos.

3.3.4 A organização da rede

O entrelaçamento da rede interconselhos tem como foco principal implementar a otimização e integração de recursos, trazendo mais resultados operacionais e orçamentários, haja vista que esses recursos são cada vez mais reduzidos. Isto implicará aos conselhos a tarefa de discutir o orçamento público como um todo e não apenas aquele específico à política de sua competência e às secretarias o cessar na disputa pelos recursos financeiros.

A rede que se propõe, pela sua concepção, tem caráter abrangente, pois incorpora todos os conselhos do município. Na perspectiva organizacional firma-se na integração interdependente de um conjunto de atores, Conselhos e poder público, cada um com seu papel e atribuições. A gestão fundamenta-se nos princípios da descentralização político-administrativa e da participação social na formulação das políticas públicas e na execução das ações governamentais e não-governamentais em atendimento às demandas da população telemacoborbense.

Entende-se que a rede significa uma nova forma de organização, que deve ser pautada pela ética, com estrutura horizontal, autônoma e heterogênea, favorecendo o desenvolvimento e fortalecimento de atitudes cooperativas entre os conselhos. Os objetivos da rede serão definidos a partir de um diagnóstico elaborado coletivamente e nela devem estar representantes do poder público e dos conselhos gestores.

Na organização da rede, devem-se seguir alguns passos:

- 1) Realizar reuniões com representantes dos conselhos municipais, sensibilizando-os sobre a importância do trabalho a ser realizado e as vantagens de ações articuladas.
- 2) Estabelecido o contato entre os conselhos, e a decisão de entrelaçar a rede, promover o debate entre o poder público (executivo e secretarias municipais) e os conselhos dando ênfase à atuação integrada e intersetorial, estimulando os participantes a se comprometerem com a rede. Como nós da rede, cada um tem o seu papel. Isto implica na mudança de posturas e práticas arraigados de trabalho setorizado e verticalizado.
- 3) Construir, de forma democrático-participativa, uma Carta de Princípios (regimento interno/estatuto), onde se estabeleça a política de funcionamento interno da rede, de forma que todas as organizações representadas na rede devem acreditar nela, lutar pelos seus valores, etc.

4) contar com os seguintes recursos (mínimos) necessários para o funcionamento da rede:

- Recursos humanos: 1 coordenador(a), 2 assistentes administrativos e 2 auxiliares administrativos.
- Recursos materiais: sala para funcionamento da coordenação, sala de reuniões, materiais de consumo (papel, canetas, etc), 05 computadores integrados ao sistema de informática do município, telefone, fax, acesso à internet, 2 impressoras, ar condicionado, 1 automóvel para uso exclusivo da coordenação,
- Recursos financeiros: oriundos da Prefeitura Municipal

5) Para que possam ser viabilizadas ações intersetoriais das diferentes esferas das políticas públicas do município de Telêmaco Borba, impulsionando ações em rede de cooperação, sugere-se a criação de uma coordenação interconselhos, vinculada à Secretaria Municipal de Planejamento com o seguinte organograma:



Figura 8 – Organograma sugerido para a coordenação interconselhos em Telêmaco Borba-PR

Fonte: elaborado pela autora

O coordenador deve ser um agente capaz de estabelecer alianças entratégicas entre o gestor e os conselhos. Seu vínculo à Secretaria Municipal de Planejamento deve-se à

possibilidade, e necessidade, de poder contar com recursos humanos, financeiros, materiais que facilitam o processo de formação da rede.

Pode-se atribuir ao coordenador as seguintes funções: promover a grupalização; planejar e analisar as reuniões da rede; moderar o planejamento da rede; facilitar a gestão das ações; promover a sustentabilidade da rede; facilitar e desenvolver mecanismos comunicação - A agilização do fluxo de informações é vital para a implantação e o desenvolvimento de redes flexíveis; promover programas de capacitação dos conselheiros; acompanhar os programas desenvolvidos com a colaboração da rede; auxiliar no processo de monitoramento e avaliação dos programas em desenvolvimento; apropriar-se de metodologia de planejamento intersetorial e, estabelecer como se dará o processo decisório (comissões, decisões por consenso) fazendo o exercício de instauração da democracia participativa, entre outras que serão necessárias à medida que a rede evolua.

6) Utilizar a metodologia do Planejamento Estratégico Situacional⁵ para subsidiar as ações que se realizam no contexto da gestão pública; em particular aquelas que se relacionam ao ciclo de elaboração das políticas públicas (formulação, implementação e avaliação), haja vista ele ser um dos instrumentos através dos quais novas inter-relações, sobredeterminações, pontos críticos para a implementação de políticas etc. terão de ser identificados, definidos e processados. Só assim os novos problemas poderão ser equacionados mediante políticas específicas; por exemplo, através de redes de poder locais, com a alocação de recursos sendo decidida localmente.

Deve-se estar atento a possíveis pontos de debilidade na elaboração do plano de ação:

- eleição de problemas inadequada ou desfocada;
- compreensão precária sobre a situação problemática a ser enfrentada: diagnóstico de situações mal formulado;
- má qualidade do projeto de ação elaborado;
- projeção mal formulada para resultados esperados;
- despreparo ou não previsão para ocorrência de surpresas ou mudanças no contexto;
- deficiente análise estratégica; e

⁵ Proposto por Carlos Mattos, considera o processo de planejamento como um jogo, cujos resultados parciais e o resultado final dependem dos outros jogadores e da situação compartilhadas por todos. Parte da realidade, vista por todos os envolvidos, e não apenas a posição do estado.

– suposições gerenciais otimistas.

7) Criar um site da rede tanto para consulta de seus integrantes, quanto para consultas externas, com informações organizadas sobre as questões debatidas, os planos e as metas estabelecidas, bem como um *chat* para intercâmbio de informações com pessoas interessadas. Deste modo a transparência estará sendo assegurada, pois os fios que ligam entre si os nós da rede são canais pelos quais transitam as informações. Não há informações que só algumas pessoas detêm beneficiando uns em detrimento e outros.

8) a sustentabilidade da rede se faz através dos conselhos que a compõe.

9) a avaliação da rede deve levar em conta aspectos como participação (se há interação e colaboração entre seus membros, se há reconhecimento e legitimidade da rede); à geração e troca de conteúdos; à adesão de novos atores; à interatividade e conectividade. Os resultados serão avaliados em função da implementação de política pública na temática levantada nas reuniões e se os objetivos foram atingidos.

10) Organizar conferências interconselhos, onde, com outros sujeitos coletivos, somando experiências às forças sociais, na perspectiva de debates públicos, possam contribuir para a construção de políticas públicas que gerem uma sociedade mais igualitária.

11) Demonstrar às secretarias municipais as vantagens que a rede vai propiciar na agilização de programas, maior eficiência e efetividade na resolução das demandas a serem atingidas e otimização de recursos. Gera-se possibilidades de planejamento a curto, médio e longo prazos e suas respectivas inclusões no Plano plurianual Plano Plurianual de Investimento (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

3.3.5 Exemplificando o Planejamento de ações da rede.

Na reunião da rede foi levantada a questão do problema da gravidez na adolescência. O diagnóstico da situação foi construído coletivamente, com cada conselho abordando os aspectos envolvidos em sua área de atuação.

Construiu-se a “árvore dos problemas”⁶ que norteará os caminhos que a rede deve trilhar.

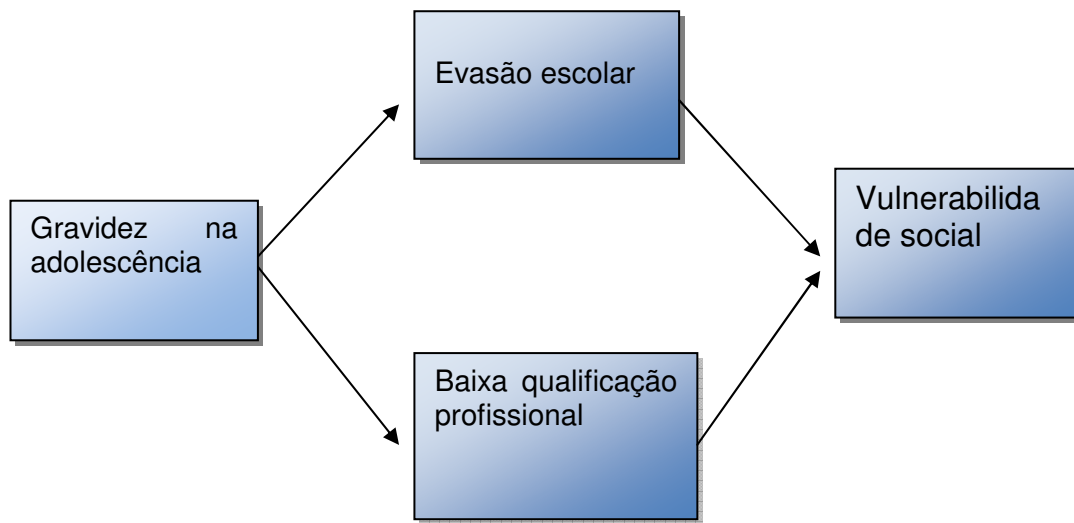


Figura 9: árvore de problemas
Fonte: elaborado pela autora

A elaboração do plano contará com as seguintes etapas:

a) Identificação do ator social

Rede interconselhos do município de Telêmaco Borba

b) problemas a enfrentar

Uma reflexão crítica sobre a gravidez na adolescência permite considerá-la como um fenômeno que está associado a diversos fatores sociais, como também pessoais e familiares.

Pode-se destacar como principais problemas decorrentes da gravidez precoce a vulnerabilidade individual e social, gravidez não planejada, falta de informação apropriada e de acesso aos serviços de saúde e o status das adolescentes mulheres.

c) Objetivos

Objetivo Geral:

- Criar o Programa mãe adolescente articulando políticas voltadas a reduzir a incidência de

⁶ A chamada “Árvore dos problemas” conduziria, em termos de sua montagem, os integrantes da Rede a definirem qual o seu problema central, as causas do mesmo, bem como as respectivas conseqüências (Ehlers, 2005).

gravidez precoce e indesejada entre adolescentes da cidade.

Objetivos específicos:

- Oportunizar condições para que o adolescente adote um comportamento responsável no que se refere ao sexo seguro, à prevenção de Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST) e o adiamento da idade do início da atividade sexual;
- Fortalecer o poder de decisão do adolescente sobre a sua capacidade de negociação e recusa diante de comportamento de risco e não desejável;
- Promover e valorizar as atividades de educação e de informação dirigida aos adolescentes objetivando aumentar os conhecimentos da biologia reprodutiva;
- Promover temas de saúde integral do adolescente;
- Capacitar adolescentes para atuarem como promotores de mudanças de atitude e de comportamento em seus pares;
- Apresentar um espaço que permita a discussão do problema do adolescente de modo que lá possa ser monitorizado e avaliado os programas de assistência e intervenção no grupo de risco.
- Contribuir para melhorar o acesso dos adolescentes em risco/ou não às informações sobre sua sexualidade;
- Sensibilizar pais, educadores, líderes políticos e comunidade e o grupo alvo sobre os impactos do problema da gravidez precoce para o indivíduo, para a família e para o desenvolvimento da comunidade;
- Abrir espaços de discussão sobre os desafios que o adolescente enfrenta com a gravidez precoce de modo a envolvê-lo com o processo decisório;
- Identificar a necessidade de formação de pais, educadores e decisores públicos em saúde dos adolescentes e envolvê-los num programa de intervenção apropriada ao problema;
- Facilitar e adaptar o projeto com as características sócio-culturais da comunidade e do grupo alvo produzindo intercâmbio entre os setores privado e público;
- Conhecer, estatisticamente, as causas da gravidez precoce, identificando grupos e setores mais vulneráveis;

d) Identificação dos interessados:

- Secretaria Municipal de Saúde;
- Secretaria municipal de Educação;

- Secretaria Municipal de Assistência Social;
- Conselho Tutelar
- Escolas municipais e estaduais; e,
- Rede interconselhos do município.

Beneficiários:

- Adolescentes;
- Famílias;

e) Nome do Plano

Mãe Adolescente: da boneca ao bebê

f) Principais ações a realizar

- Levantamento dos dados estatísticos sobre a gravidez precoce;
- Elaborar Diagnóstico de Políticas e iniciativas municipais voltadas à orientação sexual de adolescentes;
- Criação de um ambulatório de atendimento (contínuo) de adolescentes, dentro da Secretaria Municipal de saúde;
- Conhecer os recursos disponíveis na comunidade para atendimento de adolescentes;
- visitar as escolas públicas, coletando dados com os profissionais;
- elaboração de entrevista com alunos do ensino fundamental, a fim de verificar seus conhecimentos sobre sexualidade;
- realizar grupos de adolescentes nas escolas e na comunidade, visando atitude responsável na vivência de sua sexualidade; fornecer informações sobre a sexualidade possibilitando um espaço de reflexões e questionamentos; proteger-se de relacionamentos sexuais coercitivos ou exploradores; conhecer e adotar práticas de sexo protegido; orientação para a adoção de métodos contraceptivos; ações educativas na área de sexualidade e prevenção das DSTs; conhecer e adotar práticas de sexo protegido, ao iniciar relacionamento sexual; desenvolver consciência crítica e tomar decisões responsáveis a respeito de sua sexualidade; procurar orientação para a adoção de métodos contraceptivos
- realizar grupo de pais interessados sobre o assunto;

- orientar agentes comunitários de saúde para que possam servir de referência aos jovens;
- Despertar nos educadores o desejo e a necessidade de elaboração de estratégias pedagógicas que contemplem a aprendizagem do aluno sobre educação sexual possibilitando um espaço de reflexões e questionamentos sobre posturas, tabus, crenças e valores a respeito de relacionamentos e comportamentos sexuais;
- Encorajar os adolescentes a buscar ajuda quando necessário e oferecer ajuda quando possível, multiplicando assim as ações educativas na área de sexualidade e prevenção das DSTs;
- Localizar adolescentes evadidos do ensino regular e criar um grupo de educação sexual para inseri-los (dentro da comunidade onde vivem);
- Desenvolver projetos de orientação, qualificação profissional e geração de renda;e,
- Criar programas culturais e de lazer para envolver adolescentes;

g) Definição de responsáveis, rede de ajuda e parceiros

Responsáveis:

- Secretarias Municipal de: Saúde; Educação; Assistência Social; Cultura e Esportes; e, Trabalho.

Rede de ajuda

- 21ª Regional de Saúde;
- Núcleo de educação;
- escolas municipais;
- Órgãos da Prefeitura Municipal.
- Movimento Familiar Cristão;
- Guarda Mirim;
- Centro de Promoção Humana;
- Igrejas; e,
- Clubes de Serviços.

Parceiros

- Rede interconselhos do município.

h) Recursos Necessários

Recursos humanos:

- Assistente Social;
- Psicólogo;
- Pedagogo;
- Enfermeiro;
- Médico;
- Professores; e,
- Agentes comunitários de saúde.

Recursos financeiros:

- Provenientes das Secretarias municipais envolvidas e dos fundos dos Conselhos Municipais.

Recursos materiais:

- materiais de consumo e didáticos (papel, canetas, lápis, cartolina), data show, filmes, computador, TV, som e automóvel.

i) Resultados esperados

Menores índices da gravidez na adolescência, melhoria na qualidade de vida das adolescentes, evitar a evasão escolar e os conseqüentes problemas sociais oriundos dela (baixa escolaridade, dificuldades de empregabilidade, aumento da pobreza).

j) Prazo de maturação dos resultados

O trabalho deverá ser contínuo, porém espera-se que em um ano já haja uma diminuição nas estatísticas da gravidez na adolescência no município.

l) Indicadores para verificação do andamento dos trabalhos

Será possível verificar a eficácia do plano através dos atendimentos efetuados pelo serviço de saúde municipal e pelos dados coletados junto às escolas.

m) Clareza ao atuar em relação a aliados e a oponentes

As ações para o empoderamento e o desenvolvimento de atitudes de promoção e qualidade de vida com relação a gravidez na adolescência ou indesejada, indicando a necessidade de formar parcerias principalmente com as escolas, para implementação medidas educativas específicas para esse grupo.

n) Clareza ao atuar em relação a mudança no contexto

A partir da adolescência fica difícil ignorar os desejos sexuais, que parecem, a um só tempo, estranhos e atraentes.

Os adolescentes têm todo o direito ao prazer. Precisam aprender a considerar, também, os aspectos reprodutivos de sua sexualidade genital e, portanto, agir responsabilmente, prevenindo-se da gravidez indesejada e das doenças sexualmente transmissíveis/Aids. A sexualidade envolve pessoas e, conseqüentemente, sentimentos, que precisam ser percebidos e respeitados. Envolve também crenças e valores, ocorre em um determinado contexto sociocultural e histórico, que tem papel determinante nos comportamentos. Nada disso pode ser ignorado quando se debate a sexualidade com os jovens. O papel de problematizador e orientador do debate, que cabe ao educador, é essencial para que os adolescentes aprendam a refletir e tomar decisões coerentes com seus valores, no que diz respeito à sua própria sexualidade, ao outro e ao coletivo, conscientes de sua inserção em uma sociedade que incorpora a diversidade. (BRASIL, 1998, p. 304).

Não bastando a confusão hormonal, característica dessa fase, e os sentimentos de insegurança, alguns adolescentes são perturbados por dúvidas angustiantes sobre sua sexualidade. (PIRES, 2002, p, 22).

Por causa das informações que recebemos quando criança e das cobranças do meio social em que vivemos, os desejos que envolvem a nossa sexualidade são muitas vezes duramente reprimidos, o que aumenta as incertezas.

No Brasil, segundo pesquisa do Ministério da Saúde, os jovens do sexo masculino costumam se iniciar sexualmente por volta dos quinze, dezesseis anos. Já as garotas têm sua primeira relação sexual aos dezesseis, dezessete anos. Mas isso não é uma regra. (MULLER, 2009, p. 31).

É a partir da puberdade, da adolescência, em decorrência do desenvolvimento da sexualidade, que as manifestações sexuais surgem de forma mais clara e acentuada e, mesmo

assim, os cuidados, o acompanhamento e o processo educativo devem continuar. (SANTOS; AGUIAR, 2007, p. 13).

Dados da Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde, realizada em 1996, revelam:

- 18% das adolescentes brasileiras de 15-19 anos já haviam iniciado sua vida reprodutiva;
- apenas 14% das adolescentes de 15-19 anos usavam algum método contraceptivo em suas relações sexuais;
- 1 em cada 3 adolescentes de 19 anos já esteve grávida alguma vez;
- 11% das adolescentes de 15-19 anos já tinham um filho e 49,1% destes filhos eram indesejados;
- 51% das adolescentes mães possuíam baixa escolaridade ou eram analfabetas;
- 9% das adolescentes da região centro-oeste tinham pelo das mulheres que menos um filho;
- das mulheres que interromperam sua gravidez em serviços de aborto legal no município de São Paulo, 48% eram adolescentes de até 19 anos;
- o parto representa a primeira causa de internação de adolescentes no SUS, em torno de 80,3%.

A partir destes dados, constata-se a relevância da realização de uma política pública articulada de forma a atender as adolescentes em sua integralidade.

o) Previsão de procedimentos para acompanhamento das ações

Ficará sob a responsabilidade da rede interconselhos.

p) Previsão de procedimentos para prestação de contas

Sob a responsabilidade das Secretarias Municipais envolvidas.

q) Previsão de procedimentos para a avaliação e para revisão durante a execução do que foi planejado

A avaliação será realizada continuamente (através da observação e questionamentos, dos jovens), bem como a participação dos mesmos nas atividades propostas, para planejamento de encontros posteriores.

Várias atitudes concretas podem demonstraram os objetivos alcançados, como o interesse em pesquisar e conhecer melhor a realidade.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.

A presença dos Conselhos Municipais no cenário político brasileiro é uma novidade em relação às formas tradicionais de gestão das políticas públicas. Esses conselhos se institucionalizaram na década de 1990, e são resultados de lutas populares pela democratização da gestão pública.

A construção dos conselhos como espaços de interlocução e articulação entre diferentes atores sociais e de controle social do Estado constitui-se, assim, não só num desafio, mas também numa oportunidade no sentido do fortalecimento da sociedade civil e da democratização do Estado.

Observa-se a sua multiplicação em várias áreas e setores. Se por um lado há o aspecto positivo de se tentar contemplar a diversidade de problemáticas que administração pública enfrenta, é preciso encarar as conseqüências perversas da fragmentação das demandas, como a visão setorial e até corporativa de problemas que estão imbricados numa realidade mais ampla e complexa, que exige a formulação de uma política mais abrangente.

Deste forma os conselhos setoriais destinam-se a acompanhar as políticas públicas setoriais de caráter universalista, entre as quais se incluem saúde, educação e previdência social. Isto gera um círculo vicioso, em que os conselhos setoriais reforçam a própria concepção segmentada das políticas públicas.

Ao se pensar na articulação dos conselhos, sob a forma de rede de cooperação, pretende-se que se fortaleçam mutuamente para a negociação com a esfera política e se rompa com a lógica segmentada das políticas públicas. Ações interesetoriais e programas transversais devem ser priorizados.

O entrelaçamento da rede visa trazer para o centro das discussões dos conselhos os objetivos das políticas públicas atendendo integralmente a população beneficiária.

Pretende-se com a rede interconselhos atingir a intersetorialidade, mas sem anular a setorialidade. E para que isso se efetive é necessário que os conselhos se constituam em espaços com objetivos comuns que possibilitem a comunicação entre as políticas públicas no que se refere à troca de saberes, interações no processo de elaboração, formulação e execução da política, bem como com a disponibilidade dos técnicos e gestores das pastas destas políticas no processo de planejamento concomitantemente com o apoio político e da comunidade.

Considera-se que o trabalho em rede, a partir do momento em que envolve os diferentes atores sociais do Estado e da sociedade, implicados nos processos de efetivação e materialização das políticas públicas constitui-se uma estratégia fundamental. Trabalhar em rede implica envolvimento dos sujeitos, compromisso e responsabilidades compartilhadas. Assim, na perspectiva do trabalho em rede torna-se possível dar mais visibilidade aos processos relativos à operacionalização das ações no âmbito das políticas públicas.

No município de Telêmaco Borba observa-se que as políticas se comunicam de forma restrita, mas questiona-se a qualidade desta interação, e o que limita tal interação no plano local só pode ser demonstrado com novas pesquisas e análises. Por isto, este trabalho propõe e incentiva a reflexão sobre o entrelaçamento da rede interconselhos no município, expondo que no plano analítico das políticas públicas existem bases importantes a partir das quais é possível construir a intersectorialidade.

O exemplo proposto para elucidar o funcionamento da rede desejada, articula diferentes conselhos e secretarias e tem como consequência a produção de melhores resultados na redução do problema da gravidez na adolescência, intervenção precoce nas situações geradoras do problema, interromper o ciclo de repetição do fenômeno e seu consequente agravamento, oferecer atendimento necessário aos envolvidos, produzir informações e indicadores que permitam conhecer o problema, construir propostas e projetos voltados à prevenção deste tipo de situação no município. Acrescente-se a isto, o fato de não haver dispersão de recursos orçamentários.

Ações desenvolvidas através da rede interconselhos possibilita melhor avaliação de resultados, ao contrário do que ocorre com as políticas setorializadas, que cuidam de medir quantidade e até mesmo qualidade de ações, quanto foi feito, como foi feito, mas pouca prática há na avaliação dos resultados, das mudanças. Mensura-se o número de consultas médicas ofertadas pela saúde, sabe-se quantas crianças freqüentam a escola, quantos quilos de alimento foram distribuídos, etc. As avaliações são setoriais e simplesmente agregadas. Mas não acompanhamos de perto que mudanças está havendo na vida de cada uma das famílias atendidas, dificultando o reconhecimento de cidadãos como sujeitos complexos, que tem necessidades e expectativas determinadas pelas condições sócio-econômicas e territoriais em que vivem.

Diante deste quadro, a construção da rede interconselhos pode funcionar como uma ferramenta muito eficaz, que permite a participação dos conselhos na formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas, contribuindo para a melhoria da eficácia, eficiência e da qualidade da Administração Pública.

Acreditando que as vivências dos Conselhos são semelhantes nos diversos municípios brasileiros, propõe-se para trabalhos futuros: a análise do papel dos conselhos municipais na formulação das políticas públicas; a investigação da autonomia dos Conselhos; a sondagem do posicionamento dos conselhos: órgãos de controle ou de referendun do poder público?; como articular a rede interconselhos para a formulação de políticas públicas de combate a problemas sociais tais como: pobreza, uso de drogas, violência, desemprego?

REFERÊNCIAS.

BAPTISTA, Myriam Veras. **Planejamento social: intencionalidade e instrumentação**. 2. ed. São Paulo: Veras Editora, 2003.

BOURGUIGNON, Jussara Ayres. Concepção de Rede Intersetorial de Atendimento à Criança e Adolescente. In: LAVORATTI, Cleide (Org). **Programa de Capacitação Permanente na Área da Infância e da Adolescência: o germinar de uma experiência coletiva**. Ponta Grossa: UEPG, 2007.

BRASIL. **Constituição da república Federativa do Brasil**. Brasília : Senado Federal, 1998.

_____. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília : MDS, 2004

_____. **Plenárias Nacionais de Conselhos de Saúde: resgate histórico do controle social no SUS**. 2.ed. Brasília: Ministério da Saúde/Conselho Nacional de Saúde, 2006.

_____. **Cadastro único**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico>. Acesso em: 20 jun.2011

CAMPOS, Edval Bernardino. Assistência social: do descontrole ao controle. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 88, 2006.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. **Os conselhos como mecanismos de accountability societa**. Disponível em www.ceas.sc.gov.br/downloads/accountability_2.doc. Acesso em: 20 set. 2011.

CÔRTEZ, Soraya M. Vargas. Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas. **Educar**, n. 25, 2005. Curitiba : UFPR. P. 97-112. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/er/n25/n25a10.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2011.

DERANI, Cristiane. **Privatizações e serviços públicos: as ações do Estado na produção econômica**. São Paulo : Max Limonad, 2002.

FISCHER, Tânia. **Sobre redes, alianças estratégicas e parcerias para o desenvolvimento regional sustentável**. Salvador : UFBA, 2008.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. **Conselhos gestores e gestão pública**.v. 4 n. 1 São Paulo : Unissinos, jan/abr 2006

_____.Conselhos gestores na política social urbana e participação social. **Cadernos Metrópole** n. 7, 1º sem. 2002, p. 9-31. Disponível em: http://www.cadernosmetropole.net/download/cm_artigos/cm7_29.pdf. Acesso em: 10 set 2011.

_____. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. 2. ed. Petrópolis : Vozes, 2010.

GOMES, Ana Lúcia. Os conselhos de políticas e de direitos. **Universidade nacional de Brasília. Centro de Educação Aberta, Continuada, A Distância. Capacitação em serviço social e política social: módulo 4: o trabalho do assistente social e as políticas sociais.** Brasília, 2000, p.162-172.

IBGE. **Censo Demográfico 2000.** Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/27062003censo.shtm>. Acesso em: 15 abr. 2011.

INOSOJA, Rose Marie. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. **Revista de Administração pública.** v. 32, n. 2., Rio de Janeiro : FGV, mar./abr. 1998.

IPARDES. **Perfil dos Municípios.** Disponível em : http://www.ipardes.gov.br/perfil_municipal/MontaPerfil.php?Municipio=84260&btOk=ok. Acesso em: 19 maio 2011.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. **Saúde e Sociedade,** v. 13, n. 1, São Paulo : Espaço Editorial jan/abr 2004, p. 25-36

KERN, Francisco. A rede como estratégia metodológica de operacionalização do SUAS. In: MENDES, Jussara Maria Rosa et al. **Capacitação sobre PNAS e SUAS: no caminho da implantação.** Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006.

KOGA, Dirce. **Medidas de cidades entre territórios de vida e territórios vividos.** São Paulo : Cortez, 2003.

MALMEGRIN, Maria Leonídia. **Gestão operacional.** Florianópolis : UFSC/ CAPES/UAB, 2010a.

_____. **Redes públicas de cooperação local.** Florianópolis : UFSC/ CAPES/UAB, 2010b.

_____. **Redes públicas de cooperação em ambientes federados.** Florianópolis : UFSC/ CAPES/UAB, 2010c.

MANCINI, Euclides. **A revolução das redes: a colaboração solidária como alternativa pós-capitalista à globalização atual.** Petrópolis : Vozes, 2000.

MARTINS, J.; BICUDO, M.A.V. **A pesquisa qualitativa em psicologia: fundamentos e recursos básicos.** 2. Ed. São Paulo: Editora Moraes, 1994.

MASSARDIER, Gilles. Redes de políticas públicas. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas.** V. 2. Brasília: ENAP, 2006.

NAGEL, Lúcia H. O estado brasileiro e as políticas educacionais dos anos 80. NOGUEIRA, Francis M. G. **Estado e políticas sociais no Brasil.** Cascavel : Edunioeste, 2001.

NASCIMENTO, Sueli. **Reflexões sobre a intersetorialidade entre as políticas públicas.** In: Serviço Social e Sociedade, n. 101, São Paulo : Cortez, jan./mar. 2010, p. 95-120.

OLIVEIRA, Mara de; CAMARDELO, Ana Maria Paim. **Rede de Assistência Social: cadastramento, mapeamento e análise – o caso do município de Caxias do Sul.** Caxias do Sul : UCS, 2006.

RAICHELIS, Raquel. Articulação entre os conselhos de políticas públicas: uma pauta a ser enfrentada. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 85, 2006.

RAICHELIS DEGENSZAJN, Raquel. **Metodologias do trabalho social.** São Paulo : IEE/PUC, 2008, p. 209-216.

RITS - **Redes de informações para o terceiro setor. Fundamentos e paradigmas das redes.** Disponível em: <http://rits.org.br/>> Acesso em: 20 jun 2011.

RODRIGUES, Marta M. Assunção. **Políticas públicas.** São Paulo : Publifolha, 2010.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas.** Florianópolis : CAPES/UAB, 2009.

SALLES, Helena da Motta. **Gestão democrática participativa.** UFSC/Brasília : Capes/uab, 2010., 1º sem 2002, p. 97-112. Disponível em: http://www.cadernosmetropole.net/download/cm_artigos/cm7_33.pdf. Acesso em: 20 set. 2011.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. Conselhos municipais e a participação cívica na gestão das políticas públicas: o caso da metrópole fluminense. **Cadernos MetrÓpole** n. 7, 1º sem. 2002, p. 9-31. Disponível em: http://www.cadernosmetropole.net/download/cm_artigos/cm7_29.pdf. Acesso em: 10 set 2011.

SCHEINVAR, Estela; ALGEBAILLE, Eveline. **Conselhos participativos e escola.** Rio de Janeiro : DP&A, 2004.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de movimentos sociais.** São Paulo : Loyola, 2005.

SIMÕES, Carlos. **Curso de direito do serviço social.** 2.ed. São Paulo : Cortez, 2008.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do Estado. Possibilidade limites na Constituição de 1988.** São Paulo : Saraiva, 2005.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. n. 16, ano 8, Porto Alegre : UFRS, jul-dez, 2006.

SPOSATI, Aldáza. Gestão pública interesetorial: sim ou não? Comentários de experiência. **Serviço Social e Sociedade**. n. 85, São Paulo : Cortez, março 2006.

TEIXEIRA, Francisco. **Gestão de redes de cooperação interempresariais. Em busca de novos espaços para o aprendizado e a inovação.** Salvador : Casa da Qualidade, 2005.

TÓTORA, Silvana; CHAIA, Vera. Conselhos municipais: descentralização, participação e limites institucionais. **Cadernos MetrÓpole** n. 8, 2º sem. 2002 p. 59-86

TRALDI, Maria Cristina. Os conselhos gestores como instrumento de controle da sociedade civil: Uma perspectiva histórica. **Reuna**. v.12, nº3, Belo Horizonte,– 2007 p.49-60–

disponível em: <http://revistas.una.br/reuna/index.php/reuna/article/view/257/233>. Acesso em: 15 set 2011.

ZANELLA, L. C. H. **Metodologia de Estudo e de Pesquisa em administração**. Florianópolis: CAPES/UAB, 2009.